

# En ny organisation av ekobrottsbekämpningen

*Betänkande av Utredningen om  
en organisation av en effektiv ekobrottsbekämpning*

*Stockholm 2025*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2025:81**

SOU och Ds finns på [regeringen.se](http://regeringen.se) under Rättsliga dokument.

*Svara på remiss – hur och varför*  
*Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.*

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1319-4 (tryck)

ISBN 978-91-525-1320-0 (pdf)

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 22 juni 2023 att uppdra åt en särskild utredare att förutsättningslöst analysera och utvärdera Ekobrottsmyndighetens uppdrag och konstruktion och föreslå de organisatoriska och rättsliga förändringar som behövs för att förbättra och effektivisera arbetet mot de kriminella nätverken och den organiserade ekonomiska brottsligheten. Uppdraget innefattade även att utreda vissa med huvuduppdraget sammanhängande särskilda frågor (dir. 2023:90). Genom tilläggsdirektiv som beslutades den 16 januari 2025 förlängdes utredningstiden till den 22 juni 2025 (dir. 2025:1).

Som särskild utredare förordnades den 22 juni 2023 f.d. lagmannen Stefan Strömberg.

Som sakkunniga att biträda utredningen förordnades den 28 augusti 2023 kanslirådet Peter Munck och departementssekreteraren, numera kanslirådet Kristina Söderström (båda Justitiedepartementet) och den 23 november 2023 departementssekreteraren Carin Korsgren (Finansdepartementet). Den 3 oktober 2024 förordnades med entledigande av Peter Munck rättssakkunnige Erik Silvé Møller (Justitiedepartementet) som sakkunnig i utredningen.

Den 28 augusti 2023 förordnades polismästaren och chefen för utredningsenheten vid Nationella operativa avdelningen, numera biträdande regionpolischefen Tobias Bergkvist (Polismyndigheten), rättsliga experten Anna Eklund Flindal (Skatteverket), överåklagaren och chefen för Utvecklingscentrum Lennart Guné (Åklagarmyndigheten), avdelningschefen Gina Kezovska (Ekobrottsmyndigheten), advokaten Henrik Olsson Lilja (Sveriges advokatsamfund) och biträdande enhetschefen Johanna Skinnari (Brottsförebyggande rådet) som experter i utredningen. Den 5 mars 2024 förordnades verksjuristen Elisabeth Lagerqvist (Bolagsverket) som expert i utredningen.

Rådmanen Karolina Hermansson har varit utredningens sekreterare sedan den 1 september 2023.

Arbetet har bedrivits i nära samråd med experterna. De förslag som lämnas är den särskilda utredarens förslag. Majoriteten av experterna har ställt sig bakom förslagen. Betänkandet är därför skrivet i vi-form, även om det finns skilda uppfattningar i vissa delar.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om en organisation av en effektiv ekobrottsbekämpning, får härmed överlämna betänkandet En ny organisation av ekobrottsbekämpningen, SOU 2025:81. Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i juni 2025

Stefan Strömberg

Karolina Hermansson

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>19</b>
<b>1 Författningsförslag</b> .....	<b>39</b>
1.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken .....	39
1.2 Förslag till lag om ändring i utskökningsbalken .....	42
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet .....	46
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.....	47
1.5 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	49
1.6 Förslag till lag om ändring i postlagen (2010:1045) .....	50
1.7 Lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244) .....	52
1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism .....	53
1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.....	55
1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.....	56

1.11	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område .....	61
1.12	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1695) om Kustbevakningens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.....	63
1.13	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1696) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område .....	65
1.14	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1697) om åklagarväsendets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.....	67
1.15	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1699) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.....	70
1.16	Förslag till ändring i kustbevakningslagen (2019:32).....	71
1.17	Förslag till lag om ändring i lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter .....	73
1.18	Förslag till lag om ändring i lagen (2020:272) om konto- och värdefackssystem.....	75
1.19	Förslag till lag om ändring i lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation.....	77
1.20	Förslag till lag om ändring i lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet .....	81
1.21	Förslag till lag om ändring i tullbefogenhetslagen (2024:710) .....	83
1.22	Förslag till lag om ändring i lagen (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.....	85
1.23	Förslag till lag om ändring i lagen (2025:327) om internationella sanktioner.....	86

1.24	Förslag till förordning om ändring i utsökningsförordningen (1981:981) .....	87
1.25	Förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet .....	89
<b>2</b>	<b>Utredningens uppdrag och arbete .....</b>	<b>91</b>
2.1	Utredningens uppdrag och utgångspunkter .....	91
2.2	Utredningens arbete .....	94
<b>3</b>	<b>Den kvalificerade och organiserade ekonomiska brottsligheten är omfattande, gränsöverskridande och systemhotande .....</b>	<b>97</b>
3.1	Inledning och utgångspunkter .....	97
3.2	Begreppet ekonomisk brottslighet .....	98
3.3	Den kriminella ekonomin och något om brottsvinster .....	101
3.4	Organiserad ekonomisk brottslighet .....	104
3.5	Den organiserade ekonomiska brottsligheten är gränsöverskridande, överlappande och systemhotande .....	106
3.5.1	Inledning .....	107
3.5.2	Iakttagelser från Nationellt underrättelsecentrum .....	108
3.5.3	Något mer om bolaget som brottsverktyg och infiltration av bolag .....	112
3.5.4	Något mer om organiserade bedrägerier och andra lurendrejerier .....	116
3.5.5	Något mer om arbetslivskriminalitet .....	120
3.5.6	Något mer om miljö- och avfallsbrottslighet .....	121
3.5.7	De kvalificerade och avancerade ekonomiska brotten .....	122
3.5.8	Något mer om möjliggörare, penningtvätt och kontanthantering .....	124
3.5.9	Slutligen något om otillåten påverkan, infiltration och samhällsövertagande .....	127

3.5.10	Vilka är personerna bakom? .....	129
3.5.11	Några fiktiva exempel som illustrerar de avancerade ekobrottsuppläggen och beroendet av möjliggörare .....	130
3.6	Den ekonomiska brottsligheten genererar hisnande belopp i brottsvinster .....	132
3.6.1	Myndigheternas egna redovisningar av brottsanmälningar m.m. ....	135
3.6.2	Brås kriminalstatistik över anmälda brott .....	137
3.6.3	Vilka uppskattningar finns det om mörkertalen?.....	139
3.7	Avslutande synpunkter .....	149
<b>4</b>	<b>De brottsbekämpande myndigheternas nuvarande arbete inom ekobrottsbekämpningen.....</b>	<b>153</b>
4.1	Inledning .....	153
4.2	Om Ekobrottsmyndigheten .....	154
4.2.1	Inrättandet .....	154
4.2.2	Ekobrottsmyndighetens organisation och arbetsuppgifter i dag .....	156
4.2.3	Tidigare översyn och Riksrevisionens rapport....	185
4.3	Åklagarmyndighetens arbete inom ekonomisk brottslighet .....	187
4.3.1	Åklagarmyndighetens arbete med ekobrottslighet .....	188
4.3.2	Områdesteamen och statsåklagare .....	192
4.3.3	Arbetet med brottsvinster .....	194
4.3.4	Något om inflöde till och lagföringsandelen hos Åklagarmyndigheten .....	195
4.4	Polismyndighetens arbete inom ekonomisk brottslighet ..	196
4.4.1	Generellt om Polismyndigheten och om dess organisation och uppdrag .....	196
4.4.2	Polisens organisering av arbetet mot ekonomisk brottslighet .....	201
4.4.3	Funktioner inom Noa som arbetar med ”kriminell ekonomi” .....	204



4.4.4	Något om polisens arbete med brottsvinster .....	206
4.4.5	Särskilt om hanteringen av bedrägerier .....	207
4.4.6	Närmare om Polismyndighetens underrättelseverksamhet på ekoområdet .....	213
4.4.7	Finanspolisen .....	214
4.4.8	Ett finansiellt underrättelsecentrum inrättas .....	218
4.4.9	Frank, Frigg och Freja.....	219
4.4.10	Nationellt och regionala driftcentrum .....	221
4.4.11	Polismyndighetens ambitionshöjning inom kriminell ekonomi.....	222
4.5	Om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet .....	224
4.5.1	Den nya brottsbekämpande avdelningen .....	227
4.5.2	Skatteverkets underrättelseverksamhet.....	228
4.5.3	Skatteverkets brottsförebyggande verksamhet....	230
4.6	Något om Tullverkets brottsbekämpande verksamhet på ekobrottsområdet.....	231
4.6.1	Den brottsutredande verksamheten .....	231
4.6.2	Särskilt om tullåklagarna .....	233
4.6.3	Tullverkets underrättelseverksamhet .....	234
4.6.4	Tullverkets brottsförebyggande arbete .....	235
4.7	Något kort om Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet på ekoområdet.....	236
4.8	Intryck från och slutsatser om den nuvarande organisationen av ekobrottsbekämpning .....	238
4.8.1	Ekobrottsbekämpningen är fragmenterad och det saknas överblick.....	239
4.8.2	Det finns ett skav mellan de brottsbekämpande myndigheterna och flera problem med Ekobrottsmyndighetens nuvarande konstruktion.....	242

<b>5</b>	<b>Nuvarande samarbeten mellan de brottsbekämpande myndigheterna – gemensamma prioriteringar eller avgränsade punktinsatser? .....</b>	<b>245</b>
5.1	Inledning .....	245
5.1.1	Allmänt om samverkan och samarbete .....	246
5.2	OB-satsningen .....	249
5.2.1	Bakgrund.....	249
5.2.2	Satsningens struktur .....	251
5.2.3	Det myndighetsgemensamma arbetet i praktiken.....	254
5.3	Samarbeten och uppdrag utanför OB-satsningen .....	256
5.3.1	A-krimsamverkan.....	256
5.3.2	Regeringens strategi mot den organiserade brottsligheten och målbild mot kriminell ekonomi.....	260
5.3.3	Rådet mot organiserad brottslighet .....	261
5.3.4	Samordningsfunktionen .....	262
5.3.5	Swedish Anti-Money Laundering Intelligence Taskforce (SAMLIT).....	262
5.3.6	Inrättande av ett finansiellt underrättelsecentrum (Finuc) för att motverka kriminell ekonomi.....	263
5.3.7	Motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter (MUR).....	263
5.3.8	Rådet för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen .....	264
5.3.9	Sverige mot organiserad brottslighet (SMOB) ...	264
5.3.10	EcoCrim .....	265
5.3.11	Myndighetsgemensam satsning mot avfallsbrottslighet.....	265
5.3.12	Rådet för skydd av EU:s finansiella intressen .....	266
5.3.13	Samverkansrådet mot terrorism.....	266
5.3.14	Uppdrag att stärka efterlevnaden av internationella sanktioner.....	267
5.3.15	Uppdrag att förstärka det internationella arbetet mot organiserad brottslighet .....	268

5.3.16	Barn och unga i organiserad brottslighet (Bob) .....	268
5.3.17	Uppdrag till IVO om förstärkt tillsyn mot välfärdsbrottslighet inom hälso- och sjukvården och tandvården.....	269
5.3.18	Uppdrag till Inspektionen för vård och omsorg om förstärkt tillsyn mot välfärdsbrottslighet inom omsorgen .....	269
5.3.19	Uppdrag till Läkemedelsverket att kartlägga välfärdsbrottslighet inom apoteksverksamhet.....	270
5.3.20	Uppdrag till Statskontoret att föreslå åtgärder för att förbättra kommuners och regioners uppföljning och kontroll av privata utförare .....	270
5.3.21	Nationellt forum för lärande och kunskapspridning om välfärdsbrottslighet.....	270
5.4	Överenskommelse om operativt samarbete mot ekonomisk brottslighet och kriminell ekonomi mellan Åklagarområde Stockholm, Ekobrottsmyndigheten avdelning Stockholm och Polisregion Stockholm .....	271
5.5	Några återrapporteringskrav m.m. med koppling till ekobrottsbekämpning.....	273
5.6	Några internationella samarbeten m.m. på ekoområdet.....	274
5.7	Samarbetet mellan åklagare och polis i det löpande arbetet och några tankar kring detta .....	279
5.8	Slutsatser.....	282
<b>6</b>	<b>Hur bör en effektiv ekobrottsbekämpning organiseras?.....</b>	<b>285</b>
6.1	Möter den nuvarande organisationen dagens behov? .....	285
6.1.1	Några inledande utgångspunkter.....	285
6.1.2	Ekobrottsmyndighetens brottsbekämpning.....	288
6.1.3	Slutsatser .....	292
6.2	Tre alternativa förslag på organisering av ekobrottsbekämpningen har övervägts .....	294
6.2.1	En utvidgad ekobrottsmyndighet.....	295

6.2.2	Ekobrottsmyndigheten som polismyndighet.....	299
6.2.3	En nationell enhet för ekobrottsbekämpning vid Polismyndigheten och en rikstäckande avdelning för ekonomisk brottslighet vid Åklagarmyndigheten.....	301
6.3	En sammanhållen underrättelseverksamhet på ekobrottsområdet .....	309
6.4	Genomförandet av omorganisationen.....	310
<b>7</b>	<b>En modell för en samlad ekobrottsbekämpning inom Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten .....</b>	<b>315</b>
7.1	Inledning .....	315
7.2	Bakgrund.....	317
7.2.1	Problembeskrivning och behov – det finns i dag ett avstånd mellan det kriminella hotet och myndigheternas förmåga .....	317
7.2.2	Beskrivning av målbilden och den förmåga som behövs inom ekobrottsbekämpningen – det behövs en gemensam kraftsamling mot kvalificerad och organiserad ekonomisk brottslighet .....	319
7.3	Organisation och struktur .....	323
7.3.1	En nationell specialenhet mot ekonomisk brottslighet inom Polismyndigheten (Ekopolisen).....	323
7.3.2	En nationell avdelning för ekobrottsbekämpning inom Åklagarmyndigheten (NEA).....	344
7.4	Särskilt om resultatuppföljning och effektuppföljning.....	350
7.5	Styrning och samledning.....	352
7.5.1	Inrättandet av ett operativt forum .....	354
7.5.2	Något ytterligare om robusthet .....	355
7.6	Särskilt om förhållandet till Skatteverket.....	356
7.7	Hur bör verksamheten se ut längre fram? .....	360

<b>8</b>	<b>Åtkomst till vissa uppgiftssamlingar .....</b>	<b>363</b>
8.1	Inledning.....	363
8.2	Utgångspunkter och något om direktåtkomst .....	365
8.3	Penningtvättsregistret.....	372
8.4	Beskattningsdatabasen.....	382
8.5	Tulldatabasen.....	394
8.6	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	405
8.7	Konsekvenser .....	405
<b>9</b>	<b>Utmätning på distans .....</b>	<b>409</b>
9.1	Bakgrund och direktiven .....	409
9.2	De utökade möjligheterna till utmätning på distans .....	409
9.3	En framgångsrik reform .....	412
9.4	Bör fler myndigheter än Polismyndigheten få biträda Kronofogdemyndigheten med utmätning på distans? .....	414
9.4.1	Icke-brottsbekämpande myndigheter bör inte få i uppdrag att biträda Kronofogdemyndigheten.....	414
9.4.2	Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen bör få biträda Kronofogdemyndigheten.....	417
9.5	Biträdet bör inte vara frivilligt eller begränsas till vissa verksamhetsområden .....	423
9.6	Rätten till våldsanvändning .....	426
9.7	Rätten att hålla kvar personer i avvaktan på Kronofogdemyndighetens biträdesbegäran .....	435
9.8	Uppgiftsskyldighet, sekretess och dataskydd .....	438
9.8.1	Uppgiftsskyldighet och sekretess.....	439
9.8.2	Dataskydd .....	443
9.8.3	Dokumentation .....	446
9.9	Utmätning i förhållande till förverkandeinstitutet .....	448

9.9.1	Allmänt om förverkande .....	449
9.9.2	Förhållandet mellan utmätning och förverkande i dag.....	452
9.9.3	Finns det något behov av att förtydliga hur regelverken ska tillämpas i enskilda situationer? .....	454
9.10	Identifierade tillämpningsproblem i samband med utmätning på distans .....	458
9.10.1	Förvaring av egendom .....	458
9.10.2	Egendom som inte hämtas hos Kronofogdemyndigheten .....	460
9.10.3	Behövs det en särskild underrättelseskyldighet för Kronofogdemyndigheten i de fall egendom som kan misstänkas härröra från brottslig verksamhet påträffas i utökningsverksamheten? .....	470
9.10.4	Myndigheternas tillgång till Kronofogdemyndighetens skuldregister .....	474
9.11	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	474
9.12	Konsekvenser.....	475
<b>10</b>	<b>Sanktionsväxling.....</b>	<b>483</b>
10.1	Direktiven .....	483
10.2	Inledning .....	483
10.3	Om försenad årsredovisning.....	485
10.3.1	De flesta bolag måste upprätta årsredovisning....	485
10.3.2	En underlåtenhet att upprätta årsredovisning anses vara bokföringsbrott .....	486
10.3.3	Företagsbot.....	490
10.4	Handläggningen hos Bolagsverket .....	492
10.5	Handläggningen vid Ekobrottsmyndigheten .....	495
10.6	Omfattningen av brottstypen hos Ekobrottsmyndigheten m.m.....	498

10.7	Några exempel på närliggande administrativa sanktionssystem och tidigare utredningar.....	499
10.7.1	Skattetilläggen.....	499
10.7.2	Sanktionsavgifter på trygghetsområdet.....	500
10.7.3	Vad bör straffas?.....	501
10.7.4	Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott.....	502
10.7.5	Försenad årsredovisning och bokföringsbrott samt några revisorsfrågor .....	502
10.8	Bör det införas ett administrativt sanktionssystem för bokföringsbrott? .....	504
10.9	Avslutningsvis något om Bolagsverkets roll i brottsbekämpningen .....	514
<b>11</b>	<b>Rekonventionstalan .....</b>	<b>517</b>
11.1	Inledning.....	517
11.2	Bakgrund .....	517
11.3	Gällande rätt.....	519
11.4	Framförd kritik mot och vissa nackdelar med reglerna om rekonventionstalan .....	521
11.5	Andra åtgärder mot falska anklagelser och åtal.....	524
11.6	Något om rekonventionstalan i praktiken .....	527
11.7	Det saknas starka skäl för särskilda regler om rekonventionstalan samtidigt som regleringen har flera nackdelar.....	528
11.8	Biträde enligt rättshjälpslagen m.m. i samband med enskilt åtal.....	532
11.9	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	534
11.10	Konsekvenser .....	534
<b>12</b>	<b>Följändringar.....</b>	<b>537</b>
12.1	Inledning.....	537
12.2	Lagändringar.....	538

12.3	Förordningsändringar .....	539
12.3.1	Förordningar där ordet Ekobrottsmyndigheten kan utgå utan överväganden .....	539
12.3.2	Förordningsändringar som kräver överväganden .....	542
12.4	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....	542
<b>13</b>	<b>Konsekvenser av förslaget om omorganisation .....</b>	<b>545</b>
13.1	Konsekvenserna av förslaget att inordna Ekobrottsmyndighetens verksamhet i Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten.....	545
13.2	Inledning .....	546
13.3	Vissa allmänna utgångspunkter .....	548
13.4	Aktörer som berörs av förslaget.....	550
13.5	Konsekvenser för det allmänna.....	552
13.5.1	Ekonomiska konsekvenser .....	552
13.5.2	Övriga konsekvenser för de berörda myndigheterna med anledning av omorganisationen.....	557
13.6	Konsekvenser för enskilda och företag.....	566
13.7	Konsekvenser för brottsligheten, brottsbekämpningen och det brottförebyggande arbetet.....	567
13.8	Konsekvenser för den personliga integriteten.....	568
13.9	Övriga följdändringar.....	568
<b>14</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>569</b>
14.1	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken.....	569
14.2	Förslaget till lag om ändring i utsökningsbalken.....	569
14.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.....	577



14.4	Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244).....	578
14.5	Föreslaget till lag till ändring i kustbevakningslagen (2019:32) .....	579
14.6	Förslaget till lag om ändring i tullbefogenhetslagen (2024:710).....	580
14.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna .....	581
14.8	Övriga lagförslag.....	582

## **Bilagor**

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2023:90 .....	583
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2025:1 .....	599



# Sammanfattning

## Inledning

Vårt huvuduppdrag har varit att förutsättningslöst analysera och utvärdera Ekobrottsmyndighetens uppdrag och konstruktion samt att föreslå de organisatoriska och rättsliga förändringar som behövs för att förbättra och effektivisera arbetet mot de kriminella nätverken och den organiserade ekonomiska brottsligheten. Vi tog fasta på uppdraget om den förutsättningslösa analysen. Vår uppgift måste, särskilt mot bakgrund av det sistnämnda uppdraget, vara att föreslå en organisation som på ett så effektivt sätt som möjligt kan bekämpa den kvalificerade och organiserade ekonomiska brottsligheten. Att begränsa utredningsarbetet till att isolerat titta på Ekobrottsmyndighetens inre konstruktion tedde sig inte ändamålsenligt. Utgångspunkten för statens insats mot ekobrottsligheten måste vara problembilden och uppgiften, inte dagens myndighetsorganisation.

Vi inledde därför utredningsarbetet med att kartlägga hur den kvalificerade och organiserade ekonomiska brottsligheten ser ut i dag, drygt 25 år efter det att Ekobrottsmyndigheten inrättades. Med utgångspunkt i den kartläggningen har vi förutsättningslöst övervägt hur statens brottsbekämpande insats på området bör se ut och hur den bör organiseras. Som ett led i detta har vi undersökt hur arbetet vid de brottsbekämpande myndigheterna ser ut på ekoområdet och hur samarbetet dem emellan fungerar. Vi har därefter övervägt och analyserat för- och nackdelar med flera organisationsformer, varvid vi fann att tre av dem förtjänade mer noggranna överväganden. Analysen har lett till att vi starkt förordar ett av dessa alternativ, nämligen att slå ihop Ekobrottsmyndighetens och Polismyndighetens verksamheter på ekobrottsområdet.

I korthet har vi funnit att den ekonomiska brottsligheten i dag har en nästan ofattbar omfattning och att den dessutom har ändrat karak-

tär. Den är numera gränsöverskridande och samma aktörer förekommer i både ekobrottsärenden och i ärenden om vålds- och narkotikabrott. Dagens brottsbekämpning på ekoområdet räcker inte längre till. Ekobrottsmyndigheten utreder inte, som många tror, merparten av den ekonomiska brottsligheten. Tvärtom utreder myndigheten en begränsad del av brottsligheten. För att staten inte ska ligga steget efter kriminaliteten, utan i stället ligga steget före, behövs därför en ny organisation som ger förutsättningar för förändrade arbetsmetoder och en mer samlad brottsbekämpning. Förslaget innebär att Ekobrottsmyndighetens och Polismyndighetens verksamheter slås ihop för att på så sätt skapa en starkare och mer effektiv organisation än de enskilda myndigheterna utgör i dag. Organisationen som vi föreslår har förutsättningar att växa och kan ta till vara framgångsrika arbetssätt som används inom Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten på var sitt håll.

Detta betänkande handlar om den mer renodlade brottsbekämpningen, dvs. rättsväsendets insatser. Det förtar inte vikten av samarbete med och mellan övriga myndigheter och offentliga organ, eller vikten av att hela samhället engagerar sig i kampen mot ekonomisk brottslighet. Det brottsförebyggande arbetet är mycket viktigt, särskilt på ekobrottsområdet. En välfungerande polis- och åklagarverksamhet är dock en grundläggande förutsättning för att ekobrottsbekämpningen ska vara framgångsrik. Samhällets signal till allmänheten får inte vara att man har gett upp. Vissa individer måste lagföras för att nå det övergripande målet för kriminalpolitiken: att minska brottsligheten och öka människors trygghet.

Vi har också ett antal deluppdrag som anknyter till ekonomisk brottslighet. Dessa deluppdrag rör frågor om tillgång till vissa uppgiftssamlingar i brottsbekämpande syfte, en utökning av antalet myndigheter som får biträda med utmätning på distans, sanktionsväxling i fråga om bokföringsbrott och rekonventionstalan. Vår analys i dessa delar är, eller har gjorts, oavhängiga slutsatserna i organisationsfrågan.

## En ny organisation av ekobrottsbekämpningen

### Den kvalificerade och organiserade ekonomiska brottsligheten har blivit samhällsskadlig, gränsöverskridande och systemhotande

När Ekobrottsmyndigheten bildades för ett kvarts sekel sedan var en vanlig svensk definition av ekonomisk brottslighet kriminalitet som sker i eller med företag som i övrigt bedriver legal näringsverksamhet. Den ekonomiska brottsligheten ansågs främst omfatta s.k. manschettbrott, dvs. brottstyper som begås inom företagsvärlden och bland samhällets övre socioekonomiska skikt. Exempel på sådana brott är skattebrott och olika borgenärsbrott, som bokföringsbrott. Det var också främst för att utreda den sortens brottslighet som Ekobrottsmyndigheten bildades.

Vår kartläggning av hur den ekonomiska brottsligheten ser ut i dag, 2025, har visat en i många avseenden skrämmande utveckling. Dagens ekonomiska brottslighet är inte bara ”manschettbrottslighet” utan omfattar väsentligt mycket mer. Dessutom finns det numera stora överlappningar mellan organiserad och ekonomisk brottslighet. Många ekonomiska brott är organiserade. Ekonomisk brottslighet finansierar dessutom organiserad vålds- och narkotikabrottslighet. Illegal verksamhet blandas ofta med legal näringsverksamhet. Ibland används företaget endast för att begå ekonomisk brottslighet och i praktiken är företaget i dessa fall ett rent brottsverktyg.

Den ekonomiska brottsligheten innefattar en rad olika företeelser. Dessa sträcker sig från upplägg där företag används som brottsverktyg och där bedrägerier och välfärdsbrottslighet används för att finansiera annan organiserad brottslighet till olika sorters arbetslivskriminalitet med mänskligt lidande som följd och miljöbrottslighet till skada för miljö och hälsa. Den ekonomiska brottsligheten anknuter även till sanktionsbrott och otillåten påverkan till skada för demokrati och statsskick. Dessutom omfattas kvalificerade finansmarknadsbrott till skada för den fria konkurrensen och vår marknadsekonomi, liksom skattebrott som gräver ur våra gemensamma tillgångar. Brottsligheten möjliggörs ibland genom färdiga brottsupplägg som köps på nätet och professionella möjliggörare. Det förekommer dessutom att organiserad brottslighet med hjälp av företagande och otillåten påverkan närmar sig ett samhällsövertagande, dvs. den utövar betydande makt i hela samhällssegment. Det förekommer även kopplingar till främmande statsmakter, terrorism och extremistmiljöer. Samman-

taget har brottsligheten den karaktären att den hotar grundbultarna i vårt samhälle. Med andra ord har den blivit systemhotande.

Den ekonomiska brottsligheten i dag är en brottslighet som inte bara är komplex och svårutredd utan som också saknar gränser, såväl geografiskt som i fråga om lagrum och myndighetsgränser. Det är numera ofta samma kriminella nätverk som skjuter och säljer narkotika som gör sig skyldiga till ekonomisk brottslighet. Dessutom kan nätverksaktörer högre upp i hierarkin ägna sig åt ekonomisk brottslighet för att distansera sig från annan brottslighet som grova narkotikabrott och våldsbrott. Brotten har ofta internationella inslag. Pengarna försvinner ofta snabbt utomlands.

Något som särskilt utmärker ekonomisk brottslighet är att den i mindre utsträckning än andra brott anmäls och att den är mycket svårupptäckt. Den saknar inte sällan tydliga målsägande och kan i dessa fall upptäckas endast genom samhällets kontrollsystem. En problematik när det gäller utredning av organiserade brott generellt är att det är svårt att få tag på huvudmännen bakom brotten och brottsuppläggen. Dessa håller sig på avstånd från den faktiska brottsliga verksamheten. Ofta befinner de sig utomlands. Detta gäller även ekonomisk brottslighet. Ett sätt att distansera sig från andra brott är dessutom att utnyttja företaget som juridisk person och möjligheten att sätta målvakter som företrädare för detta. Ett annat sätt är att använda sig av komplexa företagsstrukturer, där legala företag används som fasad. Med digitaliseringen har det också blivit lättare att verka anonymt på distans.

Numera används ofta uttrycket ”den kriminella ekonomin”. Vi framhåller i vår analys att ekonomisk brottslighet och den kriminella ekonomin inte är liktydiga begrepp men att båda göder och finansierar den grova organiserade brottsligheten.

Det är således tydligt att ekobrott inte främst utgörs av isolerade företeelser i form av skatte- och borgenärsbrott, dvs. brott som utreds av Ekobrottsmyndigheten, och att verkligheten i dag är en annan än för 25 år sedan. Sammanfattningsvis talar brottslighetens karaktär och omfattning för att det nuvarande arbetet med ekobrottsbekämpning inte längre är ändamålsenligt och att det behövs ett nytt sätt att arbeta.

## Den ekonomiska brottsligheten genererar hisnande belopp i brottsvinster

En intressant – och mycket relevant – fråga är hur stor omfattning den beskrivna ekobrottsligheten har. För att bedöma vilken sorts organisation som mest effektivt bekämpar den ekonomiska brottsligheten i Sverige måste det göras ett försök att uppskatta hur stor omfattningen av den är. Vi har också försökt skapa oss en uppfattning om hur stor andel den ekonomiska brottsligheten utgör av den samlade brottsligheten. Dessa frågor kan naturligtvis aldrig besvaras med säkerhet. Det finns en mängd osäkerhetsfaktorer i sådana uppskattningar och mycket talar för att de är särskilt stora i fråga om ekonomisk brottslighet. Anmälingsbenägenheten är nämligen låg och mörkertalen stora när det gäller den typen av brottslighet. Det finns flera förklaringar till detta. Skamfaktorn kan vara hög. En polis-anmälan kostar tid och resurser och kan för företag i vissa fall leda till en sämre kreditvärdighet. Ofta upptäcker det utsatta brottsoffret inte förrän efter en tid att ett brott har ägt rum, om en upptäckt ens sker. I de fall målsäganden är det allmänna, vilket ofta är fallet inom ekonomisk brottslighet, förutsätter en anmälan en upptäckt genom kontrollsystemen. Antalet anmälda brott ger därför ingen fullständig bild av ekobrottslighetens omfattning. Vi har likväl gjort ett försök att uppskatta den.

Enligt Ekobrottsmyndighetens egen statistik kom det 2024 in 10 774 brottsanmälningar till myndigheten. Dessa innehöll 48 235 brottsmisstankar. Av brottsmisstankarna avsåg 15 386 skattebrott och 27 488 bokföringsbrott. Polismyndigheten utreder den stora merparten av de brott som inte utreds av Ekobrottsmyndigheten. Till Polismyndigheten anmäldes 2024 cirka 1,5 miljoner brott, varav cirka 250 000–300 000 brott får anses vara ekobrott. Det handlar således om helt andra volymer än ärendemängden hos Ekobrottsmyndigheten. Vår slutsats efter att ha tittat på de enskilda brottstyperna är att av de till polisen anmälda brotten utgjorde uppskattningsvis och mycket grovt räknat nästan en femtedel någon form av ekonomisk brottslighet (knappt 300 000 av 1,5 miljoner brott). Merparten var bedrägerier.

Dessa ekonomiska brott, som i dag hanteras av rättsväsendet, kan antas utgöra endast en begränsad del av den totala brottsligheten. Det råder som nämnts ovan enighet om att mörkertalen, dvs. brotten

som varken förhindras, anmäls eller upptäcks, inom ekonomisk brottslighet är mycket stora. En stor del av den faktiska ekonomiska brottsligheten förblir alltså oupptäckt.

Omsättningen av den kriminella ekonomin har av Polismyndigheten uppskattats till uppseendeväckande 100–150 miljarder kronor årligen. Myndigheten gjorde en grov uppskattning för ett par år sedan och den uppskattningen har därefter använts flitigt i debatten. Även andra har återkommande hänvisat till denna siffra. Vi har tittat på hur uppskattningen gjordes och kan konstatera att vissa delbelopp är rena brottsvinster, andra är bruttobelopp där delar utgör t.ex. arbetsförtjänst. Vidare är omsättningen av den kriminella ekonomin och den ekonomiska brottslighetens brottsvinster inte jämförbara enheter. All ekonomisk brottslighet är inte heller organiserad. Men vi har funnit att det finns grund för antagandet att den ekonomiska brottsligheten genererar hisnande belopp i brottsvinster varje år och att det handlar om miljardbelopp som grovt räknat motsvarar hela rättsväsendets budget.

Ingenting talar för att den ekonomiska brottsligheten kommer att minska framöver, tvärtom. Allt pekar på att ekobrotten har blivit en förutsättning för den organiserade brottslighetens fortlevnad och att incitamenten för att fortsätta att begå dessa brott är stora, samtidigt som upptäcktsrisken är låg. Att låta utvecklingen fortgå kan inte vara ett alternativ. Det behövs alltså kraftfulla åtgärder för att vända utvecklingen.

Hur bör då en organisation se ut för att ha förmågan att ta sig an uppgiften att förutse, förebygga, upptäcka, utreda och lagföra denna brottslighet? Vi har slutit oss till följande.

De gränsöverskridande och överlappande inslagen visar på vikten av samverkan och överblick och en sammanhållen inriktning för ekobrottsbekämpningen. Det stora mörkertalet visar på vikten av en effektiv underrättelseverksamhet och ett proaktivt förhållningssätt. Brottsens komplexitet visar på vikten av specialistkompetens. Brottslighetens stora omfattning innebär att organisationen måste vara rätt dimensionerad och resurssatt. Det faktum att brottsligheten förändras med samhällsutvecklingen innebär att organisationen måste vara flexibel.



## Den nuvarande ekobrottsbekämpningen är fragmenterad och otillräcklig

Vi har tittat på hur de brottsbekämpande myndigheterna arbetar med ekonomisk brottslighet i dag. Vår slutsats är att ekobrottsbekämpningen i Sverige är fragmenterad. Varje myndighet har sin egen inriktning på ekobrottsområdet utifrån sin egen brottskatalog och sina egna arbetsuppgifter och uppdrag. Detta gäller även inriktningen av underrättelseverksamheten. Det finns ingen övergripande eller gemensam inriktning eller strategi på ekoområdet, utöver den inriktning som lagts fast inom den myndighetsgemensamma satsningen mot den organiserade brottsligheten, den s.k. OB-satsningen. Skatteverket, Tullverket och Kustbevakningen har förvaltningsuppdrag som motiverar en särskild inriktning av brottsbekämpningen mot det egna sakområdet. Ekobrottsmyndigheten har däremot inget annat uppdrag än det brottsbekämpande.

Ekobrottsmyndigheten utreder inte, som många tror, den största delen av de ekonomiska brotten, utan endast en begränsad del av dessa. Detta gäller inte minst om man räknar bort de ärenden som särskilt anges i myndighetens brottskatalog. I princip utreder Ekobrottsmyndigheten bara brotten i sin brottskatalog, dvs. i huvudsak skattebrott och borgenärsbrott. Myndigheten hanterar alltså en avgränsad del av den ekonomiska brottsligheten, trots att brottsligheten skär över myndighetsgränserna. Merparten av de ekonomiska brotten utreds av Polismyndigheten, som också utreder övrig organiserad brottslighet.

Ekobrottsmyndigheten arbete är gott inom sitt begränsade fält. Myndigheten har hög kompetens och specialistkunskaper i fråga om vissa ekobrott. Myndigheten använder sig också av ett framgångsrikt arbetssätt med teamarbete, där utredningsgrupper sätts samman med åklagare, poliser, civila ekobrottsutredare och andra, bl.a. eko-revisorer. Ibland deltar även utredare från Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet i teamen. Utredningsteamet är alltså en bred specialistgrupp.

Inom Polismyndigheten pågår ett arbete med att utveckla nya arbetsmetoder och ett nytt angreppssätt mot den organiserade brottsligheten. Detta nya arbetssätt har varit mycket framgångsrikt inom bekämpningen av det grova våldet. I arbetet har även Åklagarmyndigheten deltagit. Bland annat innebär arbetssättet att problemet

sätts i fokus, bortom traditionella gränsdragningar. Genom att sätta personer från olika verksamheter och med olika kompetenser vid samma bord för att snabbt utbyta information, har man fått ett bättre beslutsunderlag och en större överblick. Ärenden har kunnat samordnas i kluster med utgångspunkt i t.ex. centrala gärningspersoner. Vidare har det funnits en aktiv strävan bort från att arbeta i stuprör. Styrande för valet av handläggningssätt har i stället varit var och hur en företeelse handläggs mest effektivt. Polisen beskriver sitt förändrade arbetssätt som att man har ett 360-gradersperspektiv. Ett annat ledord är proaktivitet, att inte vänta på att en händelse inträffar utan att försöka förhindra den. Arbetssättet har nyligen också börjat användas mot organiserade bedrägerier, som tidigare har varit ett eftersatt område. Myndigheten har också en bred arsenal av stödfunktioner, bl.a. it-utveckling.

Myndigheterna kan båda uppvisa goda exempel. Det är dock tydligt att myndigheterna arbetar var för sig. Det har sedan länge funnits ett visst skav mellan Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten och samarbetsklimatet har inte alltid varit gott.

För att skapa överblick och gemensam inriktning och strategi på ekoområdet och göra det möjligt för myndigheterna att dra nytta av varandras specialförmågor, har vi funnit att det krävs antingen ett strukturerat samarbete som är både varaktigt och omfattande eller en förändrad organisation.

### **Samverkan och samarbetet mellan de brottsbekämpande myndigheterna behöver samordnas och kan inte läka bristen på överblick**

Vi har i vårt utredningsarbete haft utgångspunkten att det är uppgiften, inte organisationen, som är målet. Det vill säga, utgångspunkten måste i detta fall vara den gemensamma uppgiften att på ett så effektivt sätt som möjligt bekämpa den ekonomiska brottsligheten, inte att slå vakt om den egna organisationen. Ekobrottsbekämpningen är i dag inte organiserad på ett sammanhållet sätt, utan ansvaret är uppdelat på flera myndigheter. Det är en ordning som kan fungera om det finns en regelbunden och strukturerad samverkan och ett effektivt samarbete myndigheterna emellan. Frågan om hur de brottsbekämpande myndigheterna samverkar och samarbetar på ekoområ-

det har därför varit viktig. Vi har av den anledningen undersökt hur myndigheterna samarbetar och samverkar.

Kartläggningen visar att den samverkan och det samarbete som finns i dag i stor utsträckning består av avgränsade punktinsatser som inte i tillräckligt stor utsträckning påverkar brottsbekämpningen i stort. Merparten av den samverkan som finns sker inom ramen för olika regeringsuppdrag som inte alltid är koordinerade sinsemellan. Det är också den uppfattning som vi har inhämtat från medarbetare vid myndigheterna, nämligen att samtidigt som samarbetena bedrivs parallellt så är de inte heltäckande. Myndigheterna måste förhålla sig till ett stort antal fora och uppdrag som inte sällan överlappar varandra i sak. Organiseringen av de mångtaliga samverkansuppdragen tar mycket kraft i både tid och resurser och ger inte motsvarande operativa resultat.

Det finns ett mycket stort behov av samordning av regeringsuppdragen, både från myndigheternas och från regeringens sida. Samarbetet utanför regeringsuppdragen är begränsat och bedrivs inte i tillräckligt stor omfattning.

Vår slutsats är att det befintliga samarbetet mellan de brottsbekämpande myndigheterna inte kan läka bristen på översikt och gemensamma strategier inom ekobrottsbekämpningen. Det behövs enligt vår uppfattning en mer sammanhållen ekobrottsbekämpning. En viktig uppgift för en framtida organisation är dessutom att ta ett samlat grepp om uppdragen och arbetsformerna samt koordinera och hålla ihop dessa.

## Det behövs en förändring

Den kvalificerade ekobrottsligheten har numera en omfattning och en karaktär som dagens myndighetsorganisation inte är anpassad för.

Det fungerar inte att ha en separat myndighet som endast hanterar en mycket begränsad del av den ekonomiska brottsligheten och att myndigheterna inte i tillräcklig utsträckning samarbetar med varandra, när brottsligheten skär över myndighetsgränserna. Ekobrottsmyndighetens verksamhet är för begränsad och räcker inte längre till. En ny organisation måste både kunna bekämpa den kvalificerade ekonomiska brottsligheten och ha förmågan att hantera den blandbrottslighet och multikriminalitet som det numera ofta är fråga om. Det måste

också finnas ett medvetet och sammanhållet sätt att leda och inrikta brottsbekämpningen. Olika myndigheter med samma eller överlappande uppdrag kan inte arbeta i egna spår. Om man saknar överblick över den samlade brottsligheten och om bekämpningen är för fragmenterad missar man samband och information, vilket kan vara bidragande orsaker till att man endast försöker utreda de brott som hamnar i inkorgen, dvs. som anmäls, i stället för att arbeta proaktivt.

Den slutsats som vi har dragit under utredningsarbetet är att en effektivare ekobrottsbekämpning än i dag är en förutsättning för att den organiserade brottslighetens framväxt ska kunna motverkas och att en reform brådskar.

En ny organisation måste enligt vår uppfattning bl.a. innefatta följande.

- Ekobrottsbekämpningen måste i största möjliga mån vara samlad.
- Organisationen måste vara kraftfull, mer ändamålsenligt dimensionerad och resurssatt samt kunna hantera en väsentligt större mängd ärenden än i dag.
- Utredningsverksamheten måste understödjas av en kraftfull underrättelseverksamhet med större fokus än i dag på att förhindra specifika brott, upptäcka specifika brott som inte anmäls och kartlägga ”noder” och huvudmännen bakom brottsligheten.
- Det måste finnas en samlad hot- och sårbarhetsanalys och gemensamma lägesbilder som underlag för prioritering och ledning mot centrala fenomen, tillvägagångssätt och aktörer.
- Det måste finnas ett effektivt informationsutbyte mellan utredningsverksamheten och underrättelseverksamheten.
- Organisationen måste ges förutsättningar att använda framgångsrika arbetsmetoder i form av teamarbete, samordning av ärenden och att sätta problemet i fokus.
- Det brottsbeivrande arbetet måste bedrivas i nära samverkan med en inriktad brottsförebyggande verksamhet.

## **Det bör inrättas en nationell specialenhet inom Polismyndigheten (Ekopolisen) och en nationell delning inom Åklagarmyndigheten (NEA) som arbetar med ekonomisk brottslighet**

Med beaktande av de krav som bör ställas på en ny organisation har vi funnit att tre olika organisationsformer för den framtida ekobrottsbekämpningen bör övervägas närmare. Även andra organisationsformer har övervägts men har av olika skäl funnits mindre lämpliga. Vi avråder också från att bibehålla organisationen i dess nuvarande form. Två alternativ som vi har övervägt närmare är att skapa en utvidgad ekobrottsmyndighet och att omvandla Ekobrottsmyndigheten till en polismyndighet. Av skäl som vi utvecklar i betänkandet har vi funnit att dessa två alternativ har fler nackdelar än fördelar. Vi har i stället kommit att förorda det tredje alternativet.

Mot bakgrund av dagens multikriminalitet och upplösta gränser är det viktigt att ge brottsbekämpningen förutsättningar att agera samlat och kraftfullt. Enligt vår bedömning tillgodoses dessa behov bäst om den i dag fragmenterade ekobrottsutredningen samlas under ett gemensamt paraply, i stället för att styras av myndighetsgränser. Vi lämnar därför ett förslag som innebär att Ekobrottsmyndigheten verksamhet överförs till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Inom dessa myndigheter föreslår vi att det skapas nationella enheter för ekobrottsbekämpning respektive ekobrottsutredning. Inom utredningen har dessa enheter benämnts Ekopolisen och Nationella ekobrottsavdelningen (NEA). Förslaget innebär också att Ekobrottsmyndigheten efter omorganisationen upphör som myndighet och avvecklas.

Ekopolisens sakområde föreslås utöver de traditionella ekobrotten och bedrägeribrotten innefatta även anknytande brottslighet. Exempelvis bör miljöbrott och korruptionsbrott med tydliga inslag av ekonomisk brottslighet handläggas vid enheten. Till enheten föreslås Ekobrottsmyndighetens utredningsverksamhet flyttas, liksom vissa befintliga specialfunktioner vid Noa. I praktiken innebär förslaget att Ekobrottsmyndighetens civila och polisiära utredare flyttas till enheten. Det innebär att det där skulle finnas en spetskompetens inom kvalificerad ekobrottslighet, som kompletteras av den kompetens och de stödfunktioner som finns inom Polismyndigheten. Förslaget innefattar att Ekobrottsmyndighetens teambaserade arbetsätt med ett nära samarbete mellan åklagare och utredare överförs

till den nya organisationen. Arbets sättet inom Ekopolisen skulle även innefatta ”klustring” och samordning av ärenden, dvs. det nya arbets sätt som börjat tillämpas inom Polismyndigheten.

Även Ekobrottsmyndighetens underrättelseverksamhet föreslås inordnas i Polismyndigheten. Ekobrottsmyndighetens underrättelseverksamhet kommer därmed att bli en del av en funktion för en ny ekounderrättelseverksamhet inom Polismyndigheten.

Det brottsförebyggande arbetet på ekobrottsområdet är starkt behövt i ett samhälle som bygger på tillit. Ekobrottsmyndighetens brottsförebyggande arbete är sedan ett par år ett arbete i frontlinjen. Den brottsförebyggande verksamheten bör därför tas om hand och överföras till Polismyndigheten, för att där utvecklas vidare.

Genom omorganisationen underlättas informationsutbytet med Polismyndighetens övriga verksamhet, både inom utredningsverksamheten och underrättelseverksamheten. Den nya organisationen möjliggör också en sammanhållen ledning och styrning av verksamheten och sammanhållna prioriteringar. Ekobrottsbekämpningen blir med den föreslagna lösningen mer sammanhållen. Även den totala brottsbekämpningen blir mer sammanhållen. Organisationsförslaget ger bättre förutsättningar än i dag att samordna ekobrottsbekämpningen med övrig brottsbekämpning vid överlappande brottslighet. Det blir lättare att få en polisiär överblick och att ha underlag för att prioritera och bestämma inriktningen för både ekobrottsbekämpningen och övrig brottsbekämpning. Eftersom ekonomisk brottslighet och den kriminella ekonomin finansierar annan grov och organiserad brottslighet får vårt förslag, med fokus på ett 360-gradersperspektiv och ett ökat informationsutbyte, genomslag på brottsbekämpningen i stort. Vidare har den nya organisationen förutsättningar att vid behov förstärkas ytterligare och växa.

Det sagda gäller även åklagarresursen, som samlas inom en och samma myndighet. Åklagarverksamheten får därmed en mer sammanhållen verksamhet och en större flexibilitet i resurssättningen. Exempelvis är det en fördel att ekoåklagarna kan ingå i åklagarnas områdesteam. Effektivitetsförluster i form av ärenden som skickas fram och tillbaka mellan två åklagarmyndigheter undviks. I stället kan eventuell ärendekonkurrens lösas internt inom Åklagar myndigheten.

Det är vidare inte betydelselöst att merparten av de ”skav” som funnits mellan Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Åklagar-

myndigheten löses ut med förslaget. Även regeringens styrning av de brottsbekämpande myndigheterna blir rakare.

Det är viktigt att framhålla att både Ekobrottsmyndighetens teamarbete och samlokaliseringen mellan åklagare och utredningspersonal fortsätter inom ekobrottsbekämpningen med vårt förslag. Det är en viktig förutsättning för reformen. Utgångspunkten är också att Ekobrottsmyndighetens personal ska erbjudas fortsatt anställning hos Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten och inom dessa myndigheter ha i allt väsentligt samma arbetsuppgifter som i dag.

Det är också viktigt att framhålla att det rör sig om ett krafttag och en satsning på ekobrottsbekämpningen. Den verksamhet som bedrivs inom Ekobrottsmyndigheten i dag ska inte nedmonteras. Vi föreslår alltså en förstärkning av brottsbekämpningen, dock under andra myndighetsledning än i dag. I princip bör Ekobrottsmyndighetens befintliga verksamhet kunna behållas och integreras i den nya organisationen.

Vi har också haft som utgångspunkt att ekobrottsbekämpningen måste vara långsiktig och att utredningsresursen i största möjliga mån bör vara ”fredad”. Detta bör åstadkommas genom att mycket distinkta enheter byggs upp inom Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten och genom ett tydligt uppdrag från regeringen.

Vi ser ett behov av skyndsamhet i att förbättra och effektivisera organisationen och arbetsmetoderna. Det som pågår i detta nu är att pengarna rinner ur samhällets fickor och används och omsätts av kriminella aktörer på ett samhällsskadligt sätt. Reformen bör därför inte vänta.

### **Myndigheterna bör ges ett uppdrag att förbereda och sedan genomföra omorganisationen**

Vi föreslår att Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten ska ges ett gemensamt uppdrag att först förbereda och sedan genomföra omorganisationen. Den nya organisationen föreslås vara inrättad senast den 1 januari 2027. Ett uppdrag att förbereda omorganisationen bör ges redan under hösten 2025.

Uppdraget till myndigheterna att förbereda omorganisationen bör omfatta bl.a. att utreda och analysera hur den regionala strukturen för de nya organisatoriska enheterna för ekobrottsbekämpning inom Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten bör utformas

och byggas upp, hur ledningen och styrningen av enheterna bör se ut, förutsättningarna för verksamhetsöverföring samt vad som krävs för att tillhandahålla effektiva it-system till den nya verksamheten. Uppdraget bör också innefatta att analysera frågor om anställningsförhållanden för Ekobrottsmyndighetens medarbetare med målsättningen att de kan erbjudas anställning vid Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, de nya enheternas lokalförsörjning med målsättningen att Ekobrottsmyndighetens nuvarande medarbetare inledningsvis kan sitta kvar i befintliga lokaler och huruvida omorganisationen medför ökade kostnader som kräver anslag som går utöver den anslagsöverföring som bör ske i samband med avvecklingen av Ekobrottsmyndigheten.

### **En modell för hur enheterna inom Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten skulle kunna organiseras och hur de skulle kunna arbeta**

Vi samlade som en del av utredningsarbetet under hösten 2024 representanter för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten i två olika arbetsgrupper. Dessa grupper fick i uppgift av oss att arbeta fram ett förslag på hur en samlad ekobrottsbekämpning närmare skulle kunna organiseras och hur den skulle kunna arbeta. I betänkandet beskriver vi deras analyser och förslag på en organisering av ekobrottsbekämpningen inom myndigheterna. Det är myndigheterna själva som är bäst lämpade och som bör ges i uppdrag att besluta om hur organisationen ska utformas. Beskrivningen bör därför ses som en illustration av eller en modell för organisationen, inte som skarpa förslag från vår sida. Vi har dock i allt väsentligt ställt oss bakom arbetsgruppernas bedömningar och föreslår att dessa bedömningar ska beaktas av myndigheterna inom ramen för uppdraget att förbereda omorganisationen.

I stora drag kan arbetsgruppernas bedömningar sammanfattas på följande sätt.

- En nationell specialenhet, ”Ekopolisen”, inrättas inom Polismyndigheten med uppdraget att bekämpa kvalificerad och organiserad ekonomisk brottslighet.



- Ekopolisen bör ha en högspecialiserad underrättelse- och utredningsförmåga och en utvecklad brottsförebyggande förmåga, som arbetar i nära samverkan med varandra.
- Enheten bör vara nationell och ha en nationell ledning för att säkerställa en ”fredad resurs”, men bedriva verksamhet även regionalt. Enhetens resurser bör som utgångspunkt inte kunna tas i anspråk för bekämpning av annan brottslighet.
- Fokuset på proaktivt och brottsförebyggande arbete bör stärkas i syfte att öka den brottsbekämpande effekten.
- Samordning av ärenden bör i allt större utsträckning ske med hjälp av AI-verktyg, vilket i förlängningen innebär att brottsbekämpningen alltmer kan inriktas mot att lagföra huvudaktörerna inom organiserad brottslighet.
- En nationell avdelning, Nationella ekobrottsavdelningen (NEA), inrättas inom Åklagarmyndigheten.
- Avdelningens sakliga ansvarsområde bör motsvara Ekopolisens.
- Avdelningen bör vara nationell men verksamheten bör bedrivas även regionalt, på samma orter som Ekopolisens verksamhet.
- Arbetet bör bedrivas i operativa team tillsammans med Ekopolisens utredningspersonal.
- Inriktning och prioriteringar på ekoområdet bör bestämmas gemensamt av Ekopolisen och NEA.
- Ett operativt forum, ”Operativt forum”, inrättas. Operativt forum är ett särskilt forum där Ekopolisens ledning och NEA:s ledning samverkar och för dialog i operativa frågor och kring inriktningen av ekobrottsbekämpningen.

## Konsekvenser

Förslaget berör i första hand Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Det förväntas under 2027 för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten leda till vissa engångskostnader, som preliminärt kan tas inom befintliga ekonomiska ramar,

inräknat de anslag som annars hade tillkommit Ekobrottsmyndigheten.

Förslagen berör också i hög grad de personer som har sin anställning vid dessa myndigheter, framför allt Ekobrottsmyndigheten. Utgångspunkten är dock att dessa ska erbjudas anställning vid Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Det har uttryckts en farhåga om att en omorganisation skulle kunna innebära ett kompetenstapp och att civil personal med specialistkunskaper skulle tacka nej till fortsatt anställning. Vi bedömer dock att Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten kommer att kunna skapa en arbetsplats med ett spännande arbetssätt och intressanta arbetsuppgifter samt att personalen kommer att omhändertas väl inom dessa myndigheter.

Vi bedömer att vårt förslag kommer att förbättra förutsättningarna för att bekämpa ekonomisk brottslighet, i synnerhet organiserad sådan. I förlängningen förväntas förslaget också ha positiva effekter på bekämpningen av annan organiserad brottslighet. Detta kommer i sin tur att leda till besparingar på samhällsekonomisk nivå. Förslaget kommer också att ha positiva effekter på det brottsförebyggande arbetet. I förlängningen kan det öka förtroendet för rättsväsendet.

Genom att brottsligheten på sikt förväntas minska genom förslaget har det även positiva konsekvenser för bl.a. enskilda, företag och den fria konkurrensen.

Förslaget kan under en övergångsperiod leda till ett visst tapp i fart i ekobrottsbekämpningen. Vi bedömer dock att tappet blir litet och kortvarigt.

Vårt förslag bör genomföras så fort som möjligt. Realistiskt bedömer vi att ett genomförande kan inledas den 1 januari 2027.

Inom något eller några år förväntas det behövas resurstillskott för att finansiera en förstärkt bekämpning av ekobrottsligheten i Sverige. Detta gäller oavsett val av organisation.

## Registertillgång

Tillgång till finansiell information är en central del av underrättelseverksamheten på ekobrottsområdet. Vi har mot den bakgrunden fått i uppgift att analysera och ta ställning till om och i så fall på vilket sätt Ekobrottsmyndigheten bör få tillgång till ytterligare register som andra myndigheter förfogar över. Enligt Ekobrottsmyndigheten

är det i dag framför allt tre uppgiftssamlingar som underrättelseverksamheten saknar tillräcklig tillgång till. Dessa är de uppgiftssamlingar som brukar benämnas penningtvätsregistret, beskattningsdatabasen och tulldatabasen. Vi har inhämtat att även Polismyndigheten och i förekommande fall Skatteverket har behov av tillgång till nämnda uppgiftssamlingar. Våra förslag har gjorts neutrala i förhållande till den omorganisation av ekobrottsbekämpningen som vi föreslår, bl.a. för att möjliggöra ett tidigare ikraftträdande.

En övergripande iakttagelse från vår sida är att det behöver tas ett större grepp om de brottsbekämpande myndigheternas och andra myndigheters registerlagstiftningar och om tillgången till och utbytet av information när det gäller brottsbekämpningen. Det är inte en effektiv ordning att se över register per myndighet. I stället behövs det en systemsyn på registerlagstiftningen. Bedömningarna av vilka uppgifter som de brottsbekämpande myndigheterna behöver och under vilka förutsättningar uppgifterna bör få behandlas och delas bör göras samlat. Justitiedepartementet skulle kunna få ett samordnande ansvar för dessa frågor i Regeringskansliet.

I avvaktan på en sådan översyn föreslår vi två förändringar.

Vi föreslår ingen ökad tillgång till det s.k. penningtvätsregistret. Det finns dock anledning att se över finanspolissektionens uppdrag och uppgifter inom Polismyndigheten för att underlätta ett ökat informationsutbyte mellan den sektionen och Polismyndighetens övriga verksamhet och andra brottsbekämpande myndigheter på ekoområdet.

Vi föreslår att Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten i verksamhet som syftar till att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott ska ha samma tillgång till uppgifter ur beskattningsdatabasen som Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

Dessutom föreslår vi att Tullverkets icke-brottsbekämpande verksamheter ska omfattas av uppgiftsskyldigheten enligt 5 § lagen (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Det innebär att dessa verksamheter inom Tullverket ska lämna uppgifter till bl.a. Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Skatteverket, om uppgifterna behövs i den brottsbekämpande verksamheten.

Vi bedömer att skyddet för den personliga integriteten kommer att vara tillräckligt trots den ökade personuppgiftsbehandlingen.

## Utmätning på distans

Sedan tre år tillbaka kan Kronofogdemyndigheten i större utsträckning än tidigare utmäta egendom på distans. De nya reglerna innebär att myndigheten kan begära biträde av polisen för att ta utmätt egendom i förvar när utmätningsbar egendom påträffas i polisens verksamhet. Ett av våra deluppdrag är att ta ställning till om Kronofogdemyndigheten bör kunna få biträde av fler brottsutredande myndigheter, t.ex. Ekobrottsmyndigheten.

Våra förslag har gjorts neutrala i förhållande till den omorganisation av ekobrottsbekämpningen som vi föreslår, bl.a. för att möjliggöra ett tidigare ikraftträdande.

Vi föreslår att Kronofogdemyndigheten ska få rätt att begära biträde av Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen med att ta utmätt egendom i förvar, om egendomen påträffas i dessa myndigheters verksamhet. Tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän ska ha rätt att använda försvarligt och proportionerligt våld vid biträde till Kronofogdemyndigheten. Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen ska underrätta Kronofogdemyndigheten, om de i sin verksamhet påträffar egendom och det finns anledning att anta att egendomen kan utmätas. En underrättelse behöver inte lämnas om särskilda skäl talar mot det.

Vidare föreslår vi att Kronofogdemyndighetens förfarande med tidigare utmätt egendom, överskottsgods och exekutivt såld egendom som inte avhämtas ska regleras i lag. Förfarandet har tidigare varit oregerat.

## Sanktionsväxling

Ytterligare ett deluppdrag som vi har haft är att överväga om brottetypen bokföringsbrott bestående i försenad årsredovisning bör beivras genom administrativa sanktionsavgifter i stället för att utredas och lagföras av de brottsbekämpande myndigheterna.

Vi bedömer efter en analys att ett administrativt sanktionssystem för bokföringsbrott bestående i försenad årsredovisning inte bör införas, bl.a. mot bakgrund av dagens effektiva handläggning av brottetypen.

## Rekonventionstalan

I rättegångsbalken finns det särskilda regler som möjliggör för en tilltalad i ett brottmål att, i samma mål där han eller hon står åtalad, väcka åtal mot målsäganden eller åklagaren för bl.a. falskt eller obefogat åtal. En sådan talan kallas rekonventionstalan. En rekonventionstalan får, till skillnad från i princip alla andra åtal, väckas utan stämning. Talan kan inte heller avvisas, även om den är så ofullständig att den inte utan väsentlig olägenhet kan läggas till grund för en rättegång i ansvarsfrågan. Rekonventionstalan får handläggas i samma rättegång som det ursprungliga åtalet.

Det finns flera problem med rekonventionstalan. En åklagare som blir åtalad på detta sätt får dubbla roller i processen, dels som statens processförare, dels som tilltalad. En principiell konflikt uppstår därmed för åklagaren, som är skyldig att vara objektiv samtidigt som han eller hon har en rätt att försvara sig. Rekonventionstalan kan också användas för att trakassera åklagare och sabotera processen i exempelvis stora brottmål. Våld, hot och trakasserier mot offentliganställda är i förlängningen ett angrepp på det demokratiska systemet. Inställda förhandlingar medför kostnader för samhället.

Vi föreslår att de särskilda reglerna om rekonventionstalan ska tas bort. Det saknas skäl att behålla dem. Vi konstaterar att det finns andra sätt för en tilltalad att ta till vara sina rättigheter, bl.a. möjligheten att väcka enskilt åtal genom en stämningsansökan.



# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 9 §, 24 kap. 8 § och 47 kap. 1 § rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 7 kap. 9 §<sup>1</sup>

Det som anges i 6 § om åklagare tillämpas även på anställda vid Skatteverket *och andra än åklagare vid Ekobrottsmyndigheten* som har att vidta åtgärd eller meddela beslut i brottsbekämpande verksamhet. En fråga om jäv prövas av *respektive myndighet*.

Det som anges i 6 § om åklagare tillämpas även på anställda vid Skatteverket som har *till uppgift* att vidta åtgärder eller meddela beslut i brottsbekämpande verksamhet. En fråga om jäv prövas av *den myndigheten*.

Bestämmelser om jäv för anställda vid

1. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen finns i 7 § polislagen (1984:387),

2. Tullverket finns i 11 kap. 1 § tullbefogenhetslagen (2024:710),  
och

3. Kustbevakningen finns i 2 kap. 2 § kustbevakningslagen (2019:32).

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2024:711.

## 24 kap.

8 §<sup>2</sup>

Har ett beslut att anhålla någon meddelats i den misstänktes frånvaro, ska han eller hon, så snart beslutet har verkställts, förhöras. Förhöret ska hållas av en åklagare eller av en polisman eller annan anställd vid Polismyndigheten eller *Ekobrottsmyndigheten* som myndigheten har utsett. Har åklagaren inte redan underrättats om frihetsberövandet, ska det skyndsamt anmälas till honom eller henne. Åklagaren ska efter förhöret omedelbart besluta om den misstänkte ska förbli anhållen.

Har någon gripits enligt 7 §, ska han eller hon så snart som möjligt förhöras av en åklagare eller av en polisman eller annan anställd vid Polismyndigheten eller *Ekobrottsmyndigheten* som myndigheten har utsett. Har åklagaren inte redan underrättats om frihetsberövandet, ska det skyndsamt anmälas till honom eller henne. Åklagaren ska efter förhöret omedelbart besluta om den misstänkte ska anhållas. Anhålls inte den misstänkte, ska åklagaren omedelbart häva beslutet om gripande.

Innan åklagaren har underrättats om frihetsberövandet, får beslutet om gripande hävas av Polismyndigheten, om det är uppenbart att det inte finns skäl för fortsatt frihetsberövande. I omedelbar anslut-

Har ett beslut att anhålla någon meddelats i den misstänktes frånvaro, ska han eller hon, så snart beslutet har verkställts, förhöras. Förhöret ska hållas av en åklagare eller av en polisman eller annan anställd vid Polismyndigheten som myndigheten har utsett. Har åklagaren inte redan underrättats om frihetsberövandet, ska det skyndsamt anmälas till honom eller henne. Åklagaren ska efter förhöret omedelbart besluta om den misstänkte ska förbli anhållen.

Har någon gripits enligt 7 §, ska han eller hon så snart som möjligt förhöras av en åklagare eller av en polisman eller annan anställd vid Polismyndigheten som myndigheten har utsett. Har åklagaren inte redan underrättats om frihetsberövandet, ska det skyndsamt anmälas till honom eller henne. Åklagaren ska efter förhöret omedelbart besluta om den misstänkte ska anhållas. Anhålls inte den misstänkte, ska åklagaren omedelbart häva beslutet om gripande.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2014:1410.



ning till gripandet får beslutet under samma förutsättningar hävas även av den polisman som har fattat beslutet.

Om den som misstänks för brott avviker och det finns skäl för anhållande, får åklagaren efterlysa honom eller henne.

#### 47 kap.

##### 1 §<sup>3</sup>

*Vill målsägande väcka åtal, skall han hos rätten göra skriftlig ansökan om stämning å den som skall tilltalas. Åtal skall anses väckt, då stämningsansökan inkom till rätten.*

*Enskilt åtal väcks genom att målsäganden hos rätten skriftligen ansöker om stämning mot den som ska tilltalas. Åtal ska anses vara väckt när stämningsansökan kom in till rätten.*

*Vill den tilltalade i samma mål mot målsäganden eller åklagaren väcka talan om ansvar för falskt eller obefogat åtal, falsk angivelse eller annan osann tillvitelse angående brott, må det ske utan stämning muntligen inför rätten eller ock skriftligen. Den, mot vilken talan väckes, skall erhålla del därav.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026 i fråga om 47 kap. 1 § och i övrigt den 1 januari 2027.

---

<sup>3</sup> Senaste lydelse 1948:453.

## 1.2 Förslag till lag om ändring i utsökningsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om utsökningsbalken

*dels* att 6 kap. 12 a § och 16 kap. 13 § och rubriken närmast före 6 kap. 12 a § utsökningsbalken ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas tre nya paragrafer, 4 kap. 35 a och 35 b §§ och 9 kap. 1 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 4 kap.

#### 35 a §

*När ett beslut om utmätning av egendom som tagits i förvar upphävs eller på annat sätt förfaller, ska egendomen lämnas ut till gäldenären. Egendomen ska i stället lämnas ut till tredje man om det genom rättegång blivit utrett att den tillhör tredje mannen eller om egendomen vid förvarstagandet var i dennes besittning på grund av handpanträtt eller retentionsrätt.*

*Kronofogdemyndigheten ska underrätta gäldenären eller, i fall som avses i första stycket andra meningen, tredje man om att egendomen kan hämtas och att den, om den inte hämtas, kan komma att säljas för statens räkning eller förstöras. Efter delgivning av en sådan underrättelse ska egendomen finnas tillgänglig för hämtning hos Kronofogdemyndigheten i minst tre månader. Om egendomen inte hämtas inom denna tid får den säljas för statens räkning eller förstöras.*

## 35 b §

*Om utmätt egendom innehåller annan lös egendom (överskottsgods) som inte omfattas av utmätningen ska Kronofogdemyndigheten underrätta gäldenären om att egendomen kan hämtas och att den, om den inte hämtas, kan komma att säljas för statens räkning eller förstöras. Efter delgivning av en sådan underrättelse ska egendomen finnas tillgänglig för hämtning hos Kronofogdemyndigheten i minst tre månader. Om egendomen inte hämtas inom denna tid får den säljas för statens räkning eller förstöras.*

## 6 kap.

Biträde av *Polismyndigheten*Biträde av *brottsbekämpande myndigheter*12 a §<sup>1</sup>

Om egendom som har påträffats i Polismyndighetens verksamhet utmäts, får Kronofogdemyndigheten begära biträde av *Polismyndigheten* för att ta egendomen i förvar enligt 2 och 4–8 §§. Detsamma gäller om sådan egendom ska tas i förvar enligt 12 §.

Om egendom som har påträffats i Polismyndighetens, *Eko-brottsmyndighetens*, *Tullverkets* eller *Kustbevakningens* verksamhet utmäts, får Kronofogdemyndigheten begära biträde av *myndigheten i fråga* för att ta egendomen i förvar enligt 2 och 4–8 §§. Detsamma gäller om sådan egendom ska tas i förvar enligt 12 §.

*Inom ramen för myndigheternas biträde med att ta egendomen i förvar har tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän rätt till sådan*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2022:799.

*vålds användning som anges i 2 kap. 3 § första stycket 1 och 4 och andra stycket tullbefogenhetslagen (2024:710) och 2 kap. 4 § första stycket 1 och 4 och andra stycket kustbevakningslagen (2019:32). Vid vålds användningen ska principerna i 2 kap. 2 § tullbefogenhetslagen och 2 kap. 1 § kustbevakningslagen tillämpas. Polismäns rätt till vålds användning framgår av polislagen (1984:387).*

## 9 kap.

### 1 a §

*Egendom som säljs enligt 1 § ska hämtas av köparen senast inom tre månader från det att utmätningen och försäljningen har fått laga kraft. Om egendomen inte hämtas inom denna tid får den säljas för statens räkning eller förstöras.*

## 16 kap.

### 13 §

Beträffande verkställighet av beslut om kvarstad för fordran tillämpas vad som föreskrivs om utmätning i 4 kap. 2–7, 9 och 13–19 §§, 22 § första och tredje styckena, 24, 25 och 33–35 §§, 5 och 6 kap. samt 12 kap. 3–5 §§.

Kvarstad för fordran får *ej* läggas på lön eller annan förmån som avses i 7 kap. innan den har betalats ut och kan utmätas.

Beträffande verkställighet av beslut om kvarstad för fordran tillämpas vad som föreskrivs om utmätning i 4 kap. 2–7, 9 och 13–19 §§, 22 § första och tredje styckena, 24, 25 och 33–35 *b* §§, 5 och 6 kap. samt 12 kap. 3–5 §§.

Kvarstad för fordran får *inte* läggas på lön eller annan förmån som avses i 7 kap. innan den har betalats ut och kan utmätas.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.
  2. I fråga om egendom som säljs före ikraftträdandet gäller inte 9 kap. 1 a §.

### 1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivs att det i fråga om lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ska införas en ny paragraf, 2 kap. 7 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 2 kap.

##### 7 a §

*Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten får ha direktåtkomst till uppgifter som avses i 3 § 1–5, 7, 10 och 11, om uppgifterna behövs i verksamhet som syftar till att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott.*

*Regeringen kan meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter direktåtkomst enligt första stycket får omfatta.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

## 1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 §

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (nämnden) ska utöva tillsyn över

1. brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter,

2. brottsbekämpande myndigheters användning av andra tvångsmedel enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott än de som avses i 1, om inte den som åtgärden utförts hos eller annars riktats mot har närvarat vid åtgärden,

3. Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel vid särskild kontroll av vissa utläningar, och

4. därmed sammanhängande verksamhet.

Nämnden ska även utöva tillsyn över den behandling av personuppgifter som utförs av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Ekobrottsmyndigheten enligt brottsdatalagen (2018:1177) och lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område för de syften som anges i 1 kap. 1 § i den sistnämnda lagen, och lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Tillsynen ska särskilt avse behandling enligt 2 kap. 11 § brottsdatalagen och 2 kap. 9 § lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.

Nämnden ska även utöva tillsyn över den behandling av personuppgifter som utförs av Polismyndigheten och Säkerhetspolisen enligt brottsdatalagen (2018:1177) och lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område för de syften som anges i 1 kap. 1 § i den sistnämnda lagen, och i lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Tillsynen ska särskilt avse behandling enligt 2 kap. 11 § brottsdatalagen och 2 kap. 9 § lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.

Nämnden ska också utöva tillsyn över Polismyndighetens och Säkerhetspolisens tillämpning av lagen (2019:547) om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott.

Tillsynen ska särskilt syfta till att säkerställa att verksamhet enligt första–tredje styckena bedrivs i enlighet med lag eller annan författning.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.



## 1.5 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 18 kap. 8 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 18 kap.

#### 8 a §<sup>1</sup>

Utöver vad som följer av 8 § gäller sekretess hos domstol, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten för uppgift i en incidentrapport, om det kan antas att arbetet med ordningen och säkerheten i domstolens eller myndighetens verksamhet motverkas om uppgiften röjs.

Utöver vad som följer av 8 § gäller sekretess hos domstol och Åklagarmyndigheten för uppgift i en incidentrapport, om det kan antas att arbetet med ordningen och säkerheten i domstolens eller myndighetens verksamhet motverkas om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2019:305.

## 1.6 Förslag till lag om ändring i postlagen (2010:1045)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 4 och 5 §§ postlagen (2010:1045) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 5 kap.

#### 4 §<sup>1</sup>

Den som bedriver postverksamhet och har fått del av eller tillgång till uppgifter som avses i 1 § första stycket ska på begäran lämna en uppgift

1. om en enskilds adress, telefonnummer eller arbetsplats till en myndighet som i ett särskilt fall behöver uppgiften för delgivning enligt delgivningslagen (2010:1932), om myndigheten bedömer att det kan antas att den som söks för delgivning håller sig undan eller att det annars finns synnerliga skäl,

2. om en enskilds adress till Kronofogdemyndigheten, om myndigheten behöver uppgiften i exekutiv verksamhet och bedömer att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende,

3. om en enskilds adress till Skatteverket, om verket bedömer att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende som avser kontroll av skatt eller avgift eller utredning om rätt folkbokföringsort enligt folkbokföringslagen (1991:481),

4. om en enskilds adress till Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten, om den myndighet som är i fråga bedömer att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende som avser kontroll av rätten till ersättning, eller

5. som gäller brottslig verksamhet eller misstanke om brott till *Ekobrottsmyndigheten*, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Åklagarmyndigheten eller någon annan myndighet som ska ingripa mot brottet eller den brottsliga verksamheten, om det för brottet är föreskrivet fängelse i ett år eller mer eller om den

5. som gäller brottslig verksamhet eller misstanke om brott till Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Åklagarmyndigheten eller någon annan myndighet som ska ingripa mot brottet eller den brottsliga verksamheten, om det för brottet är föreskrivet fängelse i ett år eller mer eller om den brottsliga verk-

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2022:1493.

brottsliga verksamheten innefattar ett sådant brott.

samheten innefattar ett sådant brott.

5 §<sup>2</sup>

Den som i postverksamhet har fått del av eller tillgång till en uppgift som avses i 1 § första stycket och som gäller misstanke om brott, för vilket det är föreskrivet fängelse, får lämna uppgiften till *Ekobrottsmyndigheten*, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Åklagarmyndigheten eller någon annan myndighet som ska ingripa mot brottet.

Den som i postverksamhet har fått del av eller tillgång till en uppgift som avses i 1 § första stycket och som gäller misstanke om brott, för vilket det är föreskrivet fängelse, får lämna uppgiften till Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Åklagarmyndigheten eller någon annan myndighet som ska ingripa mot brottet.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

---

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2022:1493.

## 1.7 Lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

Härigenom föreskrivs att 69 kap. 15 § skatteförfarandelagen (2011:1244) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 69 kap.

#### 15 §

I fråga om verkställigheten tillämpas bestämmelserna i utsökningsbalken om

- exekutiv myndighet m.m. i 1 kap.,
- förfarandet hos Kronofogdemyndigheten i 2 kap.,
- utmätning i 4 kap. 2–9 och 12–19 §§, 22 § första och tredje styckena, 24 och 25 §§, 29 § andra stycket, 31 och 33–35 §§,
- undantag från utmätning i 5 kap.,
- säkerställande av utmätning i 6 kap.,
- beskrivning och värdering av utmätt fastighet m.m. i 12 kap. 3–5 §§,
- förvaltning av utmätt fastighet i 12 kap. 6–10 §§,
- verkställighet av beslut om kvarstad för fordran i 16 kap. 14 § första och tredje styckena samt 15 §, och
- förrättningskostnader i 17 kap. 9 § första stycket.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

## 1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Härigenom föreskrivs att 4 a kap. 1 och 3 §§ lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 4 a kap.

#### 1 §<sup>1</sup>

Samverkan enligt detta kapitel får ske för att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt och finansiering av terrorism. I samverkan får delta

1. brottsbekämpande myndigheter, Finansinspektionen och verksamhetsutövare som avses i 1 kap. 2 § första stycket 1 (kreditinstitut), eller

2. brottsbekämpande myndigheter och tillsynsmyndigheter.

Med brottsbekämpande myndigheter avses *Ekobrottsmyndigheten*, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

Med tillsynsmyndigheter avses enligt denna lag

Med brottsbekämpande myndigheter avses Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

myndigheter som utövar tillsyn

#### 3 §<sup>2</sup>

Den som deltar i samverkan ska trots sekretess eller tystnadsplikt lämna en uppgift till en annan deltagare om det behövs för mottagarens deltagande i samverkan.

En uppgift ska inte lämnas om det finns en bestämmelse om sekretess eller tystnadsplikt som är tillämplig på uppgiften och om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen eller tystnadsplikten ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. En uppgift ska heller inte lämnas i den utsträckning upp-

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2022:1537.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2022:1537.

giftslämnandet skulle strida mot den i lag reglerade tystnadsplikten för advokater

Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, när den bedriver åklagarverksamhet, är inte skyldiga att lämna en uppgift enligt första stycket men får trots sekretess lämna en uppgift till en annan myndighet eller enskild.

Åklagarmyndigheten är inte skyldig att lämna en uppgift enligt första stycket men får trots sekretess lämna en uppgift till en annan myndighet eller enskild.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

## 1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 5 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap. 5 §<sup>1</sup>

Enskilda får behandla personuppgifter för att lämna uppgifter som har begärts av *Ekobrottsmyndigheten*, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott.

Enskilda får behandla personuppgifter för att lämna uppgifter som har begärts av Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2025:187.

## 1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 1 och 4 §§, 2 kap. 8 och 9 §§, 3 kap. 7 §, 5 kap. 16 § samt 6 kap. 1 och 7 §§ lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 kap.

#### 1 §<sup>1</sup>

Denna lag gäller utöver brottsdatalagen (2018:1177) när någon av följande myndigheter i egenskap av behöriga myndigheter behandlar personuppgifter:

1. Polismyndigheten, om uppgifterna behandlas i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa uppbörd eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet,

2. *Ekobrottsmyndigheten, om uppgifterna behandlas i syfte att utreda brott och det inte är fråga om åklagarverksamhet, och*

3. Säkerhetspolisen i frågor som inte rör nationell säkerhet, om uppgifterna behandlas i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott.

För *Ekobrottsmyndigheten och* Säkerhetspolisen gäller endast 1–4 kap. och 7 kap.

1. Polismyndigheten, om uppgifterna behandlas i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa uppbörd eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet, *och*

2. Säkerhetspolisen i frågor som inte rör nationell säkerhet, om uppgifterna behandlas i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott.

För Säkerhetspolisen gäller endast 1–4 kap. och 7 kap.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2019:435.



## 4 §

Polismyndigheten är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som utförs vid myndigheten *och för den behandling som myndigheten utför vid Ekobrottsmyndigheten, som inte är åklagarverksamhet*, i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet.

*Ekobrottsmyndigheten är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför i syfte att utreda brott.*

Säkerhetspolisen är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför.

Polismyndigheten är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som utförs vid myndigheten i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet.

## 2 kap.

8 §<sup>2</sup>

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, *Ekobrottsmyndigheten*, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket har, trots sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), rätt att ta del av personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 3 kap. 2 §, om den mottagande myndigheten behöver uppgifterna för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177).

Europeiska åklagarmyndigheten har enligt 4 § lagen (2024:461) om Sveriges deltagande i Europeiska åklagarmyndigheten rätt att ta

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket har, trots sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), rätt att ta del av personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 3 kap. 2 §, om den mottagande myndigheten behöver uppgifterna för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177).

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2024:466.

del av uppgifterna enligt första stycket. Denna rätt inskränks inte av vad som anges i 18 kap. 1 och 17 §§ offentlighets- och sekretesslagen.

Första och andra styckena gäller inte uppgifter som behandlas i särskilda register enligt 5 kap.

### 9 §<sup>3</sup>

Säkerhetspolisen, *Ekobrottsmyndigheten*, Åklagarmyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen har, trots sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), rätt att ta del av uppgifter i biometriregister som förs enligt 5 kap., om den mottagande myndigheten behöver uppgifterna för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177).

Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen har, trots sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), rätt att ta del av uppgifter i biometriregister som förs enligt 5 kap., om den mottagande myndigheten behöver uppgifterna för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177).

Europeiska åklagarmyndigheten har enligt 4 § lagen (2024:461) om Sveriges deltagande i Europeiska åklagarmyndigheten rätt att ta del av uppgifterna enligt första stycket. Denna rätt inskränks inte av vad som anges i 18 kap. 1 och 17 §§ offentlighets- och sekretesslagen.

### 3 kap.

#### 7 §

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, *Ekobrottsmyndigheten*, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket får för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177) medges direktåtkomst till personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 2 §.

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket får för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177) medges direktåtkomst till personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 2 §.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2025:135.

**5 kap.**  
16 §<sup>4</sup>

Säkerhetspolisen, *Ekobrottsmyndigheten*, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, Skatteverket och Kriminalvården får för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177) medges direktåtkomst till uppgifter i biometriregister.

Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, Skatteverket och Kriminalvården får för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177) medges direktåtkomst till uppgifter i biometriregister.

**6 kap.**  
1 §<sup>5</sup>

Vid Nationellt forensiskt centrum får personuppgifter behandlas om det behövs för att

1. sammanställa det underlag i form av insamlade spår eller annat som krävs för att sådana forensiska åtgärder som anges i 2 ska kunna utföras,

2. utföra forensiska analyser, undersökningar eller jämförelser åt den egna myndigheten eller åt Säkerhetspolisen, *Ekobrottsmyndigheten*, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, Skatteverket eller allmän domstol,

2. utföra forensiska analyser, undersökningar eller jämförelser åt den egna myndigheten eller åt Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, Skatteverket eller allmän domstol,

3. begära forensiska analyser, undersökningar eller jämförelser av eller utföra sådana åtgärder åt

a) Rättsmedicinalverket,

b) ett utländskt forensiskt laboratorium, eller

c) en utländsk brottsbekämpande myndighet eller en mellanfolklig organisation eller ett EU-organ med brottsbekämpande uppgifter,

4. begära forensiska analyser eller undersökningar av andra svenska expertorgan,

5. ta fram uppslag i syfte att underlätta arbetet med att förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda och beivra brott,

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2025:135.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2025:135.

genom att använda resultat från sådana åtgärder som anges i 2 eller i 2 § andra stycket,

6. utföra jämförelser enligt 6 a kap., eller

7. använda en dna-baserad släktforskningsdatabas för att utföra jämförelser enligt 6 b kap.

Personuppgifter får också behandlas vid Nationellt forensiskt centrum om det behövs för

1. forskning och statistik, eller

2. kvaliteten i den forensiska verksamheten.

### 7 §<sup>6</sup>

Säkerhetspolisen, *Ekobrottsmyndigheten*, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket har, trots sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), rätt att ta del av personuppgifter som behandlas enligt 1 § första stycket 5, om den mottagande myndigheten behöver uppgifterna för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177).

Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket har, trots sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), rätt att ta del av personuppgifter som behandlas enligt 1 § första stycket 5, om den mottagande myndigheten behöver uppgifterna för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177).

Första stycket gäller inte uppgifter som behandlas i särskilda register enligt 5 kap.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2018:1177.

## 1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 8 § och 3 kap. 7 § lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap. 8 §<sup>1</sup>

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, *Ekobrottsmyndigheten*, Åklagarmyndigheten, Kustbevakningen och Skatteverket har, trots sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), rätt att ta del av personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 3 kap. 2 §, om den mottagande myndigheten behöver uppgifterna för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177).

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Kustbevakningen och Skatteverket har, trots sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), rätt att ta del av personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 3 kap. 2 §, om den mottagande myndigheten behöver uppgifterna för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177).

Europeiska åklagarmyndigheten har enligt 4 § lagen (2024:461) om Sveriges deltagande i Europeiska åklagarmyndigheten rätt att ta del av uppgifterna enligt första stycket. Denna rätt inskränks inte av vad som anges i 18 kap. 1 och 17 §§ offentlighets- och sekretesslagen.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2024:467.

**3 kap.****7 §<sup>2</sup>**

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, *Ekobrottsmyndigheten*, Åklagarmyndigheten, Kustbevakningen och Skatteverket får för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177) medges direktåtkomst till personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 2 § första stycket 1, 2 eller 4–7.

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Kustbevakningen och Skatteverket får för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177) medges direktåtkomst till personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 2 § första stycket 1, 2 eller 4–7.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

---

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2024:754.

## 1.12 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1695) om Kustbevakningens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 7 § och 3 kap. 6 § lagen (2018:1695) om Kustbevakningens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap.

#### 7 §<sup>1</sup>

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, *Ekobrottsmyndigheten*, Åklagarmyndigheten, Tullverket och Skatteverket har, trots sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), rätt att ta del av personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 3 kap. 2 §, om den mottagande myndigheten behöver uppgifterna för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177).

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Tullverket och Skatteverket har, trots sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), rätt att ta del av personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 3 kap. 2 §, om den mottagande myndigheten behöver uppgifterna för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177).

Europeiska åklagarmyndigheten har enligt 4 § lagen (2024:461) om Sveriges deltagande i Europeiska åklagarmyndigheten rätt att ta del av uppgifterna enligt första stycket. Denna rätt inskränks inte av vad som anges i 18 kap. 1 och 17 §§ offentlighets- och sekretesslagen.

### 3 kap.

#### 6 §

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, *Ekobrottsmyndigheten*, Åklagarmyndigheten, Tullverket och Skatteverket får för

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Tullverket och Skatteverket får för ett syfte som anges i 1 kap.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2024:468.

ett syfte som anges i 1 kap. 2 § 2 § brottsdatalagen (2018:1177)  
brottsdatalagen (2018:1177) medges direktåtkomst till  
medges direktåtkomst till personuppgifter som har gjorts  
personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd  
samt tillgängliga med stöd av 2 §. av 2 §.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.



### 1.13 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1696) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 8 § och 3 kap. 6 § lagen (2018:1696) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 2 kap. 8 §<sup>1</sup>

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, *Ekobrottsmyndigheten*, Åklagarmyndigheten, Kustbevakningen och Tullverket har, trots sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), rätt att ta del av personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 3 kap. 2 §, om den mottagande myndigheten behöver uppgifterna för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177).

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Kustbevakningen och Tullverket har, trots sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), rätt att ta del av personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 3 kap. 2 §, om den mottagande myndigheten behöver uppgifterna för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177).

Europeiska åklagarmyndigheten har enligt 4 § lagen (2024:461) om Sveriges deltagande i Europeiska åklagarmyndigheten rätt att ta del av uppgifterna enligt första stycket. Denna rätt inskränks inte av vad som anges i 18 kap. 1 och 17 §§ offentlighets- och sekretesslagen.

#### 3 kap. 6 §

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, *Ekobrottsmyndigheten*, Åklagarmyndigheten, Tull-

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2024:469.

verket och Kustbevakningen får för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177) medges direktåtkomst till personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 2 §.

får för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177) medges direktåtkomst till personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 2 §.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

## 1.14 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1697) om åklagarväsendets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 1 och 2 §§, 2 kap. 1 och 6 §§ samt 3 kap. 5 § lagen (2018:1697) om åklagarväsendets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 kap.

#### 1 §

Denna lag gäller utöver brottsdatalagen (2018:1177) när Åklagarmyndigheten *eller Ekobrottsmyndigheten* i egenskap av behörig myndighet behandlar personuppgifter i åklagarverksamhet i syfte att

1. förebygga eller förhindra brottslig verksamhet,
2. utreda eller lagföra brott,
3. handlägga frågor om ändring eller verkställighet av straffrättsliga påföljder, eller
4. handlägga frågor som rör upprätthållande av allmän ordning och säkerhet.

#### 2 §<sup>1</sup>

Åklagarmyndigheten är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför.

*Ekobrottsmyndigheten är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför.*

<sup>1</sup> Ändringen innebär att andra stycket tas bort.

## 2 kap.

## 1 §

Personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten ska kunna utföra följande uppgifter:

1. förebygga eller förhindra brottslig verksamhet,
2. utreda eller lagföra brott,
3. handlägga frågor om ändring eller verkställighet av straffrättsliga påföljder,
4. handlägga frågor som rör upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, eller
5. fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden.

6 §<sup>2</sup>

Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket har, trots sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), rätt att ta del av personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 3 kap. 2 §, om den mottagande myndigheten behöver uppgifterna för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177).

Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket har, trots sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), rätt att ta del av personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 3 kap. 2 §, om den mottagande myndigheten behöver uppgifterna för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177).

Europeiska åklagarmyndigheten har enligt 4 § lagen (2024:461) om Sveriges deltagande i Europeiska åklagarmyndigheten rätt att ta del av uppgifterna enligt första stycket. Denna rätt inskränks inte av vad som anges i 18 kap. 1 och 17 §§ offentlighets- och sekretesslagen.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2024:470.

**3 kap.****5 §**

Åklagarmyndigheten, *Ekobrottsmyndigheten*, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket får för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177) medges direktåtkomst till personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 2 §.

Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket får för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177) medges direktåtkomst till personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 2 §.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

## 1.15 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1699) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 6 § lagen (2018:1699) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 kap.

#### 6 §

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, *Ekobrottsmyndigheten* och Åklagarmyndigheten får för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177) medges direktåtkomst till personuppgifter i säkerhetsregistret.

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten får för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177) medges direktåtkomst till personuppgifter i säkerhetsregistret.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

## 1.16 Förslag till ändring i kustbevakningslagen (2019:32)

Häri genom föreskrivs att 2 kap. 4 § kustbevakningslagen ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap.

#### 4 §<sup>1</sup>

En kustbevakningstjänsteman får, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd i den brottsbekämpande eller ordningshållande verksamheten, om

1. tjänstemannen möts med våld eller hot om våld,
2. någon som ska häktas eller anhållas eller annars med stöd i lag ska berövas friheten försöker undkomma eller tjänstemannen annars möts av motstånd när ett sådant frihetsberövande ska verkställas,
3. det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön,
4. tjänstemannen med stöd i lag ska avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme, eller verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller någon annan liknande åtgärd, vid beslag eller något annat omhändertagande av egendom eller vid husrannsakan eller vid genomsökning på distans,
5. tjänstemannen med stöd i lag ska stoppa ett fartyg, fordon eller något annat transportmedel eller ska kontrollera ett fartyg eller fordon eller dess last, eller
6. tjänstemannen annars med stöd i lag ska bereda sig tillträde till eller spärra av en byggnad, ett rum eller ett område.

I fall som avses i första stycket 4 och 6 får våld mot en person användas endast om kustbevakningstjänstemannen eller den som han eller hon biträder möts av motstånd.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2022:327.

I 24 kap. brottsbalken finns också föreskrifter om rätten att i vissa fall använda våld.

I 24 kap. brottsbalken finns också föreskrifter om rätten att i vissa fall använda våld. *I 6 kap. 12 a § utsökningsbalken finns bestämmelser om rätten att använda våld inom ramen för biträde till Kronofogdemyndigheten.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.



## 1.17 Förslag till lag om ändring i lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 4 § lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap.

#### 4 §

Personuppgifter som behandlas med stöd av 1 § får även behandlas om det är nödvändigt för att tillhandahålla information som behövs

1. för något av de syften som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177) hos Polismyndigheten, *Ekobrottsmyndigheten*, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen eller Skatteverket,

1. för något av de syften som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177) hos Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen eller Skatteverket,

2. i en myndighets verksamhet, om informationen tillhandahålls inom ramen för myndighetsöverskridande samverkan mot brott,

3. i Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst och i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelseverksamhet, om det finns särskilda skäl att tillhandahålla informationen,

4. i en myndighets verksamhet om Säkerhetspolisen enligt lag eller förordning ska bistå myndigheten med en viss uppgift,

5. i brottsbekämpande verksamhet hos en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation, eller

6. i verksamhet hos utländsk underrättelse- eller säkerhetstjänst.

Personuppgifter som behandlas med stöd av 1 § får även behandlas om det är nödvändigt för att tillhandahålla information till riksdagen eller regeringen och, i den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning, till andra.

I ett enskilt fall får personuppgifter som behandlas med stöd av 1 § även behandlas för att tillhandahålla information för något annat ändamål än de som anges i första och andra styckena, under förutsättning att ändamålet inte är oförenligt med det ändamål som uppgifterna samlades in för.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

## 1.18 Förslag till lag om ändring i lagen (2020:272) om konto- och värdefackssystem

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (2020:272) om konto- och värdefackssystem ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 §<sup>1</sup>

Följande myndigheter har rätt att ta del av uppgifter genom konto- och värdefackssystemet:

1. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, en åklagarmyndighet, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket, om uppgifterna behövs i en utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål eller för att besvara en begäran från Europol,

2. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, en åklagarmyndighet och Skatteverket, om uppgifterna behövs i en utredning om självständigt förverkande,

3. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket och Skatteverket, om uppgifterna behövs i verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka sådan brottslighet som anges i bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/794 av den 11 maj 2016 om Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) och om ersättande och upphävande av rådets beslut 2009/371/RIF, 2009/934/RIF, 2009/935/RIF, 2009/936/RIF och 2009/968/RIF,

4. en åklagarmyndighet, om uppgifterna behövs i ett ärende om rättslig hjälp i brottmål, på framställning av en annan stat eller en mellanfolklig domstol, eller i ett ärende om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder, och

5. Polismyndigheten *och Eko-brottsmyndigheten*, om uppgifterna behövs i *deras* verksamhet som kontor för återvinning av tillgångar enligt rådets beslut 2007/845/RIF av den 6 december 2007 om samarbete mellan

5. Polismyndigheten, om uppgifterna behövs i *dess* verksamhet som kontor för återvinning av tillgångar enligt rådets beslut 2007/845/RIF av den 6 december 2007 om samarbete mellan medlemsstaternas kontor för åter-

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2024:890.

medlemsstaternas kontor för återvinning av tillgångar när det gäller att spåra och identifiera vinning eller annan egendom som härrör från brott. vinning av tillgångar när det gäller att spåra och identifiera vinning eller annan egendom som härrör från brott.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

## 1.19 Förslag till lag om ändring i lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 29 a, 29 b och 33 §§ lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 9 kap.

#### 29 a §<sup>1</sup>

Den som bedriver verksamhet som ska anmälas enligt 2 kap. 1 § har rätt till ersättning för kostnader som uppstår när uppgifter som avses i 31 § första stycket lämnas ut till *Ekobrottsmyndigheten*, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Åklagarmyndigheten eller någon annan myndighet som ska ingripa mot brott. I de fall det är särskilt föreskrivet ska ersättningen beräknas enligt schablon. Ersättningen ska betalas av den myndighet som har begärt uppgifterna.

Den som bedriver verksamhet som ska anmälas enligt 2 kap. 1 § har rätt till ersättning för kostnader som uppstår när uppgifter som avses i 31 § första stycket lämnas ut till Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Åklagarmyndigheten eller någon annan myndighet som ska ingripa mot brott. I de fall det är särskilt föreskrivet ska ersättningen beräknas enligt schablon. Ersättningen ska betalas av den myndighet som har begärt uppgifterna.

Första stycket gäller även lokaliseringssuppgifter som inte är trafikuppgifter.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om ersättningen och schablonberäkningen.

#### 29 b §<sup>2</sup>

När den som bedriver verksamhet som ska anmälas enligt 2 kap. 1 § lämnar ut uppgifter som avses i 31 § första stycket till *Ekobrottsmyndigheten*, Polis-

När den som bedriver verksamhet som ska anmälas enligt 2 kap. 1 § lämnar ut uppgifter som avses i 31 § första stycket till Polismyndigheten, Säkerhetspoli-

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2022:1086.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2022:1086.

myndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Åklagarmyndigheten eller någon annan myndighet som ska ingripa mot brott, ska utlämnandet, om uppgifterna gäller brottslig verksamhet eller misstanke om brott, göras utan dröjsmål och på ett sådant sätt att utlämnandet inte röjs.

Uppgifterna ska ordnas och göras tillgängliga i ett format som gör att de enkelt kan tas om hand.

Första och andra styckena gäller även lokaliseringssuppgifter som inte är trafikuppgifter.

Tillsynsmyndigheten får i enskilda fall besluta om undantag från kravet i andra stycket, om det finns särskilda skäl för det.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om hur uppgifterna ska lämnas ut.

### 33 §<sup>3</sup>

Den som tillhandahåller ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst som inte är en nummeroberoende interpersonell kommunikationstjänst och som har fått del av eller tillgång till en uppgift som avses i 31 § första stycket ska på begäran lämna

1. en uppgift som avses i 31 § första stycket 1 till

a) en myndighet som i ett särskilt fall behöver en sådan uppgift för delgivning enligt delgivningslagen (2010:1932), om myndigheten bedömer att det kan antas att den som söks för delgivning håller sig undan eller att det annars finns synnerliga skäl,

b) Finansinspektionen, om inspektionen bedömer att uppgiften är av väsentlig betydelse för utredningen av en misstänkt överträdelse av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG,

c) Finansinspektionen, om inspektionen bedömer att uppgiften är av väsentlig betydelse i ett ärende om tillsyn när det gäller någon

---

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2024:330.

av bestämmelserna i 4 a kap. 1–8 §§ lagen (2010:751) om betaltjänster eller 1 kap. 5 § eller 4 kap. 7, 8, 9, 10, 11 eller 14 § lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter,

d) Konsumentombudsmannen, om ombudsmannen bedömer att uppgiften är av väsentlig betydelse i ett ärende om tillsyn enligt lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden eller marknadsföringslagen (2008:486), när det är fråga om en misstänkt överträdelse av unionslag- stiftning som skyddar konsumenternas intressen enligt bilagan till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2394 av den 12 december 2017 om samarbete mellan de nationella myndigheter som har tillsynsansvar för konsumentskyddslagstiftningen och om upphävande av förordning (EG) nr 2006/2004,

e) Konsumentverket, om verket bedömer att uppgiften är av väsentlig betydelse i ett ärende om tillsyn enligt lagen (2019:59) med kompletterande bestämmelser till EU:s geoblockeringsförordning,

f) Kronofogdemyndigheten, om myndigheten behöver uppgiften i exekutiv verksamhet och myndigheten bedömer att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende,

g) Läkemedelsverket, om verket bedömer att uppgiften är av väsentlig betydelse i ett ärende om tillsyn när det gäller bestämmelserna om marknadsföring i 12 kap. läkemedelslagen (2015:315),

h) Polismyndigheten, om myndigheten bedömer att uppgiften behövs i samband med underrättelse, efterforskning eller identifiering vid olyckor eller dödsfall eller för att myndigheten ska kunna fullgöra en uppgift som avses i 12 § polislagen (1984:387),

i) Polismyndigheten, om myndigheten bedömer att uppgiften behövs i ett särskilt fall för att myndigheten ska kunna lokalisera en person som är dömd till fängelse, rättspsykiatrisk vård eller slutna ungdomsvård i syfte att möjliggöra verkställighet av påföljden,

j) Polismyndigheten eller en åklagarmyndighet, om myndigheten bedömer att uppgiften behövs i ett särskilt fall för att myndigheten ska kunna fullgöra en underrättelseskyldighet enligt 33 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare,

k) Skatteverket, om verket bedömer att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende som avser kontroll av skatt eller avgift eller rätt folkbokföringsort enligt folkbokföringslagen (1991:481), och

l) Säkerhetspolisen, om myndigheten bedömer att uppgiften behövs i ett särskilt fall för att myndigheten ska kunna lokalisera en

utlännning som inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlännningar,

2. en uppgift som avses i 31 § första stycket 1 och som gäller brottslig verksamhet eller misstanke om brott till *Ekobrottsmyndigheten*, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Åklagarmyndigheten eller någon annan myndighet som ska ingripa mot brottet eller den brottsliga verksamheten,

3. en uppgift som avses i 31 § första stycket 1 eller 3 till en regional alarmeringscentral som avses i lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler,

4. en uppgift som avses i 31 § första stycket 1 eller 3 samt uppgift om i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns eller har funnits till Polismyndigheten, om myndigheten bedömer att uppgiften behövs i samband med efterforskning av personer som har försvunnit under sådana omständigheter att det kan antas att det då fanns eller fortfarande finns fara för deras liv eller allvarlig risk för deras hälsa, och

5. en uppgift som avses i 31 § första stycket 3 om vilka övriga tillhandahållare av elektroniska kommunikationsnät eller elektroniska kommunikationstjänster som har deltagit vid överföringen av ett meddelande som omfattas av ett föreläggande enligt 27 kap. 16 § rättegångsbalken att bevara en viss lagrad uppgift till den myndighet som meddelat föreläggandet.

Ersättning för att lämna ut andra uppgifter enligt första stycket 3 än lokaliseringsuppgifter ska vara skälig med hänsyn till kostnaderna för utlämnandet.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.



## 1.20 Förslag till lag om ändring i lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 4 §

Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, *Ekobrottsmyndigheten*, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket eller Åklagarmyndigheten ska lämna en uppgift som den förfogar över till en annan av dessa myndigheter om uppgiften behövs i den mottagande myndighetens författningsreglerade verksamhet för att planera, genomföra eller följa upp myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser inom ramen för sådan samverkan som regeringen beslutar för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.

Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket eller Åklagarmyndigheten ska lämna en uppgift som den förfogar över till en annan av dessa myndigheter om uppgiften behövs i den mottagande myndighetens författningsreglerade verksamhet för att planera, genomföra eller följa upp myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser inom ramen för sådan samverkan som regeringen beslutar för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.

En uppgift som omfattas av sekretess ska dock inte lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Första stycket gäller inte i fråga om uppgifter som omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1 och 2 §§, 24 kap. 2 a och 8 §§, 25 kap. 1–8 §§, 26 kap. 1–6 §§, 29 kap. 1 och 2 §§, 31 kap. 1 § första stycket, 2

och 12 §§, 33 kap. 2 och 4 a §§, 36 kap. 3 § samt 40 kap. 2 och 5 §§  
offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

## 1.21 Förslag till lag om ändring i tullbefogenhetslagen (2024:710)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3 § tullbefogenhetslagen (2024:710) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap.

#### 3 §

En tulltjänsteman får, i den utsträckning andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd i kontrollverksamheten eller den brottsbekämpande verksamheten, om

1. tjänstemannen möts med våld eller hot om våld,
2. någon som ska häktas, anhållas eller annars med stöd i lag berövas friheten försöker undkomma eller tjänstemannen annars möts av motstånd när ett sådant frihetsberövande ska verkställas,
3. tjänstemannen med stöd i lag ska avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme,
4. tjänstemannen ska verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller någon annan liknande åtgärd, vid beslag eller något annat omhändertagande av egendom, vid husrannsakan eller någon annan liknande åtgärd eller när en försändelse öppnas,
5. tjänstemannen med stöd i lag ska stoppa ett fordon, ett fartyg eller något annat transportmedel eller ska kontrollera ett transportmedel eller dess last,
6. tjänstemannen annars med stöd i lag ska bereda sig tillträde till eller spärra av en byggnad, ett rum eller ett område, eller
7. tjänstemannen med stöd i lag har uppmanat någon att stanna och personen försöker undkomma eller annars gör motstånd när en sådan uppmaning ges.

I fall som avses i första stycket 3, 4, 6 och 7 får våld mot en person användas endast om tulltjänstemannen eller den som han eller hon biträder möts av motstånd.

I 24 kap. brottsbalken finns också bestämmelser om rätten att i vissa fall använda våld. I 7 kap. 9 § tullagen (2016:253) finns en

I 24 kap. brottsbalken finns också bestämmelser om rätten att i vissa fall använda våld. I 7 kap. 9 § tullagen (2016:253) finns en

hänvisning till 69 kap. 11 § skatteförfarandelagen (2011:1244) som föreskriver att Tullverket har rätt att använda våld eller tvång i samband med verkställighet av ett beslut om bevissäkring.

hänvisning till 69 kap. 11 § skatteförfarandelagen (2011:1244) som föreskriver att Tullverket har rätt att använda våld eller tvång i samband med verkställighet av ett beslut om bevissäkring. *I 6 kap. 12 a § utsökningsbalken finns bestämmelser om rätten att använda våld inom ramen för biträde till Kronofogdemyndigheten.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

## 1.22 Förslag till lag om ändring i lagen (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna

Härigenom föreskrivs att 2 och 5 §§ lagen (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 §

Med brottsbekämpande myndigheter avses i denna lag *Ekobrottsmyndigheten*, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

Med brottsbekämpande myndigheter avses i denna lag Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

### 5 §

En statlig myndighet som anges i tredje stycket ska lämna en uppgift till en brottsbekämpande myndighet, om uppgiften behövs i den brottsbekämpande verksamheten.

En uppgift ska inte lämnas om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

De myndigheter som omfattas av uppgiftsskyldigheten enligt första stycket är

- |                                |                                |
|--------------------------------|--------------------------------|
| - Transportstyrelsen,          | - Transportstyrelsen,          |
| - Utbetalningsmyndigheten, och | - <i>Tullverket</i> ,          |
| - utlandsmyndigheterna.        | - Utbetalningsmyndigheten, och |
|                                | - utlandsmyndigheterna.        |

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027 i fråga om 2 § och den 1 juli 2026 i fråga om 5 §.

## 1.23 Förslag till lag om ändring i lagen (2025:327) om internationella sanktioner

Härigenom föreskrivs att 12 § lagen (2025:327) om internationella sanktioner ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 12 §

En myndighet som anges i andra stycket ska göra anmälan till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten om det finns anledning att anta att brott enligt denna lag har begåtts.

De myndigheter som omfattas av anmälningsplikten enligt första stycket är

- Ekobrottsmyndigheten,
- Energimarknadsinspektionen, Energimarknadsinspektionen,

-----  
Myndigheterna ska lämna uppgifter om det förhållande som anmälningsplikten omfattar.

Första stycket gäller inte i de fall myndigheten har ett eget författningsreglerat ansvar att utreda det aktuella brottet.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

## 1.24 Förslag till förordning om ändring i utsökningsförordningen (1981:981)

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 25 § och 9 kap. 8 och 15 §§ utsökningsförordningen (1981:981) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 6 kap. 25 §<sup>1</sup>

Om Polismyndigheten i sin verksamhet påträffar egendom och det finns anledning att anta att egendomen kan utmätas, ska myndigheten underrätta Kronofogdemyndigheten. En under rättelse behöver inte lämnas om särskilda skäl talar mot det.

Om Polismyndigheten, *Eko-brottsmyndigheten, Tullverket eller Kustbevakningen* i sin verksamhet påträffar egendom och det finns anledning att anta att egendomen kan utmätas, ska myndigheten underrätta Kronofogdemyndigheten. En under rättelse behöver inte lämnas om särskilda skäl talar mot det.

### 9 kap. 8 §<sup>2</sup>

Om det i samband med en auktion finns anledning att räkna med att det finns okända borgenärer som har rätt till betalning ur egendomen, *skall* vid kungörelsen om auktionen sådana borgenärer uppmanas att senast vid auktionen anmäla sina fordringar hos Kronofogdemyndigheten.

I kungörelsen *skall* anges att egendomen säljs i det skick som den befinner sig i vid auktionstillfället.

Om det i samband med en auktion finns anledning att räkna med att det finns okända borgenärer som har rätt till betalning ur egendomen, *ska* vid kungörelsen om auktionen sådana borgenärer uppmanas att senast vid auktionen anmäla sina fordringar hos Kronofogdemyndigheten.

I kungörelsen *ska det* anges att egendomen säljs i det skick som den befinner sig i vid auktionstillfället.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2022:800.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2006:879.

*I kungörelsen ska det också anges inom vilken tid egendomen ska hämtas efter försäljning och följderna av att någon hämtning inte sker.*

## 15 §

En kungörelse, varigenom anbud infortras, *skall* innehålla upplysningar som kan antas vara av betydelse för den som vill avge anbud. I kungörelsen bör särskilt anges

1. den egendom som *skall* säljas,
2. tid och plats för visning av egendomen,
3. anbudstidens utgång,
4. den tidpunkt till vilken en anbudsgivare är bunden av sitt anbud,
5. om anbud *skall* avlämnas i ett förseglat kuvert,
6. om anstånd kan lämnas med betalningen,
7. i det fall som avses i 6 § den lägsta köpeskillingen,
8. att egendomen säljs i det skick som den befinner sig i vid försäljningstillfället.

En kungörelse, varigenom anbud infortras, *ska* innehålla upplysningar som kan antas vara av betydelse för den som vill avge anbud. I kungörelsen bör särskilt anges

1. den egendom som *ska* säljas,
2. tid och plats för visning av egendomen,
3. anbudstidens utgång,
4. den tidpunkt till vilken en anbudsgivare är bunden av sitt anbud,
5. om anbud *ska* avlämnas i ett förseglat kuvert,
6. om anstånd kan lämnas med betalningen,
7. i det fall som avses i 6 § den lägsta köpeskillingen,
8. att egendomen säljs i det skick som den befinner sig i vid försäljningstillfället, *och*
9. *inom vilken tid egendomen ska hämtas efter försäljning och följderna av att någon hämtning inte sker.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.



## 1.25 Förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivs att 5 b § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 5 b §

På begäran av Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet ska uppgifter som avses i 2 kap. 3 § 1–8, 10 och 11 lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet lämnas ut från beskattningsdatabasen. Uppgifter ska dock endast lämnas ut i den utsträckning uppgifterna behövs i verksamhet enligt lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Uppgifter som avses i 2 kap. 3 § 6 får endast lämnas ut om de behövs i en utredning om självständigt förverkande.

*På begäran av Ekobrottsmyndigheten eller Polismyndigheten ska uppgifter som avses i första stycket första meningen lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning uppgifterna behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott. I 8 l § regleras vilka uppgifter som ska lämnas ut till dessa myndigheter i en utredning om självständigt förverkande.*

Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet har rätt att ta del av sådana uppgifter om enskilda som avses i 2 kap. 3 § 1–5, 7, 10 och 11 lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet vid direktåtkomst till beskattnings-

Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, *Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten* har rätt att ta del av sådana uppgifter om enskilda som avses i 2 kap. 3 § 1–5, 7, 10 och 11 lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverk-

databasen enligt 2 kap. 7 § i samhet vid direktåtkomst till beskattningsdatabasen enligt 2 kap. 7 § i samma lag.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

## 2 Utredningens uppdrag och arbete

### 2.1 Utredningens uppdrag och utgångspunkter

Ekobrottsmyndigheten bildades för att komma till rätta med en ineffektiv behandling från rättsväsendets sida av viss ekonomisk brottslighet, i huvudsak skattebrotten och de s.k. borgenärsbrotten. Dessa brottstyper prioriterades lågt och ärendebalanserna växte. Ekobrottsmyndigheten har nu funnits i ungefär 25 år. Med anledning bl.a. av vissa synpunkter från Riksrevisionen på myndighetens verksamhet och yttre förutsättningar beslutade regeringen att ge denna utredning sitt huvuduppdrag, att förutsättningslöst analysera och utvärdera Ekobrottsmyndighetens uppdrag och konstruktion. I uppdraget ingick vissa särskilt angivna frågor, t.ex. att se till att underrättelseverksamheten får förutsättningar att upptäcka och förhindra ekonomisk brottslighet och att klargöra ansvarsförhållandena mellan Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten i detta avseende. Vi skulle också föreslå de organisatoriska och rättsliga förändringar som behövs för att förbättra och effektivisera arbetet mot de kriminella nätverken och den organiserade ekonomiska brottsligheten.

Vi tog fasta på uppdraget om den förutsättningslösa analysen. Vår uppgift måste, särskilt mot bakgrund av det sistnämnda uppdraget, vara att föreslå en organisation som på ett så effektivt sätt som möjligt kan bekämpa den kvalificerade och organiserade ekonomiska brottsligheten. Att begränsa utredningsarbetet till att isolerat titta på Ekobrottsmyndigheten inre konstruktion tedde sig inte ändamålsenligt. Utgångspunkten för statens insats mot ekobrottsligheten måste enligt vår mening vara problembilden och uppgiften, inte dagens myndighetsorganisation. Vi inledde därför utredningsarbetet med en studie i de företeelser som ska bekämpas.

Redan i ett tidigt skede kunde vi konstatera att den ekonomiska brottsligheten har förändrats väsentligt sedan Ekobrottsmyndigheten bildades. Det blev framför allt tydligt att den i dag är mycket omfattande. Regeringen har under de senaste åren flera gånger hänvisat till Polismyndighetens uppskattning att den kriminella ekonomin omsätter belopp i storleksordningen 100–150 miljarder kronor årligen. Även om beloppet inte utan vidare kan tas för gott kan det på goda grunder antas ligga i det häradet. Beloppet är uppseendeväckande stort och är större än hela rättsväsendets budget. Det blev också tydligt att det som till vardags ofta kallas den kriminella ekonomin är motorn för i princip all organiserad brottslighet och att överlappningen mellan olika brottstyper är stor. Det är i stor utsträckning samma kriminella aktörer som förekommer. Det blev dessutom tydligt att den organiserade ekonomiska brottsligheten i flera avseenden är systemhotande, dvs. den utgör ett allvarligt hot mot samhällets grundbultar. Den ”traditionella” ekonomiska brottsligheten finns kvar. Det handlar emellertid inte längre enbart om några särskilt angivna brottstyper som kan hanteras isolerat.

Med de utgångspunkterna har vi förutsättningslöst övervägt hur statens brottsbekämpande insats på området bör se ut. Därefter har vi övervägt hur den borde organiseras. Som ett led i detta har vi undersökt hur arbetet hos de brottsbekämpande myndigheterna ser ut i dag på ekoområdet och hur samarbetet dem emellan fungerar.

De senare åren har vikten av det brottsförebyggande arbetet och en gemensam samhällsinsats framhållits alltmer. Allt fler myndigheter, liksom kommunerna, har fått brottsförebyggande uppdrag och har ett brottsförebyggande perspektiv på sin verksamhet. Detta arbete är mycket viktigt och en avgörande förutsättning för att förhindra ekonomisk brottslighet. Det är bättre att brotten aldrig sker än att de beivras i efterhand. Att exempelvis kontroll- och tillståndssystem utformas på så sätt att de motverkar brott och att samarbetet mellan myndigheter och näringsliv är omfattande på området är därför av stor vikt. En annan åtgärd som kan ha betydelse för att bekämpa brottsligheten är ett ökat fokus på riktade administrativa sanktioner.

Brottsbekämpningen står emellertid på två ben. Detta betänkande handlar om den mer renodlade brottsbekämpningen, dvs. rättsväsendets insatser. Med andra ord handlar våra förslag om den verksamhet som sker inom de brottsbekämpande myndigheterna, särskilt polis- och åklagarväsendet. Vi har utrett hur denna verksamhet bör vara

organiserad för att åstadkomma en så effektiv ekobrottsbekämpning som möjligt och för att dessutom få störst effekt när det gäller att motverka den organiserade brottsligheten i stort. Det sagda förklarar inte vikten av samarbete med och mellan övriga myndigheter och offentliga organ, eller vikten av att hela samhället engagerar sig i kampen mot ekonomisk brottslighet. En välfungerande polis- och åklagarverksamhet är dock en grundläggande förutsättning för att ekobrottsbekämpningen ska vara framgångsrik. Vi har funnit att det arbetet måste bedrivas proaktivt. Ett proaktivt arbete innebär att ligga steget före och att kunna förutse, upptäcka och förhindra brott och inte bara utreda brotten i efterhand. För att komma åt dem som ytterst ligger bakom organiserad brottslighet krävs emellertid även ett effektivt brottsutredande. Även om sårbarhetsreducering är ett mycket viktigt komplement till brottsbeivrande, får samhällets signal till allmänheten inte vara att man har gett upp. Vissa individer måste lagföras för att nå det övergripande målet för kriminalpolitiken: att minska brottsligheten och öka människors trygghet. En annan sak är att man inom brottsutredningen måste prioritera vissa ärenden framför andra och att alla ärenden rent faktiskt inte kan utredas.

Vi har övervägt och analyserat för- och nackdelar med flera organisationsformer. Analysen har lett till att vi starkt förordar en av dessa.

Avslutningsvis bör sägas att Ekobrottsmyndighetens konstruktion enligt vår bedömning dras med för många problem för att kunna kvarstå i dess nuvarande form. Om myndigheten ska kvarstå som en egen myndighet under regeringen krävs en omfattande omorganisation som innefattar allt från ett förändrat sakområde och en större storlek till nya ansvarsförhållanden inom verksamheten. Lösningen innefattar även personalförflyttningar. Den kräver också stora resurstillskott. Under alla förhållanden måste dessutom underrättelseverksamheterna på ekoområdet slås samman. En reformerad ekobrottsmyndighet är emellertid inte ett alternativ som vi rekommenderar av skäl som utvecklas i betänkandet.

Betänkandet är således disponerat på det sättet att vi först beskriver våra iakttagelser av den kvalificerade och organiserade ekonomiska brottslighetens beskaffenhet. Därefter följer en beskrivning av myndigheternas arbete på ekoområdet i dag. Analysen slutar med en redogörelse för olika förslag på organisation som vi har övervägt och argumenten för det alternativ som vi förordar. Sist

beskriver vi – med hjälp av medarbetare från myndigheterna – hur en sådan organisation närmare skulle kunna se ut.

Betänkandet innehåller i delar upprepningar av resonemang som förs i andra avsnitt i betänkandet. Detta har gjorts avsiktligt för att skapa sammanhang och underlätta läsningen.

De särskilda deluppdrag som vi har fått, bl.a. frågor som rör utmätning på distans, sanktionsväxling och rekonventionstalan, behandlas i särskilda kapitel i slutet av betänkandet. Dessa är, eller har gjorts, oavhängiga slutsatserna i huvudfrågan.

En fullständig uppdragsbeskrivning finns i regeringens direktiv, som bifogas som bilaga 1 till betänkandet. Enligt direktivet skulle uppdraget redovisas senast den 22 februari 2025. Genom tilläggsdirektiv den 16 januari 2025 förlängdes utredningstiden till den 22 juni 2025, se bilaga 2 till betänkandet.

## 2.2 Utredningens arbete

Vårt arbete har delvis bedrivits på sedvanligt sätt, med regelbundna sammanträden med sakkunniga och experter. Utredningen har haft 15 protokollförda sammanträden, varav ett tvådagarssammanträde i internatform i februari 2024. Arbetet med sakkunniga och experter har dock även lagts upp utifrån möten med olika teman. Vid flera av dessa möten har externa deltagare deltagit. Bland annat har företrädare för underrättelseverksamheterna vid Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket och Tullverket informerat oss om och redovisat sina iakttagelser av den kvalificerade och organiserade ekonomiska brottsligheten. Vi har också med underrättelsehandläggare från Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Skatteverket diskuterat förutsättningarna för en mer sammanhållen underrättelseverksamhet på ekobrottsområdet. Vid ytterligare ett expertmöte har företrädare för dessa myndigheter och Tullverket deltagit för att informera oss om och diskutera samarbets- och samverkansformer mellan myndigheterna.

Utredaren och sekreterare har inom ramen för uppdraget haft enskilda möten med verksledningarna för Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Utredningen har härutöver besökt Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Skatteverket, Tullverket, Riksrevisionen och Brott-

förebyggande rådet. Besöken hos Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har varit flertaliga.

Vi har även i övrigt haft löpande kontakter med Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Skatteverket. Medarbetare från dessa myndigheter har dessutom deltagit i två arbetsgrupper som varit knutna till utredningen. Arbetsgrupperna har under hösten 2024 på ett mycket förtjänstfullt sätt bidragit med en analys av hur en samlad ekobrottsbekämpning inom Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten skulle kunna organiseras. Arbetsgruppernas överväganden har behandlats löpande i expertgruppen och deltagarna har också deltagit vid ett expertmöte för att redovisa sina slutsatser. Sekreteraren har närvarat vid samtliga arbetsgruppsmöten.

Vi har i andra frågor samrått med Tullverket, Kronofogdemyndigheten och Kustbevakningen, som varit oss mycket behjälpliga i vårt arbete. Medarbetare vid dessa tre myndigheter har bl.a. deltagit vid ett expertmöte där frågor om utmätning på distans har behandlats. Sekreteraren har haft ett digitalt möte och löpande kontakter med medarbetare från Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Tullverket i frågor som gäller registertillgång.

Utöver protokollförda möten har underhandskontakter ägt rum mellan den särskilde utredaren, sekretariatet och utredningens sakkunniga och experter. Vid ett tillfälle hölls ett särskilt uppstartsmöte inför arbetsgruppernas arbete under hösten 2024 i flera experters närvaro.

Utredaren och sekreteraren har träffat företrädare för de fackliga organisationerna Fackförbundet ST, Polisförbundet och Saco Akavia och informerat dem om utredningens arbete.

Vi har också hållit oss informerade om och beaktat relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och kommittéväsendet. Vid två expertmöten har medarbetare från Justitiedepartementet deltagit, närmare bestämt från Enheten för lagstiftning om allmän ordning och säkerhet (Ju L4), grundlagsenheten (Ju L6) och Polisenheten (Ju PO). Samråd och kontakter med andra utredningar har ägt rum, bl.a. 2022 års penningtvättsutredning (Fi 2022:13), Utredningen om utökade befogenheter för Skatteverket inom brottsbekämpning och folkbokföring (Fi 2023:09) och 2025 års förverkandeutredning (Ju 2024:15).

Ett särskilt tack riktas till alla som bidragit med sin tid, information och värdefulla synpunkter under utredningsarbetet.



### 3 Den kvalificerade och organiserade ekonomiska brottsligheten är omfattande, gränsöverskridande och systemhotande

#### 3.1 Inledning och utgångspunkter

Ekonomisk brottslighet har över tid och beroende på sammanhang definierats på olika sätt. En vanlig svensk definition var tidigare kriminalitet som sker inom ramen för ett företag som i övrigt bedriver legal näringsverksamhet och omfattade främst s.k. manschettbrott, dvs. brottstyper som företrädesvis begås inom företagsvärlden och bland samhällets övre socioekonomiska skikt.<sup>1</sup> Exempel på sådana brott är brott mot skattebrottslagen och olika borgenärsbrott. Den synen på ekobrott är i dag daterad.

Den ekonomiska brottsligheten har blivit ett allt viktigare inslag i organiserad brottslighet och dess karaktär och omfattning beskrivs allt oftare som systemhotande. Den kriminella ekonomin är ett närliggande begrepp som introducerades för några år sedan. Det begreppet är ett väsentligt bredare begrepp än ekonomisk brottslighet och avser det ekosystem av bl.a. brottsvinster som genereras, hanteras och återinvesteras i fortsatt brottslig verksamhet.<sup>2</sup> Samhället har fått upp ögonen för att den kriminella ekonomin är motorn bakom i princip all organiserad brottslighet.

Vi har uppdraget att förutsättningslöst analysera Ekobrottsmyndighetens uppdrag och konstruktion. Dessutom ska vi föreslå de förändringar som behövs för att förbättra och effektivisera arbetet mot de

---

<sup>1</sup> Se t.ex. Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning, SOU 2007:8, s. 51.

<sup>2</sup> Se bl.a. Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2023, s. 9.

kriminella nätverken och den organiserade ekonomiska brottsligheten. Det är vår bedömning att det – för att kunna göra en sådan analys och lämna sådana förslag – är nödvändigt att först kartlägga hur den aktuella brottsligheten rent faktiskt ser ut i dag. Med andra ord, vilka faktiska företeelser är det som de brottsbekämpande myndigheterna med samlade krafter ska bekämpa? Vilken omfattning har den kvalificerade ekobrottsligheten? Först när man har en mer fullständig bild kan man göra en bedömning av vilket slags organisation som behövs för en effektiv ekobrottsbekämpning.

I syfte att skapa oss en uppfattning om ekobrottsligheten har vi bl.a. samlat medarbetare från de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamheter. Dessa har redogjort för sina iakttagelser av den kvalificerade ekobrottsligheten, som den ser ut i dag. Vi har även tagit del av myndigheternas beskrivning av den ekonomiska brottsligheten och vissa fallstudier vid våra besök där samt lägesbilden som myndigheterna har upprättat inom den s.k. OB-satsningen.<sup>3</sup> Utgångspunkten för kartläggningen har varit att skapa en bild av brottskartan, utan att för den delen knyta gärningarna till lagrum. I dag avgör den brottsrubricering som en gärning får det sätt på vilket den handläggs och vid vilken myndighet den handläggs. Som vi återkommer till är dessa gränssnitt inte alltid till gagn för den samlade brottsbekämpningen.

## 3.2 Begreppet ekonomisk brottslighet

**Utredningens bedömning:** Ekonomisk brottslighet är inte längre bara ”manschettbrottslighet”, dvs. borgenärs- och skattebrott, utan omfattar väsentligt mycket mer.

Ekonomisk brottslighet låter ofta komplicerat men handlar i slutändan om att få ut eller behålla pengar som man inte har rätt till.<sup>4</sup>

En ingående redovisning av synen på ekonomisk brottslighet och hur den har definierats över tid har bl.a. gjorts av Utredningen om översyn av Ekobrottsmyndigheten samt av Brottsförebyggande rådet (Brå) i rapporten Ekonomisk brottslighet, Kriminalpolitik, brottsutveck-

<sup>3</sup> Även Ekobrottsmyndigheten utkom i april 2025 med en lägesbild över den ekonomiska brottsligheten. Den bekräftar i allt väsentligt det vi beskriver i detta avsnitt.

<sup>4</sup> Citat från Brå:s webbplats.

ling och brottsbekämpning från 1980-talet till i dag.<sup>5</sup> Som framgår där har flera definitioner presenterats, både inom forskningen och av de statliga myndigheterna. En definition som det fortfarande ofta hänvisas till är den som justitieutskottet formulerade på 1980-talet och som lyder så här:

Begreppet ekonomisk brottslighet har inte någon strikt straffrättslig avgränsning, och det finns olika uppfattningar om innebörden av begreppet. Under uttrycket ekonomisk brottslighet ryms företeelser av skilda slag. Enligt den beskrivning av begreppet som de brottsbekämpande myndigheterna, dvs. i första hand polis- och åklagarmyndigheterna, använder bör till ekonomisk brottslighet räknas först och främst sådan kriminalitet som har ekonomisk vinning som direkt motiv. Härutöver skall brottsligheten för att betraktas som ekonomisk brottslighet ha en kontinuerlig karaktär, bedrivs på ett systematiskt sätt och förövas inom en näringsverksamhet som i sig inte är kriminaliserad men som i det enskilda fallet utgör själva grunden för de kriminaliserade handlingarna. De ekonomiska brotten avses ofta vara av kvalificerad art i den meningen att de enskilda brotten har stor omfattning, rör stora samhälleliga värden eller drabbar grupper av enskilda. Brotten är i regel svåra att upptäcka och beivra. Som exempel på vad som brukar hänföras till ekonomisk brottslighet i här avsedd mening kan nämnas brott som skattebedrägerier, valutabrott, bedrägerier och gäldenärsbrott. Till den ekonomiska brottsligheten anses inte höra den s.k. organiserade brottsligheten. Med organiserad brottslighet avses i allmänhet sådana brott som vissa grövre narkotikabrott, koppleri i form av organiserad prostitution, organiserad häleriverksamhet och illegalt spel och spritutskänkning i klubbverksamhet. Ekonomisk brottslighet anses inte heller omfatta förmögensbrott av traditionellt slag som begås av enskilda personer utan att brotten har något samband med näringsverksamhet.<sup>6</sup>

Den traditionella synen på ekobrott har alltså i första hand omfattat brott som begås av någon som företräder ett företag, men har inte alltid inbegripit brott med företag som brottsoffer (exempelvis korrruption och förskingring). Vidare har det gjorts en uppdelning mellan brott som begås av legala organisationer och sådana som begås av illegala organisationer. Traditionellt har brott som begås av den organiserade brottsligheten inte ansetts ingå i begreppet ekonomisk brottslighet, eftersom den organiserade brottsligheten definitions-

---

<sup>5</sup> Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning, SOU 2007:8, s. 51 f. och Lars Korsell, Ekonomisk brottslighet, Kriminalpolitik, brottsutveckling och brottsbekämpning från 1980-talet till idag, Brå 2023.

<sup>6</sup> Justitieutskottets betänkande JuU 1980/81:21, s. 6–7.

mässigt bygger på en verksamhet som i sig är brottslig.<sup>7</sup> Vidare har det inte varit självklart att i begreppet ekonomisk brottslighet innefatta enskilda personers brott med anknytning till det ekonomiska systemet, såsom skattebrott och bidragsbrott (vilka tidigare ofta, något förminskande, hänvisades till som skatte- och bidragsfusk). Dock har yrkes- och företagsbedrägerier kallats för ekonomisk brottslighet eftersom dessa är brott med ett ekonomiskt vinningsmotiv inom legitim näringsverksamhet. I detta ligger också att man har ansett att ekonomisk brottslighet bör ha en viss grad av komplexitet, systematik eller avancerat brottsupplägg. Bedrägerier av enklare karaktär som begås av privatpersoner utan koppling till näringslivet har således fallit utanför begreppet.<sup>8</sup> Brott som i första led begås av enskilda, men som i leden bakom styrs av andra med ekonomisk vinning som drivkraft, exempelvis organiserade bedrägerier, har inte heller ansetts omfattas av begreppet ekonomisk brottslighet, eftersom brotten inte begåtts inom ramen för någon legal näringsverksamhet.

Uppdelningen mellan brott inom det reguljära näringslivet och den organiserade brottsligheten har emellertid ifrågasatts alltmer.<sup>9</sup> Illegal verksamhet blandas ofta med legal, eller så samarbetar den illegala verksamheten med legal näringsverksamhet. Ibland används företaget endast för att begå ekonomisk brottslighet och i praktiken är företaget i dessa fall ett rent brottsverktyg. Brott inom svarta och vita verksamheter uppvisar också liknande drag, i form av komplexa strukturer och utredningssvårigheter. Vidare har gränserna suddats ut genom samhällsutvecklingen: kriminella kan numera göra stora brottsvinster och komma över stora belopp genom att systematiskt utnyttja bidrag- och momssystemen, det kontantlösa samhället och den digitala hanteringen av fakturor och konton.

Ett annat exempel på brottslighet som endast ibland anses omfattas av den ekonomiska brottsligheten är miljöbrotten. Det kan noteras att miljöbrott är en av de brottstyper som i dag handläggs av den norska motsvarigheten till Ekobrottsmyndigheten, Økokrim. Som vi kommer att utveckla nedan är miljöbrotten inte sällan orga-

---

<sup>7</sup> Notera dock att organiserad brottslighet och ekonomisk brottslighet behandlades som ett sammanhållet problem fram till 1980-talet, och först i samband med att fokus flyttades till skatteundandragande började ses som separera problem.

<sup>8</sup> Oskar Engdahl, *Bedrägerier och ekonomisk brottslighet*, 2022.

<sup>9</sup> Se t.ex. Korsell, *Brå* 2023, s. 7 och 26 f.

niserade. Ett ytterligare ekobrottsområde som på senare år har fått stor uppmärksamhet är arbetslivskriminaliteten.

De senaste åren har synen på ekonomisk brottslighet således tänjts ut. Den ekonomiska brottsligheten anses numera omfatta brottskategorier med en betydande räckvidd.

### 3.3 Den kriminella ekonomin och något om brottvinster

**Utredningens bedömning:** Ekonomisk brottslighet och den kriminella ekonomin är inte liktydiga begrepp men båda göder och finansierar den grova organiserade brottsligheten.

Tidigare var man rånare, ekobrottsling eller narkotikabrottsling. Man höll sig inom sitt skrå. Nu jobbar man med allt.<sup>10</sup>

Som anfördes inledningsvis används allt oftare begreppet ”den kriminella ekonomin”. Bland annat har regeringen upprepade gånger framhållit att det är en prioriterad uppgift att komma åt och bekämpa den kriminella ekonomin.<sup>11</sup> Med begreppet kriminell ekonomi avses alltså det ekosystem av brottvinster, men även andra medel, som genereras, hanteras, omsätts och/eller återinvesteras i fortsatt brottslig verksamhet. Exempelvis kan det handla om pengar som härrör från illegal verksamhet och som konsumeras i hushållen eller genom inköp av lyxvaror. Illegala pengar kan också återinvesteras i den illegala verksamheten, eller på olika sätt föras in i det legala systemet inom eller utanför Sverige. Ibland handlar det om legala medel som förs in i den illegala marknaden genom exempelvis olika typer av bidrag, lån eller investeringar.<sup>12</sup> I regeringens nationella strategi mot organiserad brottslighet från februari 2024 är ett av de satta målen att slå sönder den kriminella ekonomin genom att göra det svårare att berika sig på och investera i brottslighet samt att i ökad utsträckning förebygga eller återta brottvinster.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Citat från intervjuperson i Korsell 2023, s. 245.

<sup>11</sup> Se t.ex. regeringens presskonferens ”Kraftsamling för att knäcka gängens ekonomi”, regeringens hemsida den 15 augusti 2023 och Uppdrag om förstärkt arbete för att öka återtagandet av brottvinster, Ju2024/00222.

<sup>12</sup> Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet, 2023, s. 9.

<sup>13</sup> Regeringens skrivelse 2023/24:67, Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet.

När det gäller pengar som härrör från brott gör man ibland skillnad mellan kriminella och svarta pengar. När det olagliga inte är själva arbetet eller företagandet eller avkastningen, utan det är det faktum att exempelvis skatter och arbetsavgivaravgifter inte betalas som utgör den brottsliga handlingen, talar man om svart ekonomi och svarta pengar. Till kriminell ekonomi och kriminella pengar räknas i stället transaktioner och tjänster som är direkt kriminella, som stöld, häleri och narkotikabrott. Det vill säga verksamheter där själva verksamheten och avkastningen från den är kriminell.<sup>14</sup> I andra sammanhang har den kriminella ekonomin i stället benämnts illegal ekonomi, och då har den svarta ekonomin och den illegala ekonomin tillsammans beskrivits som den kriminella ekonomin.<sup>15</sup> Inom Polismyndigheten används begreppet kriminell ekonomi numera för att rent generellt beskriva pengar inom den kriminella sfären. Kriminell ekonomi är sedan 2022 också ett utpekade fokusområde för Polismyndighetens nationella operativa ledningsgrupp. I vid bemärkelse omfattar således den kriminella ekonomin brottsvinster och medel som härrör från all slags brottslighet, alltifrån våld och narkotika till bedrägerier och företagsbrottslighet. Dock kan man göra åtskillnad mellan generering, hantering och återinvestering av brottsvinster. Exempelvis genererar bedrägerier brottsvinster, men inte penningtvätt, som är ett brott där brottsvinster hanteras. Vi kommer att återkomma till omfattningen. Den kriminella ekonomin i Sverige har uppskattats omsätta mellan 100 och 150 miljarder kronor om året. Även om beräkningen förtjänar genomlysning (se avsnitt 3.6.3) rör det sig om häpnadsväckande stora belopp.

I detta sammanhang är det viktigt att framhålla att kriminell ekonomi inte är samma sak som ekonomisk brottslighet. Begreppen måste hållas i sär. Ekonomisk vinning är motivet för de flesta brott, med några undantag (exempelvis våld i nära relation). Det innebär inte att begreppen kriminell ekonomi och ekonomisk brottslighet ska likställas. Den kriminella ekonomin omfattar långt mer än vad begreppet ekonomisk brottslighet gör, exempelvis hanteringen av pengar som genereras från våld och narkotikahandel. En annan sak är att gränsen mellan ekonomisk brottslighet och annan brottslighet är suddig och att brottstyperna ofta överlappar varandra, vilket vi

---

<sup>14</sup> Kriminell infiltration av företag, Brå 2016:10, s. 29.

<sup>15</sup> Brottsvinst som ett större samhällsproblem, Nationella operativa avdelningen, Underrättelseenheten, Polismyndigheten, dnr HD5822-74/2021, 2022, s. 8.

återkommer till längre fram. Både ekonomisk brottslighet och den kriminella ekonomin göder och finansierar den grova organiserade brottsligheten. Det finns även fler beröringspunkter, bl.a. i fråga om angreppssätt och metoder och det faktum att det handlar om ekonomi och pengar. Detta gör i sig att det kan finnas anledning att hantera de två företeelserna nära varandra.

De senaste åren har allt större fokus riktats mot brottsvinster och tillgångsinriktad brottsbekämpning. Den 8 november 2024 trädde en ny förverkandelagstiftning i kraft, som har stärkt möjligheterna att förverka den organiserade brottslighetens tillgångar.<sup>16</sup> I propositionen framhåller regeringen vikten av att s.k. tillgångsinriktad brottsbekämpning stärks. Sådan brottsbekämpning innebär att myndigheter fokuserar sitt arbete på tillgångar med brottsligt ursprung snarare än på begångna brott. Även om arbetet med att utreda och lagföra personer inom ramen för organiserad brottslighet måste fortsätta med full kraft anses det alltså från regeringens sida vara angeläget att även andra metoder än konventionell brottsbekämpning används för att tränga tillbaka den organiserade brottsligheten.<sup>17</sup>

I februari 2024 gav regeringen Ekobrottsmyndigheten, Kronofogdemyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Tullverket och Åklagarmyndigheten i uppdrag att utveckla och stärka arbetet med att återta brottsvinster.<sup>18</sup> I uppdraget, som redovisades våren 2025, ingick bl.a. att redovisa vilka åtgärder som vidtagits med anledning av den nya lagstiftningen samt att redogöra för eventuella behov av utvecklad myndighetssamverkan för att säkerställa ett effektivt återtagande av brottsvinster.

Vi har också vid våra myndighetsbesök fått informationen att de brottsbekämpande myndigheterna nu lägger stora resurser på den tillgångsinriktade brottsbekämpningen. Polismyndigheten har, liksom Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Skatteverket och Tullverket, gjort en resa de senaste åren mot att prioritera bekämpningen av den kriminella ekonomin. Som exempel kan nämnas att finansiella utredningar numera görs inom i en övervägande del av de ärenden där man kan misstänka att det kan finnas brottsvinster. I synnerhet har genom den nya förverkandelagstiftningen ett stort fokus riktats mot förverkanden av brottsvinster. Även alternativa

---

<sup>16</sup> Se vidare om denna lagstiftning i avsnitt 9.

<sup>17</sup> Se prop. 2023/24:144, s. 252 f.

<sup>18</sup> Uppdrag om förstärkt arbete för att öka återtagandet av brottsvinster, dnr Ju2024/00222.

metoder, som utmätning på distans, används i större utsträckning än tidigare. Vi kommer i senare avsnitt att särskilt återkomma till polisens arbete på detta område.

### 3.4 Organiserad ekonomisk brottslighet

**Utredningens bedömning:** Det finns stora överlappningar mellan organiserad och ekonomisk brottslighet. Många ekonomiska brott är organiserade. Ekonomisk brottslighet finansierar dessutom organiserad vålds- och narkotikabrottslighet.

Det är bättre att äga en bank än att råna den.<sup>19</sup>

Vissa brott kan vid ett första påseende framstå som isolerade gärningar. Ofta renderar varje enskilt brott inte några uppseendeväckande brottsvinster. Brottsens straffvärde kanske som isolerad företeelse inte heller är särskilt högt. Om man gräver lite djupare kan det dock uppdagas att brottet är en del av en större organisation. Tillsammans inbringar brotten stora brottsvinster.

I Sverige finns det inte någon vedertagen definition av organiserad brottslighet. Det finns inte heller någon legaldefinition av begreppet i svensk rätt. Det närmaste man tidigare i svensk rätt kom en definition av organiserad brottslighet var den särskilda straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken om brott som utgör ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form. Internationellt och inom EU finns dock definitioner som tagits fram i kampen mot organiserad brottslighet.<sup>20</sup> Enligt EU:s definition av organiserad brottslighet ska brottsligheten innefatta samverkan mellan fler än två personer över lång tid samt vara allvarlig och syfta till vinning eller makt. Vidare bör den bl.a. ha en arbetsfördelning, innefatta disciplin och kontroll och använda sig av kommersiella eller affärsmässiga strukturer eller våld och hot och otillbörlig påverkan på samhället.<sup>21</sup>

Som Brå konstaterar i rapporten Kriminell infiltration av företag är det inte alltid man förknippar organiserad brottslighet med före-

<sup>19</sup> W.K. Black, The best way to rob a bank is to own one, 2005, se Brå 2016:10, s. 26.

<sup>20</sup> Se bl.a. Skärpta straff för brott i kriminella nätverk, SOU 2021:68, s. 52 f.

<sup>21</sup> Se rambeslut 2008/841/RIF. Bland annat utgår den myndighetsgemensamma OB-satsningen från EU:s definition.



tag och legal verksamhet. I stället brukar man tänka på en undre värld utanför det etablerade samhället och förbjudna och skamfyllda varor och tjänster, som stöldgods, narkotika, dopningspreparat, vapen, sexuella tjänster och spel. Dessa kan vid ett första påseende tyckas ha lite att göra med legala marknader och företag. Emellertid måste exempelvis stöldgods ofta återvända till näringslivet för att kunna säljas och organiserat svartarbete sker i regel i legala verksamheter, som bygg- och städföretag. När illegala tjänster är omfattande är det svårt att dölja dem utan ett företag som front.<sup>22</sup> De stora brottsvinsterna kräver helt enkelt organisering. För att löpande kunna bedriva brottslig verksamhet med någon större ekonomisk avkastning krävs ofta hjälp med administrationen, t.ex. registrering, bokföring, skattefrågor och ansökningar om lån och bidrag. Ibland kan det även krävas tillgång till våldskapital för att hantera avtalskonflikter av olika slag.<sup>23</sup> I praktiken innebär det att personer inom organiserad respektive ekonomisk brottslighet får beröringspunkter med varandra. Inom dessa samarbeten sker det också (kriminell) kompetens- och kunskapsöverföring. Samhällsutvecklingen – med digitaliseringen och globaliseringen – har dessutom lett till att enskilda ekobrott kan begås med en systematik och en organisation som inte tidigare var möjlig.

Enligt en studie av Hernan Mondani och Amir Rostami har såväl organiseringsgraden som omfattningen av samarbete inom vålds- och ekonomisk brottslighet ökat under början av 2000-talet, både i absoluta tal och per capita. I fråga om våldsbrott har forskare noterat en ökning med 60 procent av brott där två till fem individer samarbetar, och 111 procent där sex eller fler individer samarbetar i ett brottsupplägg. Beträffande ekonomisk brottslighet har man sett en ökning på 116 procent av brott där tre till fem samarbetar, och en ökning på 371 procent där sex eller fler individer samarbetar. Med andra ord har delar av brottsligheten blivit än mer organiserad.<sup>24</sup>

Av de individer som Polismyndigheten har bedömt vara en del av den organiserade brottsligheten i Sverige har 4 311 individer enligt Bolagsverkets företagsregister haft företagsengagemang. Det motsvarar 33,8 procent av den organiserade brottsligheten. Engagemanget kan röra bolag, bostads- och hyresrättsföreningar, enskilda firmor,

<sup>22</sup> Kriminell infiltration av företag, Brå 2016:10, s. 26 f. och i den angivna källor.

<sup>23</sup> Se bl.a. Noas rapport brottsvinst som ett större samhällsproblem, 2022.

<sup>24</sup> Se Kriminella på kartan – en ESO-rapport om den organiserade brottslighetens geografi, Mondani och Rostami, 2023:3, s. 29, med hänvisning till Mondani, H., & Rostami A., Samarbete i brott: Organiserad brottslighet i Sverige 1995–2015.

eller övriga föreningar och stiftelser. De högsta andelarna företags-engagerade individer återfinns inom kategorin maffia (42,2 procent av individerna i miljön) och inom kategorin mc-gäng (40,7 procent). De lägsta andelarna finns hos gatugäng (25,8 procent) och nätverk (27,2 procent).<sup>25</sup> Om siffrorna stämmer innebär det att var tredje person inom organiserad brottslighet har någon form av företags-engagemang.

I praktiken finns det således stora överlappningar mellan organiserad och ekonomisk brottslighet. Med tillämpning av den EU-rättsliga definition av organiserad brottslighet är det inte svårt att i den sortera in ett flertal vanligt förekommande brottsupplägg, som i dag hanteras av Ekobrottsmyndigheten. EU inkluderar för sin del bedrägerier, penningtvätt, miljöbrottslighet och annan ekonomisk brottslighet i sin kamp mot den organiserade brottsligheten.<sup>26</sup> Sammansmältningen av de olika brottsområdena är egentligen inte någon ny företeelse. Redan på 1970-talet uppmärksammade man denna koppling, men fokus styrdes på 1980-talet över till företagsbaserad brottslighet och den synen kvarstod i mycket när Ekobrottsmyndigheten bildades. Samhällsutvecklingen har dock gjort att verkligheten är en helt annan i dag än för 25 år sedan.

### 3.5 Den organiserade ekonomiska brottsligheten är gränsöverskridande, överlappande och systemhotande

**Utredningens bedömning:** Dagens ekonomiska brottslighet innefattar en rad olika företeelser som sträcker sig från upplägg där företag används som brottsverktyg, där bedrägerier och välfärdsbrottslighet används för att finansiera annan organiserad brottslighet, olika sorters arbetslivskriminalitet med mänskligt lidande som följd, miljöbrottslighet till skada för miljö och hälsa, sanktionsbrott och otillåten påverkan till skada för demokrati och statskick till kvalificerade finansmarknadsbrott till skada för den fria konkurrensen och vår marknadsekonomi och skattebrott som gräver ur våra gemensamma tillgångar. Brottsligheten

<sup>25</sup> Kriminella entreprenörer – en studie av den organiserade brottslighetens kopplingar till näringslivet, Rostami och Mondani, januari 2024, s. 62.

<sup>26</sup> Se t.ex. Europols hotbildsbedömning avseende den grova organiserade brottsligheten för 2021.

underlättas inte sällan genom professionella möjliggörare, penningtvätt, kryptovalutor, kontanthantering och färdiga brottsupplägg som köps på nätet. Pengarna försvinner ofta snabbt utomlands och brotten anmäls långt ifrån alltid. Det förekommer att organiserad brottslighet med hjälp av företagande och otillåten påverkan närmar sig ett samhällsövertagande, dvs. den utövar betydande makt i hela samhällssegment. Det förekommer även kopplingar till främmande statsmakter, terrorism och extremistmiljöer. Sammantaget har brottsligheten den karaktären att den hotar grunderna för vårt samhälle. Med andra ord har den blivit systemhotande.

Brottsligheten är också gränsöverskridande och överlappande. Det är numera ofta samma kriminella nätverk som skjuter och säljer narkotika som gör sig skyldiga till ekonomisk brottslighet. Dessutom kan nätverksaktörer högre upp i hierarkin ägna sig åt ekonomisk brottslighet för att distansera sig från annan brottslighet som grova narkotikabrott och våldsbrott. Brotten har ofta internationella inslag.

Sammanfattningsvis orsakar den ekonomiska brottsligheten både mänskligt lidande och stor skada för samhället.

### 3.5.1 Inledning

Förutsättningarna för den ekonomiska kriminaliteteten förändrades i grunden i början av 2000-talet när internet blev en del av samhället och samhällsservicen. Den digitala utvecklingen är kanske den ensamt största förklaringen till den ekonomiska brottslighetens förändring och expansion de senaste åren. Varor och tjänster säljs numer över nätet och där finns även tillgången till den grundläggande samhällsservicen och välfärden. Internet har gjort att personuppgifter, bolagsuppgifter och tillgångsinnehav är lätta att hitta och det är lätt att digitalt föra över pengar och värden mellan konton och över landsgränser. Det är också mycket lättare att göra det anonymt. Betalningar sker genom Swish eller andra digitala verktyg och bank-id är det etablerade identifieringssättet. Det finns inget behov av att träffas personligen för att genomföra en affär eller en transaktion och falska identiteter har, enligt medarbetare i de brottsbekämpande myndigheterna, blivit ett av de viktigaste brottsverktygen. Det är lättare att skapa mellan-

led i komplexa strukturer och att utföra transaktioner som är svåra att spåra. Komplexa it-brott kan dessutom begås utan stora it-kunskaper. Genom något som Polismyndigheten kallar ”Crime-as-a-Service” kan hela brottsupplägg, med listor över sårbara brottsoffer och skadliga koder, köpas på internet. I de fall där brottsoffret är staten finns det inte heller några brottsoffer som självmant anmäler brotten, utan det krävs att brotten upptäcks. Ibland är även enskilda eller företag som drabbas tysta, av strategiska skäl eller för att man skäms för att ha blivit lurad.<sup>27</sup> Något som har upprepats för oss vid besöken vid de brottsbekämpande myndigheterna är att den ekonomiska brottsligheten numer är gränsöverskridande och multikriminell samt att den bidrar till att finansiera den organiserade brottsligheten och till att befästa dess positioner.

### 3.5.2 Iakttagelser från Nationellt underrättelsecentrum

Som framgår av avsnitt 5.2 samarbetar sedan några år 26 myndigheter, varav 14 deltagande myndigheter och tolv nätverksmyndigheter, inom den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet, den s.k. OB-satsningen. Vartannat år tar Nationellt underrättelsecentrum (Nuc), där de deltagande myndigheterna är representerade, fram en myndighetsgemensam lägesbild på uppdrag av Samverkansrådet. Lägesbilden bygger på iakttagelser som har gjorts vid de olika underrättelsecentrum som verkar inom ramen för satsningen samt på underlag från de deltagande myndigheterna och andra samverkansorgan. I lägesbilden beskrivs bl.a. det som myndigheterna uppfattar som de allvarligaste hoten från organiserad brottslighet. I de senaste lägesbilderna har beskrivningen av den organiserade brottsligheten i allt större utsträckning innefattat iakttagelser av ekonomisk brottslighet och man har framhållit betydelsen av företag för den kriminella ekonomins fortlevnad.

En generell iakttagelse i den senaste lägesbilden från 2023 är att det inom organiserad brottslighet begås avancerad ekonomisk brottslighet som sträcker sig långt utanför Sveriges gränser. Man konstaterar även att graden av organisation i den organiserade brottsligheten har ökat genom avancerade och multikriminella brottsupplägg och att den gränsöverskridande brottsligheten numer sker på en världs-

---

<sup>27</sup> Se bl.a. Tystnadskulturer, En studie om tystnad mot rättsväsendet, Brå 2019:10.

omfattande och digital arena. Två fenomen av ekonomisk brottslighet som beskrivs som potentiellt systemhotande är angreppen på välfärden och det faktum att allt fler engagerar sig i den legala sfären för att bredda sin ekonomiska verksamhet.

I 2021 års lägesbild lyftes den ekonomiska vinningen som drivkraft för organiserad brottslighet fram tydligare än den hade gjorts i tidigare lägesbilder. Det var en vändning där narkotika, våld och företag knöts ihop och den organiserade brottslighetens multikriminalitet betonades. De samverkande myndigheterna hade bl.a. fokuserat på företag som brottsverktyg för organiserad brottslighet. Bilden bekräftas i 2023 års lägesbild. I denna anför myndigheterna att den ekonomiska brottsligheten är en allt viktigare del av den organiserade brottsligheten. Den beskrivs dessutom som ett av de allvarligaste hoten mot samhället i stort. Flera regionala underrättelsecentrum har kunnat konstatera att kunskapen hos kriminella aktörer ökar när det gäller brottsupplägg där näringsverksamhet, särskilt aktiebolag, används som brottsverktyg samt att det blivit vanligare att utländska företag används. Bolagen har ofta flera brottsupplägg samtidigt, allt från falska kontrolluppgifter, kreditbedrägerier, falska fakturor, svartarbete, lönegarantier, momsbedrägerier, tullundandragande och skatteundandragande till investeringsbedrägerier och vd-bedrägerier<sup>28</sup>. Bolagen företräds ofta av en målvakt med utländsk och/eller falsk identitet. I vissa fall rör sig aktörer både i en kriminell sfär och i en sfär kopplad till våldsbejakande extremism. Inte bara aktiebolag utan alla typer av företag är potentiellt sårbara för exploatering av organiserad brottslighet. Det innefattar föreningar med bristande kontroll över huvudmän, styrelser och verksamhet. I viss utsträckning kontrollerar kriminella aktörer företagsstrukturer genom infiltrering, i syfte att möjliggöra sin kriminella verksamhet. Kriminella aktörer sätter även upp fasadbolag i syfte att använda dessa för att infiltrera den legala marknaden. Myndigheternas observation är att tillgång till företag i dag är en förutsättning för de flesta brottsupplägg.

Som nämndes ovan framhåller myndigheterna *brotten mot välfärdssystemet* som ett särskilt allvarligt hot. Enligt lägesbilden från 2021 finns det flera indikationer på att organiserad brottslighet lurar till sig omfattande belopp från välfärdssystemet, och att internatio-

---

<sup>28</sup> Ett vd-bedrägeri innebär i princip att bedragare utger sig för att vara ett företags vd. Den falska vd:n skickar ett mejl till en annan person på företaget och ber honom eller henne att göra en överföring på en stor summa pengar till ett konto.

nella brottsnätverk som är etablerade i Sverige står bakom en betydande del av den verksamheten. När det gäller ekonomiska förmåner kopplade till näringsverksamhet konstaterar myndigheterna att det i första hand är assistansersättningen, den statliga lönegarantin, det statliga tandvårdsstödet och olika former av anställningsstöd som angrips. Arbetstillstånd inom personlig assistans utnyttjas systematiskt för illegal migration, arbetskraftsexploatering och brukarimport.<sup>29</sup> Enligt lägesbilden från 2023 har det nu troligen skett en expansion av brottsligheten, och det är numera inte endast staten som angrips utan även kommuner och regioner. Sådana angrepp kan röra välfärdsbetalningar till vårdcentraler, HVB-hem, skyddade boenden och familjehem. Myndigheterna pekar i rapporten på svårigheterna att upptäcka brottsligheten när legal verksamhet blandas med illegal. Ett närliggande stort riskområde är enligt 2023 års lägesbild felaktig förskrivning och användning av läkemedel. Enligt lägesbilden finns det nästan 10 000 personer i Sverige med förskrivningsrätt som saknar personnummer. Kopplingar till organiserad brottslighet från både vårdgivare och patienter har identifierats.

I lägesrapporten från 2021 lyfts *arbetslivskriminaliteten* fram. Den innefattar olika brottstyper, exempelvis brott mot arbetsmiljöregler och bokförings- och skattelagstiftning. Dessutom omfattar den ofta korruption, identitetsmissbruk, bidragsbrott och bedrägerier mot utbetalande system samt människoexploatering. I lägesbilden konstateras det att arbetslivskriminaliteten i dag både medför stora skattebortfall för statskassan och snedvrider konkurrensen.

Även *miljöbrotten* lyfts fram i lägesrapporten och det konstateras att de kriminella aktörerna bl.a. skaffar sig ekonomiska fördelar och undandrar sig skatter och avgifter genom att hantera avfall i strid med reglerna. Brottsligheten medför även ökade kostnader för staten som får stå för sanering och återställande av förorenad mark och vatten.

Vidare lyfter man i de senaste årens lägesredovisningar fram den *stödjande brottsligheten*, dvs. sådan brottslighet som syftar till att möjliggöra och stödja annan brottslighet. Den kan därför, anför myndigheterna, ses som ett brottsverktyg och är ofta nära kopplad till den ekonomiskt motiverade brottsligheten. Ett sådan stödjande brottstyp är penningtvätt. Dessutom är *kontanter* fortfarande viktiga i den kriminella ekonomin. Inom exempelvis narkotikahandeln, svartarbete

---

<sup>29</sup> Med brukarimport avses att möjliggöra uppehållstillstånd för en person med funktionsnedsättning i syfte att begära assistansersättning för den personen.

och handel med arbetstillstånd är kontanter ett viktigt betalningsmedel. Växlingskontor har en nyckelfunktion för att hantera de stora belopp som brottsligheten omsätter. I den senaste lägesbilden framhålls de s.k. *möjliggörarnas* betydelse.

Dessutom redovisar myndigheterna i 2021 års lägesrapport att företagsverksamhet är ett sätt för kriminella aktörer att skaffa sig *lokalt inflytande i utsatta områden*. Bilden bekräftas i den senaste lägesrapporten där den kriminella påverkan i lokalsamhället lyfts fram som ett särskilt hot. Genom korruption och infiltration av företag, banker och myndigheter kan kriminella aktörer få en maktbas i samhället och skapa kontakter inom näringslivet och politiken. Bolag och legala företagsstrukturer används således för att utöva *otillåten* påverkan. Ett särskilt hot är risken för att medarbetare inom offentlig förvaltning, politiska organ och det privata näringslivet påverkas i sitt beslutsfattande och sin myndighetsutövning.

Som ytterligare hot nämns *den globala brottsarenan* där utvecklingen inom s.k. fintech (finansteknik som kombinerar finansiella tjänster med mjukvaruteknik) har gett kriminella aktörer nya möjligheter att flytta värden, tvätta pengar och undkomma skatt. Som exempel nämns *neobanker och kryptovalutor* som i stor utsträckning utgör parallella ekonomiska strukturer som kringgår penningtvättskontroller och myndighetsinsyn. Överföringarna i dessa system sker omedelbart och är svåra att följa. Även kontantförmedling över gränserna, som Hawala, medför svårigheter att följa pengarna. Myndigheterna har dessutom uppmärksammat att den internationella och kriminella marknaden som erbjuder tjänster och verktyg för att begå cyberangrepp mot det svenska samhället har utvecklats. Försäljningen av hela brottsupplägg ökar, innefattande olika bedrägeriupplägg. Vidare används svenska bolag, som är lätta att registrera, i internationella upplägg för att skapa legitimitet och trovärdighet.

Sammanfattningsvis beskrivs i de senaste lägesbilderna en rad olika företeelser som av Nuc uppfattas som allvarliga hot mot samhället, och som utgör eller har beröringspunkter med organiserad ekonomisk brottslighet. Brottsligheten är mer komplex och mångfacetterad än tidigare. Tidigare kännetecknades den organiserade brottsligheten av narkotikabrott, våldsbrott och grova tillgreppsbrott. I dag kan en rad fenomen läggas till listan. I vissa fall beskrivs företeelserna som systemhotande. Den bild som målas upp är att den ekonomiska vinningen är drivkraften – och att våldet ofta är ett utflöde av den – samt

att den ekonomiska brottsligheten är förutsättning för den organiserade brottslighetens framväxt. Aktörerna är i dag multikriminella, inte som tidigare geografiskt begränsade, samt saknar tydliga lojaliteter. I första hand handlar det om pragmatisk samverkan i syfte att öka brottvinster.

### 3.5.3 Något mer om bolaget som brottsverktyg och infiltration av bolag

Som framgått ovan har man alltmer fått upp ögonen för det faktum att företag – ofta aktiebolag – används systematiskt för brottsliga ändamål inom den grova organiserade brottsligheten.<sup>30</sup> Ibland är själva syftet med företaget att bryta mot regelverken för att tjäna eller tvätta pengar. I andra fall blandas legal och illegal verksamhet.

Brå har i rapporten *Kriminell infiltration av företag*<sup>31</sup> definierat begreppet infiltration som en beskrivning av när organiserad brottslighet förvärvar, bildar eller på något annat sätt kontrollerar hela eller delar av företag för att i ett senare skede utnyttja det, t.ex. som en plattform för bedrägerier. Användningen av bolag på detta sätt innebär visserligen att den organiserade brottsligheten möter fler kontrollsystem och myndigheter jämfört med när den håller sig helt utanför den legala sektorn, men den medför även möjligheter att bedriva ännu mer avancerade former av kriminalitet, som skattebrott, storskaliga bedrägerier och omfattande välfärdsbrott. Genom infiltration får den organiserade brottsligheten en större brotts scen, som täcker både ekobrotten och andra brott. Brottsupplägget kan helt enkelt skalas upp. Brå har i sin rapport funnit att det grovt räknat finns fem sätt att infiltrera ett företag:

- att förvärva ett redan befintligt företag,
- att registrera ett nytt företag eller köpa ett redan registrerat bolag från ”hyllan” (lagerbolag),
- att genom utpressning eller liknande metoder ta över kontrollen över hela eller delar av företaget,

---

<sup>30</sup> Se även *Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag*, SOU 2023:34, s. 119 f. och Brå 2016:10, *Kriminell infiltration av företag*.

<sup>31</sup> Brå 2016:10, *Kriminell infiltration av företag*.



- att kapa ett företag genom manipulation av uppgifter till bolagsregistret (tex. anmäla ”nya” styrelseledamöter eller ändra bolagets adress), och
- att rekrytera en insider i ett företag, som sedan inifrån bistår gärningspersonerna<sup>32</sup>.

Brå har beskrivit de olika infiltrationsmetoderna på följande sätt.<sup>33</sup> Den första metoden innebär att ett bolag förvärvas på lagligt sätt. Ägaren kan t.ex. vilja sälja sitt bolag till följd av sjukdom, ålder, dålig lönsamhet eller av andra skäl. Bolaget har då redan F-skatt och moms- och arbetsgivarregistrering. Brottsplanen kan vara att begå bedrägerier mot den statliga lönegarantin. I dessa fall kan kriminella söka efter bolag som står vid ruinens brant och som sedan försätts i konkurs. Om syftet med infiltrationen i stället är att missbruka bolaget för att plundra det på tillgångar och samtidigt begå kreditbedrägerier genom att beställa varor och ta lån, letar gärningspersonerna efter ett kreditvärdigt företag med klanderfri historik.

Den andra metoden innebär att ett nytt bolag bildas. Att registrera ett nytt bolag i Sverige är enkelt och billigt, vilket utnyttjas av kriminella. Bolaget kan sedan användas för att skicka ut falska fakturor eller begå olika brott mot välfärdssystemen. Det kan handla om omfattande stöd som betalas ut löpande till företag som driver assistans eller hemtjänst eller verksamhet med anställningsstöd från Arbetsförmedlingen. En annan variant är när kriminella förvärvar ett s.k. lagerbolag. Ett sådant är lika ”obegagnat” som ett nytt. Det finns särskilda företagsförmedlare som opererar på marknaden. Genom olika manövrar undgår gärningspersonerna det lagstadgade kravet på aktiekapital. Det innebär att dessa bolag inte bara används för bedrägerier och andra brott, utan att själva deras existens är oriktig.

Den tredje metoden är kontroll genom illegala medel, som utpressning. Denna kan syfta till att ta över kontrollen över företaget eller delar av det. Syftet med denna form av infiltration är att under längre tid dränera bolaget på dess löpande inkomster och tillgångar. Förmodligen finns dock många mellanformer där utpressningsliknande situationer leder till att gärningspersonerna får viss kontroll över verksamheten eller på annat sätt drar nytta av företaget. Det kan exempelvis gälla att tvinga till sig affärsupplägg med företaget.

---

<sup>32</sup> Ovan rapport, s. 13.

<sup>33</sup> Ovan rapport, s. 14–16.

Den fjärde metoden handlar om kapning. En företagskapning sker genom att någon på falska grunder skaffar sig rätt att företräda ett företag. Det gick tidigare att kapa ett bolag genom att anmäla ändring av styrelseledamöter i Bolagsverkets register och på pappret installera en ”ny” styrelse. På det sättet är infiltrationen djup och den nya ledningen (som kan vara bulvaner) förfogar över bolagets tillgångar. Syftet är som regel att plundra företaget på tillgångar och begå kreditbedrägerier mot leverantörer och andra fordringsägare. Kontomedel tas ut och varor beställs, eventuellt till ”ny” adress. Det förekommer också att en ”pappersrevisor” (kapad eller fejkad revisor) anmäls till bolagsregistret. Även bostadsrättsföreningar har kapats. Andra kapningsmetoder kan vara att en person gentemot en leverantör utger sig för att vara upphandlingsansvarig. Sedan beställs varor till en ”ny” mottagningsadress.

Den femte metoden innebär att en insider inne i ett företag används. Insiderns uppgift är att bistå gärningspersonerna med råd och tjänster, inte att ta över eller på annat sätt utöva kontroll över hela företaget. Exempelvis kan insidern tipsa om transporter med stöldbegärliga varor. Det förekommer också fastighetsmäklare som felaktigt värderar fastigheter och banktjänstemän som underlåter att göra en korrekt kreditprövning.

Sammanfattningsvis kan alltså personer med brottsliga avsikter komma över bolag på olika sätt. Inte sällan inbegriper ett brottsuppbygg flera bolag. Som regel används s.k. målvakter, bulvaner eller falska identiteter som styrelseledamöter. En målvakt är en person som utses till legal företrädare för ett bolag utan att han eller hon i praktiken deltar i verksamheten. I stället är syftet att dölja dem som i själva verket kontrollerar bolaget. Målvakten är den som syns utåt och i de offentliga registren. I samma syfte verkar en bulvan, som agerar i eget namn men för annans räkning. Genom ett bolag kan gärningspersonerna således hållas anonyma och olaglig verksamhet kan döljas av en legitim fasad. Bolagets omsättning kan ökas genom falskt upprättade årsredovisningar, i syfte att kunna skapa en hög kreditvärdighet på papperet.<sup>34</sup>

Olika former av skattebrott och bokföringsbrott har av naturliga skäl oftast anknytning till företag, oavsett omfattning av brottsligheten. En typ av brottsuppbygg som begås med hjälp av företag och förtjänas att omnämnas särskilt är de s.k. MTIC-bedrägerierna

<sup>34</sup> SOU 2023:34, s. 119 f. och Myndighetsgemensam lägesrapport organiserad brottslighet 2023, s. 10.

(Missing Trader Intra Community Fraud) eller momskarusellerna, som i korthet innebär att staten undandras mycket stora summor skattemedel i momsundandragande genom skenföretag. Ett annat sådant momsundandragande upplägg är s.k. förvärvsbedrägerier. Komplicerade företagsstrukturer används ofta för att dölja vilka personerna är som ligger bakom brotten. Företag används emellertid även, som framgått i tidigare avsnitt, för alla möjliga brottsupplägg. Vid besök vid de brottsbekämpande myndigheterna har vi tagit del av utförliga beskrivningar av miljöbrottslighet, olika sorters smugglingsbrott, avancerade punktskattebrott, skolverksamheter som utnyttjas för att tillskansa sig statliga medel (skolpeng), arbetslivskriminalitet och sanktionsbrott. Ett annat exempel på brottslighet som kan begås i bolag är avancerade bedrägerier inom personlig assistans, något som fått ytterligare uppmärksamhet under våren 2025. Samtidigt går bokföringsbrotten som en röd tråd bland exempelfallen (eftersom bokföringen ofta manipuleras för att dölja andra brott). Företag kan numera sägas vara en förutsättning för majoriteten av de mer avancerade brottsuppläggen.

Ett exempel på hur ett företag används för ekonomisk brottslighet är att företaget levererar de upphandlade tjänsterna men kan sänka sina kostnader jämfört med konkurrerande företag som följer lagar och regler. Kostnader kan sänkas genom att t.ex. anlita utländsk arbetskraft som inte betalar skatt, personal som får lön under kollektivavtal eller att arbetet sker snabbt och ger dåligt resultat, vilket syns först efter en viss tid.

Till detta kommer den mer traditionella ekobrottsligheten, utan anknytning till organiserad brottslighet, där småföretag underlåter att fullgöra sin bokföringsplikt eller ägnar sig åt otillåtna skatteupplägg. Även dessa brott förutsätter naturligtvis bolag.

Det är dock viktigt att komma ihåg att all brottslighet som innefattar bolag inte är ekonomisk brottslighet. Det är fortfarande inte olagligt att äga ett bolag, även om man är kriminell.<sup>35</sup> Olagligheten inträder när någon av de regler som gäller för bolaget bryts. Det bör exempelvis inte betraktas som ekonomisk brottslighet att använda en källarlokal i sitt bolag till narkotikaförpackning. Däremot kan en genomlysning av företaget innebära att narkotikahandeln uppdragas,

<sup>35</sup> Se dock lagrådsremissen Utvidgade möjligheter att meddela näringsförbud på grund av brott, i vilken det föreslås att bestämmelserna om näringsförbud på grund av brott utvidgas till att omfatta den som har gjort sig skyldig till organiserad eller systematisk brottslighet, oavsett om personen bedrev eller hade anknytning till näringsverksamhet vid brottstillfället.

och skulle narkotikaförpackningen anses vara en del av bolagsverksamheten kan t.ex. den bristande bokföringen angripas.

### 3.5.4 Något mer om organiserade bedrägerier och andra lurendrejerier

Till de brott som isolerade och sedda för sig inte är så iögonfallande men som i själva verket kan vara en del av en större organisation hör bedrägeribrotten.<sup>36</sup> Gemensamt för dessa brott är att de innefattar något slags vilseledande, med syftet att vinna på agerandet ekonomiskt.

Bedrägeribrottsligheten har ökat kraftigt under 2000-talet. Jämfört med 2006 hade de anmälda bedrägeribrotten 2020 ökat med 280 procent.<sup>37</sup> Av den ekonomiska brottsligheten utgör bedrägerierna nu den klart största andelen. Ökningen kan förklaras av att förutsättningarna för flera olika typer av bedrägeribrott ändrades markant genom digitaliseringen av samhället och införandet av olika digitala tjänster, som bank-id och Swish. Samtidigt minskade kontanthantering. Det är numera svårare att stjäla saker. Personer som tidigare ägnade sig åt exempelvis värdetransportrån började söka efter alternativa metoder för att generera brottsvinster. Man har beskrivit det som att bedrägerier av olika slag är mycket lönsamma samtidigt som risken för upptäckt och lagföring är låg. Det är ganska enkelt att ta steget till bedrägeribrott. Stora värden är lätt tillgängliga, både hos företag och privatpersoner. Vidare har gärningspersonerna goda möjligheter att identifiera potentiella attraktiva brottsoffer genom lättillgängliga och brett spridda personliga uppgifter på internet och i sociala medier. När det gäller företag och offentliga aktörer kan sårbarheterna främst kopplas till att olika kontrollfunktioner inte är tillräckligt effektiva.<sup>38</sup> Målsäganden upptäcker ofta först i ett sent skede att han eller hon har blivit lurad, och ofta först när pengarna sedan länge är försvunna. Brottsligheten är också lätt att göra storskalig. Den kan utan svårigheter sättas i system, vilket innebär att vinsterna kan bli omfattande.

Polismyndigheten har i flera kartläggningar konstaterat att bedrägerier är en viktig inkomstkälla för olika kriminella nätverk inom

<sup>36</sup> Här används ordet bedrägeri inte i brottsbalkens betydelse utan mer generellt i betydelsen vilseledande brott.

<sup>37</sup> Se vidare avsnitt 3.6.2. Se även De organiserade bedrägerierna – en rapport om bedrägerier kopplade till organiserade kriminella miljöer, Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, 2021, dnr A354.340/2021, s. 13.

<sup>38</sup> Noas rapport, Brottsvinst som ett större samhällsproblem, 2022, s. 20.

den organiserade brottsligheten. Brottsvinster från bedrägeribrott återinvesteras i annan brottslighet, som t.ex. narkotikahandling och vapenbrott. Nationellt bedrägericentrum har i en rapport från 2022 analyserat kopplingen mellan bedrägeribrotten och det dödliga skjutvapenvåldet i Sverige.<sup>39</sup> Av analysen framgår att ungefär en tredjedel av de individer som varit skäligen misstänkta för någon form av skjutvapenvåld även hade varit skäligen misstänkt för bedrägerier.

Bedrägeribrotten kan se mycket olika ut. Bedragare kan maximera vinsterna på olika sätt. Ett sätt är att rikta in sig på stora transaktioner, vilket ofta kräver komplexa upplägg. Ett annat sätt är att genomföra många bedrägerier där uppläggen är mindre komplexa. Bedrägerier riktas mot privatpersoner, företag och offentliga aktörer. Ofta finns ett internationellt inslag i brottsligheten, i form av gränsöverskridande transaktioner, internationella aktörer och brottsupplägg som ser likadana i olika delar av världen.<sup>40</sup>

Bedrägeribrott kan kategoriseras på olika sätt. Polismyndigheten använder sig i sin analysverksamhet av kategorierna kortbedrägerier, bedrägerier genom social manipulation, fakturabedrägerier, snyltning, grova fordringsbedrägerier och försäkringsbedrägerier, bidragsbedrägerier samt övriga bedrägliga ageranden.<sup>41</sup> Nedan beskrivning kommer från den ovannämnda rapporten De dödliga bedrägerierna från 2022.

Kortbedrägerier är en av de vanligaste formerna av bedrägerier. Grunden i ett kortbedrägeri är användning av någon annans fysiska kortkort eller användning av kortuppgifter för att genomföra ett uttag eller ett köp, ofta på internet. Det fysiska kortet kan antingen vara ett riktigt kort som har blivit upphittat eller stulet, eller ett förfalskat kort där information från ett riktigt kort har lagts in på magnetremsan, ett s.k. skimmat kort.

Bedrägerier genom social manipulation består av att gärningspersonen tar kontakt med en person och förmår honom eller henne att begå en handling genom att utnyttja en förtroenderelation. Social manipulation kan delas in i tre kategorier: romansbedrägerier, investeringsbedrägerier och befogenhetsbedrägerier.

---

<sup>39</sup> De dödliga bedrägerierna, En rapport om bedrägeribrottslighet och skjutvapenvåldet, Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, Nationellt Bedrägericentrum, dnr A554.314/2022.

<sup>40</sup> Brottsvinst som ett större samhällsproblem, s. 19.

<sup>41</sup> De dödliga bedrägerierna, s. 9 f., se även De organiserade bedrägerierna, s. 14 f.

Romansbedrägerier är en sorts bedrägeri där förövaren systematiskt inleder kärleksrelationer, med syftet att ta pengar eller andra saker av värde av offret. Med hjälp av ett förberett manus kontaktas brottsoffret som tror sig inleda en relation med gärningspersonen. Efter en tid börjar gärningspersonen låna pengar av brottsoffret för att sedan försvinna. I mer än 90 procent av fallen träffas aldrig brottsoffer och gärningsperson i verkligheten.

Investeringsbedrägerier innebär att gärningspersonen förmår brottsoffret att investera i en vara eller instrument som inte existerar, exempelvis ädla metaller eller kryptovalutor. Som regel är denna typ av brottslighet gränsöverskridande till sin karaktär. I genomsnitt förlorar brottsoffret drygt 500 000 kronor per brottstillfälle.

Vishing är en form av bedrägeri som sker över telefon (voice phishing eller s.k. telefonfiske). Bedragare utnyttjar i många fall personers utsatthet och lurar på så vis personerna att per telefon lämna ut känslig information, t.ex. bankkoder, bank-id och lösenord. Det är en typ av bedrägeri som ökat avsevärt de senaste åren och som i huvudsak drabbar särskilt utsatta grupper, som funktionsnedsatta eller äldre personer. Utvalda personer i brottsorganisationen kan ha ett särskilt ansvar för att sammanställa ”ringlistor” med kontaktuppgifter till utvalda brottsoffer. Det kan röra sig om hundratals namn. Brottsligheten beskrevs redan 2018 av polisen som ett systemhotande problem och har sedan dess växt med flera hundra procent. År 2023 var ett rekordår för telefonbedrägerier.

En annan bedrägeriform är annonsbedrägerier där gärningspersonen vilseleder brottsoffret med hjälp av en annons där en vara eller någon typ av tjänst erbjuds till ett förmånligt pris. När betalning erlagts uteblir leveransen eller levereras en felaktig eller defekt vara eller tjänst. Även det omvända kan hända, dvs. att säljaren inte får fullgod ersättning av köparen. Det förekommer att gärningspersonen försöker sälja varor med hjälp av målvaktsidentiteter eller genom kapning av ett konto. Det finns också uppgifter om att förfalskade märkesvaror och verkningslösa läkemedel säljs på annonssidor eller sociala medier.

Fakturabedrägerier genomförs genom att gärningspersonen vilseleder brottsoffret – en person eller ett företag – så att detta betalar en faktura för en vara eller en tjänst som personen eller företaget inte har beställt. Detta är ett välkänt tillvägagångssätt för penningtvätt och genomförs i syfte att skapa kostnader som företaget inte har haft. Det

finns även uppgifter om att påhittade fakturor används för terrorfinansiering.

De förfaranden som beskrivits ovan utförs sällan av en ensam aktör. Polismyndigheten arbetar bl.a. med s.k. vishingkluster. Flera av dessa är verksamma i flera polisregioner samtidigt. Ofta har aktörerna i ett kluster olika roller: organisatörer, systemutvecklare, utförare och administratörer.<sup>42</sup> Således är en väl utvecklad organisation ofta en förutsättning för att brottet ska kunna genomföras. Dessa organisationer har förmåga att skapa hemsidor och länkar och kan ha kontakter inom t.ex. bankvärlden.

Till skillnad från sådana ekonomiska brott som riktar sig mot staten drabbar bedrägerier inte sällan enskilda som på individnivå orsakas stor skada.

Det finns stora svårigheter med att uppskatta bedrägeribrottslighetens omfattning och brottsvinster. Detta beror bl.a. på ett förmodat stort mörkertal av brott som aldrig kommer till myndigheternas kännedom. Brotten är dessutom ofta svårutredda. Exempelvis görs telefonsamtalen vid vishingbedrägerier ofta från utlandet. Pengarna försvinner sedan till konton utomlands eller tvättas genom serier av olika överföringar. Den ökade användningen av digital teknik är en annan orsak. Bedrägeribrottslighet kräver inte att brottsoffren och gärningspersonen möts fysiskt.<sup>43</sup> Enkla kontaktvägar och snabba överföringar ger de kriminella en möjlighet att arbeta på distans och på så sätt nå många brottsoffer med stor geografisk spridning.<sup>44</sup>

Brottsuppläggets mest kritiska moment är det sista steget, dvs. överföringen. Där finns både risken för upptäckt och risken för utebliven vinst om målsägaren till slut drar sig ur eller om det uppstår tekniska svårigheter att genomföra transaktionen.

Överföringssteget är därmed det moment som behöver skyddas. Ett sätt att hantera risken är att huvudmannen distanserar sig från brottet genom målvakter. Det är dessa som löper störst risk för en straffrättslig påföljd, inte sällan genom att han eller hon döms för penningtvätt.

Den ovannämnda beskrivningen omfattar inte den organiserade välfärdsbrottsligheten, som ju i sig består av organiserade bedrägerier. Den brottsligheten beskrivs emellertid som ett av de största hoten

---

<sup>42</sup> De dödliga bedrägerierna s.12.

<sup>43</sup> De dödliga bedrägerierna, s. 7.

<sup>44</sup> Brottsvinst som ett större samhällsproblem, s. 20.

mot det svenska samhället och genererar också omfattande brottsvinster med motsvarande skada för skattebetalarna. För en mer ingående beskrivning av den brottsligheten hänvisas till 2021 års bidragsbrottsutrednings slutbetänkande Ett stärkt och samlat skydd för välfärdssystemen (SOU 2023:52).

### 3.5.5 Något mer om arbetslivskriminalitet

Arbetslivskriminalitet är en beteckning för olika regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Ett centralt inslag i arbetslivskriminaliteten är att arbetstagare utnyttjas på olika sätt, men kriminaliteten drabbar även andra företag och det allmänna. Reglerna som överträds kan vara författningar eller ingångna avtal. Delegationen mot arbetslivskriminalitet har föreslagit en definition av arbetslivskriminalitet i ett delbetänkande som överlämnades till regeringen i juni 2022.<sup>45</sup> Enligt den föreslagna definitionen är arbetslivskriminalitet kvalificerade förfaranden som strider mot bestämmelser i författningar och avtal, och som rör arbetslivet. Frågan om ett förfarande är kvalificerat avgörs vid en helhetsbedömning där fyra omständigheter särskilt ska beaktas, nämligen om arbetstagare utnyttjas, om konkurrensen snedvrids, om förfarandet utförs i organiserad form eller systematiskt samt om förfarandet är av allvarlig eller omfattande karaktär.

I allmänhet sker arbetslivskriminalitet i samband med innehav av ett företag. Företaget möjliggör att t.ex. arbetskraft eller falska identiteter utnyttjas. Brottsligheten består i alltifrån grova skattebrott, grova bokföringsbrott och grova penningtvättbrott till människohandel och människoexploatering. Arbetslivskriminaliteten har därför nära samband med och överlappar områden som företagsbrottslighet, välfärdsbrottslighet och organiserad brottslighet. Arbetslivskriminaliteten har beskrivits som sannolikt ett av de enskilt största brottsområdena inom organiserad ekonomisk brottslighet.<sup>46</sup> Den snedvrider även konkurrensen, vilket skadar de företag som följer regelverken.

Något som särskilt kännetecknar arbetslivskriminalitet är att lågkvalificerad arbetskraft utnyttjas i vissa riskbranscher. Dessa är ofta personaltäta och innefattar bl.a. bygg-, städ-, restaurang- och trans-

---

<sup>45</sup> Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge (SOU 2022:36).

<sup>46</sup> Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomiska brottslighet i Sverige 2020, s. 15 f.



portbranscherna samt den ”gröna näringen (skog, plantering, bärplockning m.m.). Arbetskraften är ofta utländsk och kan bestå av EU-medborgare eller tredjelandsmedborgare. Brottligheten täcker ofta flera områden och det är inte ovanligt att svart arbetskraft och bidrags- och välfärdssystemen utnyttjas samtidigt. I de fall arbetsgivaren är ett utländskt bolag som etablerat sig i Sverige berörs det av regler som gäller arbetstillstånd, utstationering och till vilket land som skatt ska betalas. I dessa fall är risken för skatteundandragande särskilt hög. I norra Sverige har det under första delen av 2020-talet funnits en särskild utmaning kopplad till arbetslivskriminalitet med anledning av den omfattande industrisatsning som pågår där.

I vissa fall är den utländska arbetstagaren registrerad, men utnyttjas genom att en del av lönen måste betalas tillbaka till arbetsgivaren. Om arbetstagaren är registrerad möjliggörs även olika brott mot välfärdssystemen, t.ex. ansökningar om lönegaranti eller arbetslöshets- och sjukersättning på felaktiga grunder. I andra fall kan vissa arbetstagare vara oregistrerade och arbeta tillsammans med registrerad, vit arbetskraft, vilket försvårar upptäckt. Det finns även fall där arbetstagare lånar ut sina identiteter för fiktivt utfört arbete.

Anmälningbenägenheten är låg eftersom arbetskraften ofta befinner sig i landet utan tillstånd. Personer som har blivit utsatta eller exploaterade kan vara i beroendeställning till sin arbetsgivare. Vidare finns det drivkrafter för arbetstagaren att acceptera undermåliga förhållanden, t.ex. möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige och tillgång till de svenska socialförsäkringssystemen. Utöver de skador som kriminaliteten innebär för samhället orsakar utnyttjandet av arbetskraft ett stort mänskligt lidande.

Sedan 2018 samverkar nio myndigheter<sup>47</sup> för att motverka arbetslivskriminalitet. Enligt uppdraget ska arbetet samordnas med den myndighetssamverkan som finns mot organiserad brottslighet.

### 3.5.6 Något mer om miljö- och avfallsbrottslighet

Globalt uppskattas miljöbrott var en av de allra mest lönsamma brotstyperna. Brotten har många beröringspunkter med ekonomisk brottslighet och har beskrivits som ett ostört område där krimina-

---

<sup>47</sup> Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten. Det är Arbetsmiljöverket som samordnar uppdraget. Se vidare i avsnitt 5.

liteten är grovt underskattad.<sup>48</sup> Regelverket kring hantering av avfall är omfattande och det kan ofta vara dyrt att hantera avfallet i enlighet med de regler som finns. Brottsligheten består i princip i att någon, ofta ett företag, tar betalt för en tjänst som man sedan inte utför, nämligen att hantera avfallet på det kostsamma regelbundenheten. Brottsligheten kan delas upp i en del som sker inom Sverige, t.ex. genom olaglig dumpning, och en del som sker genom illegal export av avfall, ofta till länder utanför EU. Avfallet kan bestå av allt från kemiskt avfall och byggavfall till elektronik, gamla bilar och batterirester. I stället för att hanteras på ett miljövänligt och för människors hälsa säkert sätt grävs avfallet ned, dumpas, bränns eller skickas utomlands. Vi har exempelvis fått beskrivet för oss ett ärende där batterier maldes ned i jordmassor och grävdes ned på fastigheter. Det förekommer även att vägar och byggnader anlagts med sopor som grund. Ett vanligt brottsupplägg är att företag som ägnar sig åt illegal avfallshantering på en fastighet försätts i konkurs efter en viss period, varefter ansvaret för att hantera avfallsmassorna och sanera fastigheten faller på markägaren eller kommunen. Regeringen har nyligen pekat på att brottsvinsterna från miljö- och avfallsbrottsligheten ofta förs ut ur landet och att den kriminella verksamheten delvis administreras av aktörer som bor utomlands.<sup>49</sup>

Incitamentet för brottsligheten är pengar. Upptäcktsrisken är liten och brottsligheten har förhållandevis låga straff. Detta har uppmärksammats av den organiserade brottsligheten. Åklagare från Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål har beskrivit att de kvalificerade miljöbrottsligheten i dag är ekonomisk brottslighet samt att det finns tydliga kopplingar till utpekade kriminella grupperingar. Brottsligheten har tidigare varit dold för allmänheten men har nu allt oftare börjat uppmärksammas i media.<sup>50</sup>

### 3.5.7 De kvalificerade och avancerade ekonomiska brotten

Även om beskrivningen av den ekonomiska brottsligheten har vidgats, finns den mer renodlat kvalificerade brottsligheten kvar. Exempel på sådana brott är olika typer av finansmarknadsbrott. De kräver

---

<sup>48</sup> Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2021.

<sup>49</sup> Dir. 2022:69, direktiv till Miljöstraffrättsutredningen.

<sup>50</sup> Se t.ex. Dagens Nyheter i januari 2024 "Varning för svensk sopmaffia" och bevakningen av rättegången mot företaget Think Pink.

särskild specialistkompetens att utreda och en kännedom om de finansiella systemen och om finansmarknadens villkor. Dessa har mer sällan någon koppling till gäng och våldsbrott. Det är i regel inte ”våldets pengar”. Det hindrar inte att brotten är kvalificerade och omfattande och ibland organiserade. Utredningsarbetet är ofta tekniskt och kräver en analys av mycket omfattande och komplext material. Allvaret när det gäller denna typ av brottslighet är att den hotar förtroendet för marknaden och den finansiella stabiliteten och därmed i förlängningen en fungerande marknadsekonomi och en god ekonomisk utveckling i Sverige. Även denna brottslighet har utvecklats de senaste åren. Framför allt kräver den stora resurser att utreda. Utmärkande för brotten är att det ofta är svårt att bevisa att ett brott ens har begåtts.

Handel med värdepapper som t.ex. aktier, fonder och optioner omsätter miljardbelopp varje år. Den som har icke offentliggjord information om olika händelser som är kopplade till börsbolag kan tjäna mycket pengar om den informationen används på fel sätt. Insiderbrott, marknadsmanipulation och obehörigt röjande av insiderinformation är exempel på finansmarknadsbrott. De är i sin tur en del av ett större begrepp som kallas för marknadsmissbruk.

Ett insiderbrott består i att någon använder insiderinformation för att t.ex. köpa eller sälja finansiella instrument på värdepappersmarknaden. Marknadsmanipulation handlar framför allt om handel eller orderläggande på värdepappersmarknaden som påverkar aktiekurserna på ett falskt eller vilseledande sätt. Det kan gå till på så sätt att någon som redan har många aktier i ett företag vill att aktiekursen ska gå upp och därför köper ytterligare enstaka aktier vid ett stort antal tillfällen och lyckas höja aktiekursen lite varje gång. Att försöka påverka aktiekurserna på annat sätt kan också vara brottsligt. Det kan bl.a. vara fråga om spridning av rykten eller information på annat sätt som ger falska eller vilseledande signaler om tillgång, efterfrågan eller pris på ett finansiellt instrument.

Andra kvalificerade ekonomiska brott kan ske i en exklusiv miljö, men likväl vara organiserade. Ett sådant exempel är det s.k. Allramålet, där flera personer knutna till ett premiepensionsbolag dömdes för bl.a. mutbrott och trolöshet mot huvudman i samband med aktieköp. Samtliga åtalade bedömdes ha varit införstådda med upplägget, brottsplanen, och ha varit aktiva i genomförandet.

Även om dessa brott är färre i antal och mer avgränsade än den överlappande brottsligheten avser de ofta stora belopp och är som beskrivits ovan, ett hot mot samhällets struktur. Det är därför mycket viktigt att rättsväsendet förmår förebygga, upptäcka och utreda dessa brott.

### 3.5.8 Något mer om möjliggörare, penningtvätt och kontanthantering

För att kunna omsätta brottsvinster och dra nytta av brotten krävs det att de genom brott åtkomna brottsvinsterna omvandlas till pengar som kan användas utan upptäckt. Penningtvätt innebär i korthet att någon vidtar åtgärder med ett brottsutbyte för att dölja att egendomen härrör från brott eller brottslig verksamhet. Det kan handla om att förvara eller sälja egendomen eller att delta i transaktioner som utförs för skens skull.<sup>51</sup>

I och med att brottsligheten blir mer komplex krävs det i större utsträckning också expertkunskaper och medhjälpare för att möjliggöra brotten. Begreppet möjliggörare kan användas för att mer allmänt beskriva en person eller en organisation som bistår en kriminell person eller ett kriminellt nätverk. Begreppet har också använts mer begränsat för att beskriva en person som missbrukar sin anställning eller sitt uppdrag i kommunal, statlig eller privat sektor till förmån för kriminella nätverk.<sup>52</sup> De brottsbekämpande myndigheterna använder enligt vad vi erfarit ordet i dess bredare betydelse.

Medarbetare från de brottsbekämpande myndigheternas underättelseverksamheter har beskrivit att möjliggörarna är en av de största utmaningarna för brottsbekämpningen just nu. Det finns professionella aktörer som bistår med penningtvätt med hjälp av sina yrkesbefogenheter: t.ex. advokater, bankanställda, fastighetsmäklare, revisorer och handlare med exklusiva varor. Det finns också andra penningtväftsaktörer med särskild kompetens. Dessutom finns det penningtväftsaktörer som ligger utanför det finansiella systemet, som Hawala<sup>53</sup> och kryptoväxlare. Beroendet av professionell penningtvätt är stort och det finns en stor efterfrågan på dessa aktörer och deras kompetens.

---

<sup>51</sup> Se 3 § lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott.

<sup>52</sup> Möjliggörare för kriminella nätverk, Brå 2024:2, s. 18.

<sup>53</sup> Se närmare nedan.

Man har inom underrättelseverksamheten kunnat observera att kriminella aktörer ofta har god kännedom om hur exempelvis de svenska bankerna fungerar och hur övervakningssystemen fungerar. Det är i dessa fall tydligt att insiders på bankerna har hjälpt till med att tillhandahålla information om hur man t.ex. undgår kontroll och med att lämna ut handlingar. Man har sett flera fall där dessa insiders får en procentandel av de genomströmmade pengarna. Möjliggörarna är avgörande för att brottsuppläggen ska fungera. Ofta avslöjas insiderpersonerna först när banken tipsas av en brottsbekämpande myndighet om att den ska titta på en viss hantering. Även om banken har noterat avvikelser blir det, utan rättsväsendets inblandning, ofta endast fråga om en arbetsrättslig handläggning. Personen kan avskedas, men han eller hon går sedan inte sällan vidare till en annan liknande tjänst. Möjliggörarna hamnar lätt i en utpressningssituation, och har svårt att backa när de väl utfört en första handling.

Vi har också fått beskrivningen att kryptovalutan är mycket betydelsefull i nätverken, och att en stor del av de kriminella pengarna omsätts i kryptovaluta. I dessa fall handlar det om en annan sorts penningtvättsaktörer, nämligen aktörer som ofta är yrkeskriminella. De personer som vill omsätta illegala pengar kan växla kontanter mot kryptovaluta genom kryptoväxlare utanför det legala systemet. Ofta är dessa kryptoväxlare fristående från de etablerade nätverken och saknar lojaliteter. Flera nätverk kan använda samma penningtvättare. Kryptoväxlare fyller därför en mycket viktig funktion i den kriminella ekonomin.

Hawala är ett förtroendebaserat system som inte är reglerat. I praktiken innebär det att pengar skickas utomlands utan banköverföring. Man har exempelvis en medhjälpare i utlandet som betalar ut pengar utan att pengarna först förts över. Det är ett system som har funnits länge och som inte är illegalt i sig, men som har kapats av de illegala nätverken. Ibland finns det en Hawala-del under disk som tar hand om pengarna från illegal verksamhet. Ett flertal växlingskontor och betaltjänstombud i Sverige och utomlands utgör finansiella nav med delvis eller uteslutande kriminella syften. Det förs stora mängder kontanter över gränserna. Trots att man ofta talar om det kontantlösa samhället finns kontanthantering kvar, och hanteringen sker

i stor utsträckning i den kriminella världen.<sup>54</sup> Neobanker är direktbanker som enbart opererar på internet, utan traditionella fysiska kontor. En neobank kan enkelt beskrivas som en helt digital bank där användaren kan utföra alla sina tjänster med hjälp av en mobilapp eller genom ett webbgränssnitt. Både Hawala och neobanker är i sig legala, men den bristande offentliga kontrollen över dem utnyttjas av den kriminella sfären.

Även Tullverkets medarbetare har vittnat om en omfattande utförsel av kontanter från Sverige. Enligt dessa är utförseln vanlig och sker genom såväl postförsändelser som flyg och lastbilar. Transporterna sker ofta systematiskt med användning av penningkurirer, som transporterar kontanta medel. Det finns inte någon anmälningsplikt till Tullverket vid in- och utförsel av kontanter inom EU och det misstänks finnas ett stort mörkertal när det gäller utförsel till länder utanför unionen.<sup>55</sup> Tullverket har också uppmärksammat att näringspenningtvätt kan ske genom att företag nyttjar Tullverket som verktyg för penningtvätt, antingen genom att ansöka om ändring och återbetalning av feldeklarerat gods eller genom att betala tullräkningar med svarta pengar. Ett enkelt upplägg kan vara att en huvudman har företag både inom och utanför EU och använder tulldeklarationer för att flytta pengar mellan länderna, dock utan att varor någonsin skickas. Enligt en rapport från Polismyndigheten handlar det om miljardbelopp i kontanter som årligen transporteras ut från Sverige som ett led i en systematisk hantering av brottsvinster, där penningtvätt sannolikt utgör en väsentlig del. Detta underblåser den organiserade brottslighetens utbredning.<sup>56</sup>

Även spelmarknaden utnyttjas för penningtvätt. Kommersiella online-spel, vadhållning och statliga kasinon är spelformer som enligt Spelinspektionens riskbedömning har störst risk för att utnyttjas av penningtvättare. Ett exempel på penningtvättsupplägg via nätkasinon inkluderar uppgjorda online-pokerspel där fyra personer känner varandra och har telefonkontakt. Tre personer förlorar avsiktligt, vilket gör det möjligt att flytta pengar till den fjärde personen som sedan flyttar spelvinsterna till sitt bankkonto. Statliga

---

<sup>54</sup> Se även Penningtvätt genom utförsel av kontanter, Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, dnr A320.761/2023.

<sup>55</sup> Dock utreds inom Regeringskansliet förslag som innebär att Tullverket ska kunna kontrollera in- och utförsel av kontanter vid Sveriges gränser mot andra EU-länder, se Straffansvar för den som bedriver finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering m.m. (Fi 2024.B). Promemorian har remitterats och bereds i skrivande stund inom Regeringskansliet.

<sup>56</sup> Penningtvätt genom utförsel av kontanter, s. 8.

kasinon kan möjliggöra växling av kontanter till spelmarker. Spelmarkerna kan sedan användas för att spela på kasinospel och sedan växlas tillbaka till kontanter eller sättas in på ett bankkonto. Enligt Finanspolisen hade 38 procent av de misstänkta personerna för penningtvätt som rapporterats av spelbolagen en koppling till allvarlig eller systematisk brottslig verksamhet.<sup>57</sup>

Flera ärenden där möjliggörare har spelat en avgörande roll har föredragits för oss, bl.a. innefattande växlingskontor, bolagsförmedlare och Swish-överföringar från fiktiva personuppgifter. Skatteverkets medarbetare har särskilt lyft falska identitetsuppgifter som ett av de viktigaste verktygen för ekonomisk brottslighet, där man ibland kan se att samma individuppgifter används i olika länder. Ofta har delar av verksamheten funnits utomlands med en betydande organisation i bakgrunden. Ibland är möjliggörarnas verksamhet i sig laglig, ibland olaglig.

Medarbetare från de brottsbekämpande myndigheternas under rättelseverksamheter har samstämt framhållit att möjliggörarna är en förutsättning för den kriminella ekonomins tillväxt och att det är av stor vikt att rättsväsendet kan spåra, lagföra och förhindra deras verksamhet.

### 3.5.9 Slutligen något om otillåten påverkan, infiltration och samhällsövertagande

Något som flera medarbetare från de brottsbekämpande myndigheterna har redovisat är en oönskad utveckling där den ekonomiska brottsligheten i allt större utsträckning har kopplingar till säkerhetshotande och samhällsövertagande verksamhet.

Bland annat har man iakttagit att brottsligheten oftare än vad man tidigare har trott har kopplingar till terrorism och extremism och att brottsligheten t.o.m. kan ha understöd av statliga aktörer. Finansiering av terrorism överlappar många gånger annan ekonomisk och organiserad brottslighet. Skattebrott, bokföringsbrott, smuggling, arbetskraftsexploatering och illegal handel med tobak och andra varor är exempel på brott som har setts finansiera terrorism. Till skillnad från penningtvätt som syftar till att dölja tillgångars ursprung, handlar finansiering av terrorism om att dölja vad tillgångarna ska

---

<sup>57</sup> Penningtvätt på spelmarknaden – Via onlinespel, vadhållning och statliga kasinon, Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, mars 2021.

användas till. Banker, betalningsinstitut och betaltjänstförmedlare anses vara risksektorer, liksom utgivare av elektroniska pengar och växlingskontor. Den svenska spelmarknaden har också nämnts i sammanhanget med tanke på möjligheten till både utlandstransaktioner och viss anonymitet.<sup>58</sup> Även välfärdssystemen utnyttjas för att finansiera terrorism och våldsbejakande extremism, vilket vissa enskilda ärenden som vi har tagit del av visar.

Som tidigare framgått utförs korruption, infiltration och annan otillåten påverkan av den organiserade brottsligheten, och den är riktad mot både offentliga institutioner och näringslivet. Syftet är i de flesta fall att skaffa information, påverka ett beslut eller att få pengar.<sup>59</sup> Medarbetare vid bl.a. Ekobrottsmyndighetens underrättelseverksamhet har dessutom sett tecken på att utvecklingen går från samhällspåverkan till samhällsovertagande. De har uppgett att det är tillräckligt illa att otillåtet påverka, eller att infiltrera, en aktör (t.ex. en bank), men att problembilden blir en helt annan när aktören ägs av den organiserade brottsligheten, dvs. när hela företagskonstruktionen har tillkommit för att begå brott. Genom att den organiserade brottsligheten ökar sina tillgångar och verkar i bolag kan den erbjuda samhällstjänster, som lån och arbeten, i socialt utsatta områden. Man har sett att privata bolag som erbjuder viktiga samhällsfunktioner och välfärdsservice: t.ex. personlig assistans, tandvård och skola, köps upp av personer med kopplingar till organiserad brottslighet. Det innebär att dessa aktörer får en maktbas i samhället. Inte sällan ökar acceptansen för aktörerna genom att de exempelvis sponsrar lokala idrottsföreningar och fritidsgårdar. Det ger en komplicerad väv av ekonomisk brottslighet och osunda relationer och bidrar, enligt ovanstående medarbetare, till att dagens ekonomiska brottslighet bör ses som systemhotande.

Det kan nämnas att antalet gränsöverskridandet korruptionsfall har ökat stadigt det senaste decenniet. Den upplevda korruptionen har också ökat i Sverige.<sup>60</sup>

Ett nyligen uppmärksammat problem är infiltration inom rättsväsendet. De senaste åren har ett antal uppmärksammade fall visat

---

<sup>58</sup> Se myndighetsgemensam rapport, Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/2021, Polismyndigheten, A052.211/2021, s. 27.

<sup>59</sup> Ekobrottsmyndighetens lägesbild över ekonomisk brottslighet i Sverige, 2020.

<sup>60</sup> Se Transparency International, granskning 2024 och kommittédirektiv Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel, dir. 2024:14.



hur domstols- och polisanställda läckt sekretessbelagd information till personer inom den organiserade brottsligheten.<sup>61</sup>

Hotet mot samhällssystemen består även i minskat förtroende och tillit till samhället. Hotet förstärks av att brottsligheten finns i och påverkar alla delar av samhället. Till exempel orsakar fusk vid byggandet av fastigheter och oegentligheter i bostadsrättsföreningar stora ekonomiska förluster för de boende och skapar minskat förtroende till bostadsmarknaden. Idrottskorruption – såsom matchfixning och förmedling (försäljning) av fotbollsspelare för att generera vinster eller tvätta brottsvinster – försvagar idrottsrörelsen. Vård och omsorgsföretag där oseriösa läkare fakturerar regioner och får pengar skadar tilltron till hälso- och sjukvården men innebär även att folkhälsan drabbas negativt. Ett exempel är falska PCR-tester och felaktiga covidintyg under covid-19-pandemin som utfärdades av flera vårdcentraler. Infiltrering av organiserad brottslighet i vården kan dessutom öka hälsoklyftorna då samhällets svagaste blir särskilt utsatta. Sammantaget bidrar den organiserade ekonomiska brottsligheten till att öka klyftor och samhällsspänningar i flera delar av samhället.<sup>62</sup>

### 3.5.10 Vilka är personerna bakom?

En problematik när det gäller utredning av organiserade brott är att det inte sällan är svårt att få tag på huvudmännen bakom brotten och brottsuppläggen. Som regel är det personerna som verkställer brotten och som är närmast brottsoffren, som lagförs. Polisen har i en rapport från 2022 beskrivit en närmast strategisk riskbedömning. En förutsättning för att generera stora brottsvinster är att brottsuppläggen kan fortgå under längre tid. Ett sätt att skapa långsiktigt hållbara lösningar för brottsligheten är att de som tar de största riskerna att åka fast också är de mest utbytbara. Användningen av springpojkar och olika målvakter är därmed en central del i riskhanteringen. Metoden sprider också riskerna så att förlusterna inte blir så stora om en enskild person åker fast. Exempelvis innebär det inte ett särskilt stort avbräck i verksamheten om en enskild langare lagförs. Ett tydligt mönster är enligt polisen att huvudmännen distanserar sig från

---

<sup>61</sup> Se t.ex. Dagens Nyheters artikelserie våren 2024.

<sup>62</sup> Jfr Den kriminella ekonomin, Introduktion och översikt, Polismyndigheten, 2024, s. 37.

upptäcktsrisk när det gäller primärbrotten, t.ex. narkotikaöverlåtelsen eller bedrägeriet.<sup>63</sup>

En generell observation är således att huvudmännen håller sig på avstånd från den faktiska brottsliga verksamheten samt att de har tillgång till medel och nätverk för att orkestrera brotten på distans. Ofta befinner de sig utomlands. Vi har tagit del av information om vissa namngivna länder där misstänkta huvudmän misstänks befinna sig. Myndigheterna anför också i sin gemensamma lägesbild att nätverksaktörer högre upp i hierarkin ibland ägnar sig åt just ekonomisk brottslighet för att distansera sig från annan brottslighet som narkotika och grova våldsbrott.<sup>64</sup> Ett sätt att distansera sig är genom att utnyttja företaget som juridisk person och möjligheten att sätta målvarter som företrädare för detta. Ett annat är att använda sig av komplexa företagsstrukturer, där legala företag används som fasad. Med digitaliseringen har det också blivit allt lättare att verka anonymt på distans.

Det ovannämnda gör att det ställs höga krav på de brottsbekämpande myndigheterna om personerna bakom brotten ska kunna identifieras och lagföras.

### 3.5.11 Några fiktiva exempel som illustrerar de avancerade ekobrottsuppläggen och beroendet av möjliggörare

- **Aktör A** har tjänat pengar på narkotikaförsäljning. Åttio procent av vinsten ska återinvesteras i inköp av ett nytt narkotikaparti och resterande del ska konsumeras i ett till synes lagligt leverne. För att föra ut pengarna ur landet används ett växlingskontor som använder sig av kurirer över gränsen. För att tillgodogöra sig den del som inte återinvesteras i ny brottslighet transporteras pengarna i ett nästa steg vidare via nya kurirer till Dubai och sätts slutligen in på bankkonton. Därifrån utförs det transaktioner tillbaka till bankkonton i Sverige och pengarna är därmed tvättade. För detta upplägg krävs ett visst antal faktorer. Aktör A måste dels kunna antingen tillhandahålla någon fördel för växlingskontoret, som incitament för att genomföra transaktionen, eller ha någon annan hållhake för att tvinga växlingskontoret till att agera. Utöver detta

---

<sup>63</sup> Brottsvinst som ett större samhällsproblem, 2022.

<sup>64</sup> Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2023, s. 10.

behöver Aktör A ha förtroende för växlingskontoret. Upplägget kräver även att aktör A eller växlingskontoret har kontakter som anlitar kurirerna utomlands, att aktör A har säkra kanaler för att kommunicera angående penningtvättsupplägget samt tillgång till bankkonton i Dubai.

- **Aktör B** har i samråd med andra tillskansat sig pengar genom vishingbedrägerier. Från offrets konto utförs transaktioner vidare till en målvakts konto, som i sin tur gör en överföring till ett flertal andra målvakters konton. Från dessa slutgiltiga målvakters konton tas pengarna ut i kontanter för att sedan överlämnas fysiskt till en kurir. Kuriren i sin tur överlämnar pengarna till aktör B. Det här upplägget kräver tillgång till bankkonton, snabba banktransaktioner, tillgång till ett flertal penningtvättare, fysiska möten och tillgång till säker kommunikationslösning. Som ett alternativ kan aktör B föra över pengarna till konton utomlands för att försvåra spårningen innan de återförs till Sverige.
- **Aktör C** är en grov organiserad brottsling som har tjänat stora pengar genom multikriminalitet. Han vänder sig till en oseriös ekonomisk rådgivare för hjälp med att tvätta brottsvinsterna varpå rådgivaren lämnar ett förslag. Aktör C:s fru går utifrån det till ett mäklarkontor där en rekommenderad oseriös mäklare arbetar. Aktör C:s fru önskar köpa en bostad varpå mäklaren blir erbjuden tio procent extra av insatsen svart i handen om han mottager alla pengar kontant och själv sätter in dem på kontot. Mäklaren letar upp en bostad i det område som köparen önskar köpa i, berättar för säljarna att de fått in ett bud i förskott varpå säljarna accepterar budet och aktör C:s fru blir ägare av bostaden. Säljarna får sina pengar via mäklarens klientmedelskonto och aktör C har placerat sina brottsvinster i en bostad. I detta fall krävs tillgång till en rådgivare och en mäklare som inte frågar varifrån pengarna härstammar eller själv får en utökad fördel utöver provisionen. Därutöver förutsätter upplägget att C har en närstående som kan involveras i upplägget och som står under C:s makt och kontroll, då hon på papperet äger bostaden.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> De tre första fiktiva exemplen är tagna från Utveckling av Nationella operativa avdelningens ledning och styrning i arbetet mot kriminell ekonomi, Polismyndigheten, dnr A314.628/2023, 2024, s. 10 f.

- **Aktör D** har inte beviljats medborgarskap på grund av att han har ansetts vara en säkerhetsrisk. Trots detta får han via ett skolbolag tillstånd att bedriva skolor. För att få tillståndet, sätter han in sin hustru som styrelseledamot i bolaget och han manipulerar bolagets bokföring genom en redovisningskonsult. I samband med att Skolinspektionen genomför en s.k. etableringskontroll inför det att skolverksamheten ska starta ser redovisningskonsulten till att det finns ett aktieägartillskott på miljonbelopp bokfört trots att det aldrig lämnats ett sådant tillskott, en form av ”window dressing”. Skolinspektionen får en felaktig bild av skolbolagets ekonomiska läge. Tillståndet läggs till grund för utbetalningar av kommunala medel till skolbolaget. Återvändande IS-resenärer arbetar i skolorna. Skolpengen som utbetalas till skolorna skickas utomlands via andra bolag och hamnar slutligen hos en terroranknuten organisation. Aktör D skickar även osanna fakturor till sig själv. På detta sätt undgår skolbolaget att betala skatter och avgifter. Fiktiva identitetsuppgifter eller uppgifter som avser utflyttade personer används för att registrera elever. De sistnämnda är bokförda i Sverige men bor inte längre här. När stora summor har försvunnit utomlands reser även Aktör D utomlands. Bolaget försätts i konkurs. I konkursförvaltarberättelsen antecknas att förskoleverksamheten var mycket lönsam och att obeståndet uppkom på grund av att näringsidkaren helt enkelt förde över stora belopp till närstående eller avhände sig medel på annat sätt. Detta var kommunala medel som var avsedda för förskoleverksamheten.

### 3.6 Den ekonomiska brottsligheten genererar hisnande belopp i brottsvinster

**Utredningens bedömning:** Omsättningen av den kriminella ekonomin har av Polismyndigheten uppskattats till uppseendeväckande 100–150 miljarder kronor årligen. Beloppen kan inte kvalitets-säkras fullt ut. Vidare är omsättningen av den kriminella ekonomin och den ekonomiska brottslighetens brottsvinster inte jämförbara enheter. All ekonomisk brottslighet är inte heller organiserad. Men det finns grund för antagandet att den organiserade och kvalificerade ekonomiska brottsligheten genererar hisnande be-

lopp i brottsvinster varje år och att det handlar om miljardbelopp som grovt räknat motsvarar hela rättsväsendets budget.

Av denna ekonomiska brottslighet kan det antas att endast en mindre del i dag utreds av rättsväsendet. Det råder enighet om att mörkertalen, dvs. brotten som inte förhindras, anmäls eller upptäcks, inom ekonomisk brottslighet är mycket stora. En stor del av den faktiska ekonomiska brottsligheten förblir alltså oupptäckt.

Av de anmälningar om ekonomiska brott som faktiskt kommer in till de brottsbekämpande myndigheterna handläggs inte den stora merparten anmälningar av Ekobrottsmyndigheten, utan av Polismyndigheten.

En intressant – och mycket relevant – fråga är hur stor omfattning den nu beskrivna ekobrottsligheten har. Det är även viktigt att göra sig en uppfattning om hur stor andel den ekonomiska brottsligheten utgör av den samlade brottsligheten. Med andra ord, hur stor bit av tårtan rör det sig om? En sådan fråga kan naturligtvis aldrig besvaras med säkerhet. Det finns en mängd osäkerhetsfaktorer i sådana uppskattningar och sannolikt är de särskilt stora i fråga om ekonomisk brottslighet. Som redogjorts för i det föregående är anmälningsbenägenheten ofta låg och mörkertalen är stora när det gäller den här typen av brottslighet. Det finns flera förklaringar till detta. Skamfaktorn är hög, det gäller både privatpersoner som kanske har blivit utsatta för ett romansbedrägeri och företagare som gjort en dålig investering baserat på falska uppgifter. En polisanmälan kostar tid och resurser och kan för företag i vissa fall leda till en sämre kreditvärdighet. Ofta är det utsatta brottsoffret inte ens medvetet om att något brott har ägt rum. I de fall målsäganden är det allmänna, vilket ofta är fallet inom ekonomisk brottslighet, förutsätter en anmälan en upptäckt genom kontrollsystemen. Antalet anmälda brott ger därför ingen fullständig bild av ekobrottslighetens omfattning. Den ekonomiska brottsligheten skiljer sig på så sätt från våldsbrottsligheten där det i de allra flesta fall finns målsägande som anmäler och yttre omständigheter som påvisar brottsligheten, vilket ger ett relativt säkert statistiskt underlag. När det gäller ekonomisk brottslighet bygger uppskattningarna i stället på undersökningsmetoder som går ut på att uppskatta omfattningen av mörkertalen. Dessa metoder kan aldrig hålla samma vetenskapliga tillförlitlighet.

Brå framhåller särskilt i anslutning till sin kriminalstatistik att statistiken inte visar faktiskt begångna brott i samhället.<sup>66</sup> Kriminalstatistiken ger enbart indikationer på den faktiska brottsligheten. Indikationerna ger i vissa fall en god bild av verkligheten, ibland en sämre och i vissa fall en oanvändbar bild. Även trender kan vara svåra att påvisa med hjälp av statistiken eftersom anmälningsbenägenheten kan förändras med anledning av yttre faktorer, som kontrollsystemens robusthet eller ändring av försäkringsvillkor. Förändringar i lagstiftningen kan också påverka utvecklingen av vilka brott som anmäls. Kriminalstatistiken omfattar inte heller den brottslighet som beivras genom administrativa åtgärder.

Likväl kan viss brottsstatistik över anmälda brott vara relevant för oss att redovisa, i varje fall i grova drag. Anmälningarna ger en fingervisning om hur stor brottsligheten är som minst. De ger också en bild av vad rättsväsendet just nu arbetar med. De blir därför ett mått på inflöde och arbetsbörda och säger något om resursbehovet. Uppgifterna om inkomna brottsmisstankar till Ekobrottsmyndigheten respektive Polismyndigheten säger också något om arbetsfördelningen mellan de två myndigheterna.

Samtidigt är det vår utgångspunkt att myndigheterna visserligen bör ha en effektiv hantering av de anmälda brotten, men att det är minst lika viktigt, om inte viktigare, att de har förmågan att upptäcka och förhindra brottslighet medan eller innan den sker. Medvetenheten om mörkertalet är därför viktig. Olika trygghetsundersökningar kan ge viss ledning i fråga om den verkliga omfattningen av brottsligheten och resursbehovet, liksom myndigheternas och vissa privata aktörers egna uppskattningar av ekobrottslighetens omfattning.

För att bedöma vilken sorts organisation som mest effektivt bekämpar ekobrottsligheten i Sverige måste det göras ett försök att uppskatta hur stor omfattningen av den brottsligheten är. Det kan vara värt att påpeka att rapporteringsfrekvensen ofta ökar när myndigheterna blir bättre på att hantera anmälningarna. Sannolikt kommer en mer effektiv hantering därför kortsiktigt inte att minska inflödet av ärenden, snarare tvärtom.

---

<sup>66</sup> Kriminalstatistik, Anmälda brott, Slutlig statistik, Brå 2024.

### 3.6.1 Myndigheternas egna redovisningar av brottsanmälningar m.m.

Enligt Ekobrottsmyndighetens egen statistik kom det 2024 in 10 744 brottsanmälningar till myndigheten. Av dessa inkom cirka 5 900 från konkursförvaltare och cirka 2 900 från Skatteverket, vilka alltså är de enskilt största anmälarna. Cirka 600 brottsanmälningar kom in från allmänheten, 95 brottsanmälningar var egeninitierade anmälningar av Ekobrottsmyndigheten och cirka 80 av brottsanmälningarna var anmälningar från myndighetens polisoperativa enheter. Totalt registrerades cirka 10 400 nya ärenden och 48 000 nya brottsmisstankar<sup>67</sup> hos Ekobrottsmyndigheten under året. Av dessa brottsmisstankar avsåg cirka 27 500 bokföringsbrott och cirka 15 400 skattebrott. I övrigt utgjordes brottsmisstankarna av bedrägeri och förskingring (cirka 1 100), osann utsaga och förfalskning (cirka 200), brott mot aktiebolagslagen (cirka 750), marknadsmissbruk (cirka 440), penningtvättsbrott (cirka 2 200), bidragsbrott (55), tullbrott (cirka 30) och övriga brott (cirka 560).<sup>68</sup>

Förhållandet mellan brottstyperna motsvarar i grova drag hur det har sett ut de senaste åren. Emellertid har antalet anmälningar och nya ärenden ökat, exempelvis ökade antalet inkomna ärenden från 8 752 under 2023 och 7 262 under 2022. Antalet inkomna brottsmisstankar ökade från 40 939 under 2023 och 35 329 under 2022.

Polismyndigheten utreder den stora merparten av de brott som inte utreds av Ekobrottsmyndigheten. Till Polismyndigheten inkom 2024 cirka 1,2 miljoner ärenden. Det handlar således om helt andra volymer än ärendemängden hos Ekobrottsmyndigheten. De största andelarna av de inkomna ärendena till polisen avsåg tillgreppsbrott, cirka 320 000, och skadegörelsebrott, cirka 187 000, dvs. brott som i regel inte är ekobrott. Antalet bedrägeriärenden som kom in under året var cirka 178 000, en minskning med två procent jämfört med året före. Det totala antalet anmälda brott<sup>69</sup> var cirka 1,5 miljoner, varav bedrägeribrotten utgjorde cirka 275 000.<sup>70</sup> I polisens kategori bedrägeribrott ingår här bedrägerier, bidragsbrott, penningtvättsbrott, utpressning, häleribrott och övriga ekonomiska brott (bl.a. skattebrott och bokföringsbrott). Endast medräknat bedrägerier, bidrags-

<sup>67</sup> Brottsmisstänke – koppling mellan ett brott och en misstänkt person.

<sup>68</sup> Ekobrottsmyndighetens årsredovisning för 2024.

<sup>69</sup> Polismyndigheten redovisar inte inkomna brottsmisstankar, såsom åklagarmyndigheterna.

<sup>70</sup> Statistik framtagen för utredningen i maj 2025.

brott och penningtvättsbrott anmäldes 2024 knappt 260 000 brott. Det kan jämföras med de anmälda våldsbrotten, drygt 160 000. Cirka 37 000 bedrägeriärenden låg vid årets slut öppna i balans. Av dessa var cirka 15 000 äldre än ett år.<sup>71</sup> Övriga brottsbalksbrott/specialstraffrättsliga brott utgjorde tillsammans en mindre andel av de anmälda brotten (knappt 130 000 brott). I dessa kategorier innefattas bl.a. miljöbrottslighet. Den stora majoriteten brott i kategorin är emellertid inte ekonomisk brottslighet.

Även Tullverket och Kustbevakningen utreder viss ekonomisk brottslighet. Till exempel var under 2024 ärendeinflödet inom Kustbevakningens direkta brottsbekämpning 746 ärenden. Antalet anmälda brott var 930. Fiskebrott, miljöbrott och sjöfylleri var de mest förekommande brotten som utreddes.<sup>72</sup> Den brottslighet som Skatteverket utreder anmäls till och lagförs av Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten och omfattas således av dessa myndigheters statistik.

Antalet inkomna ärenden till Åklagarmyndigheten under 2024 var cirka 192 000. Antalet inkomna brottsmisstankar var cirka 400 000, varav cirka 55 000 avsåg förmögenhetsbrott (bl.a. bedrägerier, trolöshetsbrott och penningtvättsbrott) och cirka 3 500 avsåg miljö- och arbetsmiljöbrott.

En slutsats som man kan dra av det ovanstående är att av de till polisen anmälda brotten utgjorde uppskattningsvis och grovt räknat en femtedel någon form av ekonomisk brottslighet (knappt 300 000 av 1,5 miljoner brott).

Vidare kan slutsatsen dras att de i runda tal 11 000 brottsanmälningar och 48 000 brottsmisstankar som kom in till Ekobrottsmyndigheten 2024 utgör en begränsad del av den totala mängden nya ärenden och brottsmisstankar om ekonomisk brottslighet som kom in till de brottsutredande myndigheterna under året. I förhållande till Åklagarmyndigheten, som tog emot cirka 60 000 brottsmisstankar om förmögenhetsbrott och miljöbrott 2024, kan omfattningen av inflödet mer eller mindre likställas. Om man däremot gör jämförelsen med inflödet till Ekobrottsmyndigheten av brott som inte ingår i myndighetens brottskatalog, dvs. de brott som myndigheten inte enligt författning är skyldig att handlägga, blir skillnaden betydligt större. Då ska de 60 000 brottsmisstankarna som kom in till

---

<sup>71</sup> Polismyndighetens årsredovisning för 2024.

<sup>72</sup> Kustbevakningens årsredovisning för 2024.



Åklagarmyndigheten ställas mot ungefär 4 000 till Ekobrottsmyndigheten.

Vad gäller ekonomiska brott och förmögenhetsbrott kom det således till polisen in betydligt fler sådana ärenden än till Ekobrottsmyndigheten. Siffrorna visar att en stor del av den ekonomiska brottslighet som anmäls och utreds i dag inte utreds av Ekobrottsmyndigheten.

### 3.6.2 Brås kriminalstatistik över anmälda brott

Enligt Brås kriminalstatistik för 2024 anmäldes det till hela rättsväsendet 1,49 miljoner brott under året.<sup>73</sup> Siffran illustrerar väl vilken övervägande del av den totala brottsligheten som hanteras av Polismyndigheten. Av samtliga anmälda brott 2024 utgjorde stöld- och tillgreppsbrotten 23 procent, brotten mot person 21 procent, bedrägeribrotten 15 procent och skadegörelsebrotten 13 procent. Det totala antalet anmälningar minskade med 1 procent jämfört med året före. Den brottskategori som ökade mest var narkotikabrott, som ökade med 18 000 anmälda brott till 130 297 anmälda brott (+16 procent). Den kategori som minskade mest var stöld- och tillgreppsbrott (−9 procent).

Under 2024 anmäldes 230 330 bedrägeribrott. Jämfört med 2015 var de anmälda bedrägeribrotten 24 procent fler 2024. Sedan 2015 har de anmälda bedrägeribrotten ökat kontinuerligt fram till 2018 för att därefter minska fram till 2021. De anmälda bedrägeribrotten ökade sedan återigen 2023, för att sedan minska något 2024. De brottstyper som minskade mest inom kategorin var kortbedrägeri (bank, betal- och kreditkort) som minskade med 5 956 brott (−6 procent), och annonsbedrägeri som minskade med 2 462 brott (−9 procent).

Utöver de anmälda bedrägeribrotten anmäldes det 22 436 bidragsbrott, vilket motsvarar en minskning med 3 procent jämfört med 2023. Omkring 63 procent av de anmälda bidragsbrotten avsåg brott mot Försäkringskassan. Jämfört med 2015 har de anmälda bidragsbrotten mer än fördubblats. Antalet anmälda bidragsbrott är dock i hög grad beroende av myndigheters riktlinjer och kontrollsystem.

---

<sup>73</sup> Ett anmält brott är enligt Brås statistik en händelse som under redovisningsåret har anmälts och registrerats som brott med fängelse i straffskalan hos de brottsutredande myndigheterna. De anmälda brotten inkluderar även händelser som efter utredning visar sig vara annat än brott.

När det gäller det som Brå i sin statistik sorterar in under rubriken ekobrott anmäldes det enligt statistikredovisningen totalt 5 713 brott mot skattebrottslagen (inklusive grovt skattebrott), 21 406 bokföringsbrott och 13 735 försakingringsbrott under 2024.

Av Brås kriminalstatistik kan vidare utläsas att brotten mot 10–11 kap. BrB och 13–20 kap. BrB samt bidragsbrott, smugglingsbrott och miljöbrott ingår i Brås kategori ”Övriga brott”, i den mån brotten inte faller inom någon annan kategori.

Här följer några nedslag i statistiken. Antalet penningtvättsbrott som anmäldes 2024 var 16 598, antalet grovt penningtvättsbrott var 832, näringspenningtvätt 437 och grov näringspenningtvätt 503. 7 241 brott mot folkbokföringslagen anmäldes. Antalet anmälda insiderbrott, obehörigt röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation uppgick sammanlagt till 412.

Med otillåten påverkan menas trakasserier, hot, våld och korruption som syftar till att påverka myndighetsutövningen. Under 2024 anmäldes 8 776 utpressningsbrott, en minskning med 2 procent jämfört med året innan. 67 anmälningar avsåg givande av muta.

Miljöbrott omfattar många olika områden — allt från jakt och fiske till föroreningar från fartyg. Det finns därför ingen enhetlig definition. Större delen av miljölagstiftningen finns samlad i miljöbalken. Under 2024 anmäldes 5 438 brott mot miljöbalken. De vanligaste anmälda och lagförda brotten mot miljöbalken var miljöbrott (exempelvis föroreningar eller olägenheter), otillåten miljöverksamhet (tillstånd för en viss verksamhet saknas eller att villkoren överträds) och nedskräpning.

Under 2024 registrerades 99 brott mot arbetsmiljölagen.

En övergripande iakttagelse från Brå är att den senaste tioårsperioden (2015–2024) främst utmärks av att stöldbrotten blivit en mindre andel av samtliga anmälda brott, en minskning från 35 till 23 procent. Andelen brott mot person, bedrägeribrott och narkotikabrott var i stället 4, 3 respektive 2 procentenheter större än 2015. Bedrägeribrotten ökade den senaste tioårsperioden, som framgår ovan, mest av samtliga brottstyper. Brås iakttagelser ger visst stöd för tesen att bedrägerier (som anses vara ett ekobrott) till viss del har ersatt stöld och andra tillgreppsbrott (som inte anses vara ekobrottslighet). Sammantaget avsåg – mycket grovt räknat – ungefär 300 000 anmälningar under 2024 brott som vi anser kan innefattas i eller har nära anknytning till ekobrottslighet.

Som några jämförelsetal anmäldes 2024 130 297 brott mot narkotikastrafflagen, 89 317 misshandelsbrott, 4 760 rån, 92 fall av dödligt våld i Sverige och 9 686 brott mot vapenlagen.

### 3.6.3 Vilka uppskattningar finns det om mörkertalen?

#### Uppgifter om brottsvinster

Som vi anfört ovan ger kriminalstatistiken över anmälda brott inte en heltäckande bild av den ekonomiska brottslighetens omfattning, utan endast en bild av vilka brott som i dag anmäls och utreds. Frågan blir då vilka andra mått som kan användas för att uppskatta omfattningen av brottsligheten. En storhet som är betydelsefull är pengar, nämligen vilka belopp brottsligheten omsätter och vilka brottsvinster den genererar. Det finns brister i alla siffror, både under- och överskattningar. När det gäller uppskattningen av brottsvinster är det en särskild utmaning att siffrorna innefattar olika aspekter och är framtagna på olika sätt, vilket innebär att de inte på ett enkelt sätt kan läggas samman. För tydlighetens skull vill vi ända redovisa några av de beräkningar och uppskattningar som finns. Vi återkommer till vilka slutsatser som kan dras av dessa.

I en ESO-rapport från 2023 beskrivs bl.a. utvecklingen av den ekonomiska brottsligheten i Sverige.<sup>74</sup> Som framhålls där har olika aktörer som Polismyndigheten, Försäkringskassan, Skatteverket, Ekonomistyrningsverket och flera statliga utredningar m.fl. de senaste åren försökt att uppskatta omfattningen av den ekonomiska brottsligheten.

Till exempel uppskattade Polismyndighetens nationella bedrägericentrum (NBC) brottsvinsterna för polisanmälda bedrägerier till cirka 7,5 miljarder kronor under 2023, vilket var 22 procent högre än föregående år (cirka 5,8 miljarder kronor 2022). Brottsvinsterna för bedrägerier 2024 uppskattades till cirka 6,3 miljarder kronor, vilket är 16 procent lägre än 2023.<sup>75</sup> De högsta brottsvinsterna återfanns i kategorierna investeringsbedrägerier och identitetsbedrägerier. Enligt NBC kan samtidigt mörkertalet för bedrägerier utifrån under-

<sup>74</sup> Se Kriminella på kartan – en ESO-rapport om den organiserade brottslighetens geografi, Hernan Mondani och Amir Rostami, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2023:3, s. 27 f. I delar är den inledande texten i avsnittet en uppdaterad version av redovisningen i rapporten.

<sup>75</sup> Brottsvinsterna för bedrägeribrottsligheten 2024, Analys, Polismyndigheten, 2025-02-06.

sökningar och bedömningar som bland annat Europol och Svensk Näringsliv gjort ligger mellan 2 och 2,9 gånger av den totala omsättningen som anmäldes till Polismyndigheten. Bland annat har det observerats att det vid olika internationella förfrågningar om investeringsbedrägerier som kommer Polismyndigheten till del via Europol, finns ett mörkertal på mellan 25 procent och 52 procent. Det betyder att de svenska målsägande som utsatts av internationella kriminella aktörer inte hade anmält brottet i Sverige. Vidare hanterar varje år de svenska skadeförsäkringsbolagen mer än 3 miljoner skadeärenden och betalar ut ca 70 miljarder kronor i skadeersättning till sina kunder. Försäkringsbolagen uppskattar att försäkringsbedrägerier utgör minst 5–10 procent av dessa utbetalningar, vilket innebär ca 3,5–7 miljarder kronor i brottsvinster per år.<sup>76</sup> Polismyndigheten tog dock endast emot anmälningar om försäkringsbedrägeri om cirka 39 miljoner kronor 2024, vilket tyder på ett stort mörkertal. Eftersom så få fall leder till åtal väljer försäkringsbolagen enligt Svensk Försäkring ofta att inte polisanmäla misstänkta fall utan hanterar dem i stället civilrättsligt. Omsatt i kronor skulle mörkertalet innebära brottsvinster av den totala bedrägeribrottsligheten på 15,3 till 21,4 miljarder kronor 2023. När det gäller bedrägerier specifikt mot företag är det i avsaknad av särskilda brottskoder och mörkertalen svårt att uppskatta deras andel av brottsvinsterna. Dessa har dock uppskattats till mellan 11,2 och 13,1 miljarder kronor 2023.<sup>77</sup>

2021 års Bidragsbrottsutredning uppskattade i delbetänkandet Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott att summan av felaktiga utbetalningar, som orsakats av avsiktliga fel av enskilda, uppgår till mellan drygt 8 och 20 miljarder kronor varje år.<sup>78</sup> Ekonomistyrningsverket bedömde i en rapport från 2023 att den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2021 uppgick till 13–16,3 miljarder kronor, varav 90 procent orsakades av sökanden och tio procent av den utbetalande myndigheten.<sup>79</sup> Endast 10 procent

---

<sup>76</sup> Försäkringsbedrägerier i Sverige 2024, Svensk Försäkring och Larmtjänst.

<sup>77</sup> Brottsvinsterna för bedrägeribrottsligheten 2023, Analys, Nationellt bedrägericentrum, april 2024.

<sup>78</sup> SOU 2022:37. Notera dock att endast en del av detta belopp kan hänföras till organiserad brottslighet.

<sup>79</sup> Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, Ekonomistyrningsverket, 2023-03-30, dnr 2023-04213.

av det uppskattade beloppet för misstänkta bidragsbrott 2021 polis-anmälades.<sup>80</sup>

De svarta inkomsterna uppskattas utifrån revisioner av Skatteverket till i genomsnitt 97 miljarder kronor per år under perioden 2017–2022, vilket motsvarar cirka fem procent av de totala arbetsinkomsterna och 1,9 procent av Sveriges BNP. Det är främst företag inom tre branscher som står för en stor del av de svarta arbetsinkomsterna: verksamheter inom juridik och stödtjänster företag, byggindustrin och övrig parti- och detaljhandel.<sup>81</sup> Det bör dock observeras att beloppet 97 miljarder omfattar hela den svarta inkomsten, dvs. inte bara det belopp som undandragits staten och som inte betalats in i skatt, utan beloppet avser hela den oredovisade inkomsten. Den från staten undandragna skatten i form av inkomstskatt, företagsskatter, arbetsgivaravgifter m.m. brukar kallas skattefelet. Skattefelet är alltså skillnaden mellan den skatt som skulle ha blivit fastställd om alla skattebetalare redovisade alla sina verksamheter och transaktioner korrekt och den skatt som i praktiken fastställs. Hur stort skattefelet årligen kan antas vara framgår inte av Skatteverkets rapport. Uppskattningsvis bör dock den undandragna skatten, dvs. det faktiska belopp som undandras staten, enligt vår bedömning uppgå till på ett ungefär hälften av beloppet 97 miljarder kronor.<sup>82</sup> Eftersom de svarta inkomsterna utgör en stor del av de 100–150 miljarder som Polismyndigheten har uppskattat att den kriminella ekonomin omsätter, har detta betydelse, se mer under nästa rubrik.

Undandragande av moms genom MTIC-bedrägerier genererade minst cirka 4,5 miljarder kronor i brottsvinster under perioden 2018 till 2021.<sup>83</sup>

I den inledningsvis nämnda ESO-rapporten framhålls det att de ovannämnda brottsvinsterna bör jämföras med brottsvinsterna från narkotikamarknaden som har haft en mycket tongivande roll i krimi-

---

<sup>80</sup> Kriminella entreprenörer – en studie av den organiserade brottslighetens kopplingar till näringslivet, januari 2024, Rostami och Mondani, s. 39.

<sup>81</sup> Svarta arbetsinkomster, Beräkningar baserade på Skatteverkets revisioner åren 2017–2022, Skatteverket, 2024-12-16. I Skatteverkets rapport från 2006 uppskattades svartarbetet till 71 miljarder kronor i genomsnitt per år för perioden 1995–2003, vilket motsvarade 7 procent av arbetsinkomsterna och 3 procent av BNP. I Skatteverkets rapport från 2020 uppskattades svartarbetet till 91 miljarder kronor årligen för perioden 2010–2016 vilket då motsvarade 2,3 procent av BNP och sex procent av de totala arbetsinkomsterna.

<sup>82</sup> Vi har i vår uppskattning utgått från genomsnittlig nivå på inkomstskatt och arbetsgivaravgifter.

<sup>83</sup> Myndighetsegemensam lägesbild 2021.

nalpolitiken de senaste tre decennierna, men vilka är betydligt lägre. Enligt Polismyndigheten omsätter narkotikahandeln i Sverige mellan 10 och 15 miljarder kronor, varav 80 procent återinvesteras i den illegala marknaden, vilket ger en uppskattad vinstmarginal på mellan 1,8 och 2,8 miljarder kronor.<sup>84</sup>

Utifrån information i den dekrypterade tjänsten EncroChat uppskattades det samtidigt att upp emot motsvarande 12,5 miljarder kronor från narkotikaförsäljning på grossistnivå fördes ut ur Sverige, varav stora delar i kontanter. Detta är troligen en underskattning eftersom materialet specifikt speglar den miljö som använde denna chattjänst och därför inte täcker hela den kriminella arenan.<sup>85</sup>

Intäkterna från den illegala avfallsmarknaden har uppskattats till mellan 3,7 och 5,7 miljarder kronor per år.<sup>86</sup>

Vid sidan av dessa siffror upptäcks regelbundet nya typer av ekonomisk brottslighet som genererar brottsvinster. Exempel på detta är oegentligheter knutna till olika tillfälliga eller nytillkomna samhällsinsatser, som omställningsstödet till företag under Corona-pandemin. Först efter ett tag utvecklar samhället system för att upptäcka dessa.

Sammantaget har Polismyndigheten alltså uppskattat att den kriminella ekonomin genererar brottsvinster på mellan 100 och 150 miljarder kronor årligen.<sup>87</sup> Även regeringen har återkommande gjort gällande denna siffra.<sup>88</sup> Det är nästan tre gånger så mycket som Polismyndighetens anslag och i samma nivå som Försvarsmaktens budget för 2025. Beloppet är uppseendeväckande stort.

## Något mer om uppskattningen 100–150 miljarder

Eftersom beloppet 100–150 miljarder kronor årligen inte kan beskrivas som annat än uppseendeväckande stort har vi efterfrågat från Polismyndigheten hur beloppet tagits fram. Myndigheten gjorde en grov uppskattning för ett par år sedan och den uppskattningen har därefter använts flitigt i debatten. Konkret gjordes, enligt de uppgifter som lämnats till oss, beräkningen utifrån uppskattningar om

---

<sup>84</sup> Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, Lärdomar av Encrochat, dnr A193.902/2021, s. 26.

<sup>85</sup> Se Penningtvätt genom utförelse av kontanter, Polismyndigheten, oktober 2023, s. 13.

<sup>86</sup> Kriminella entreprenörer, s. 41 och <https://data.europa.eu/doi/10.2837/64101>.

<sup>87</sup> Se bl.a. Polismyndighetens hemsida, ”Så bekämpar polisen den kriminella ekonomin”, april 2025 och Den kriminella ekonomin, introduktion och översikt, Polismyndigheten september 2024.

<sup>88</sup> Se bl.a. Regeringens strategi för att strypa den kriminella ekonomin och pressmeddelanden och debattartiklar i samband med införandet av den nya förverkandelagstiftningen.

de svarta arbetsinkomsterna (91 miljarder kronor 2021, källa Skatteverket), illegal avfallshantering (3,7–5,7 miljarder kronor 2022–2023, källa Naturvårdsverket), vapen (1,7 miljarder kronor, källa Polismyndigheten), bedrägerivinster (6,3 miljarder kronor 2024, källa Polismyndigheten, i beräkningen utgick man dock från beloppet 2,5 miljarder kronor), felaktiga utbetalningar (11–27 miljarder kronor per år, källa SOU 2019:59), momsbedrägerier (4,5 miljarder kronor, källa Ekobrottsmyndigheten och Myndighetsgemensam lägesbild 2021), omsättning av narkotikahandel (10–15 miljarder kronor, källa Polismyndigheten) och organiserade stölder (1,2–1,5 miljarder kronor 2021, källa Polismyndigheten).

Som framgår är det delvis fråga om uppgifter som inte är helt jämförbara med varandra. Vissa belopp är rena brottsvinster, andra är bruttobelopp där delar utgör t.ex. arbetsförtjänst. Det går inte heller att dra några slutsatser om hur stor del av beloppet som kan härledas till organiserad brottslighet och hur stor del som är annat. All ekonomisk brottslighet är givetvis inte organiserad brottslighet. Det bör också noteras att Polismyndigheten uppskattade omsättningen av den kriminella ekonomin, inte omfattningen av ekonomisk brottslighet eller hur stora brottsvinsterna från sådan är. Det går naturligtvis att argumentera för att exempelvis hela den svarta inkomsten, inklusive den rena arbetsförtjänsten, är en del av det kriminella kretsloppet. Det som är viktigt är att man är medveten om vad uppskattningen avser när man hänvisar till den.

Den egentliga slutsatsen är att omfattningen av både den kriminella ekonomin och den ekonomiska brottsligheten är svår att beräkna. Ett antal beräkningar har gjorts, både inom EU och i Sverige. Eftersom olika ekonomiska modeller har använts för att uppskatta olika delar av den kriminella ekonomin skiljer sig slutsatserna kraftigt från varandra, från att den kriminella ekonomin utgör knappt 3 procent av BNP (vilket i Sverige motsvarar mer än 150 miljarder kronor) till upp till 16 procent av BNP.<sup>89</sup> Emellertid, även om man här hamnar i den lägre skalan av uppskattningarna är den kriminella ekonomins omfattning, som sagt, anmärkningsvärt stor. Vidare, som framhålls i den ovannämnda ESO-rapporten, även om hela den kriminella ekonomin inte kan kopplas till den organiserade brottsligheten är omfattningen så pass stor att även en liten andel av den kan

---

<sup>89</sup> Kriminella entreprenörer – en studie av den organiserade brottslighetens kopplingar till näringslivet, januari 2024, Rostami och Mondani, s. 35 f.

ge den organiserade brottsligheten viktiga resurser för att kunna verka och växa. En ytterligare observation som görs i den rapporten är att det tycks finnas en korrelation mellan utvecklingen av bidragsbrott, bedrägerier respektive skjutningar under 2000-talet, vilket kan förklaras av att ekonomisk brottslighet utgör en grundinkomst för den organiserade brottsligheten. Som också konstaterats tidigare i detta avsnitt genererar ekonomiska tillgångar större handlingsutrymmen för gängen och dess medlemmar och skapar fler möjligheter till återinvesteringar i annan brottslighet, t.ex. narkotikabrottslighet, vilket i sin tur kan generera möjliga konfliktytor i de kriminella miljöerna, och på så sätt driva på kriminella konflikter. Det handlar alltså om en negativ spiral. Samtidigt innebär det att en kraftfull insats mot den ekonomiska brottsligheten kommer att få följdverkningar även på våldsbrottsligheten och den organiserade brottsligheten i övrigt.

### Trygghetsundersökningar m.m.

Nationella trygghetsundersökningen bygger på webb- och postenkäter till ett urval av 200 000 personer i åldrarna 16–84 år. Den genomförs årligen av Brå sedan 2006. Bland annat undersöks utsattheten för olika stöldbrott samt försäljningsbedrägerier och kort- och kreditbedrägerier. Enligt 2024 års trygghetsundersökning ansåg 4,3 procent av den vuxna befolkningen sig var utsatta för kort- eller kreditbedrägeri 2023, vilket skulle motsvara cirka 280 000 personer om det räknas om till antal utsatta personer i befolkningen. 6,9 procent av befolkningen (16–84 år) uppgav att de utsatts för försäljningsbedrägeri 2023, vilket skulle motsvara cirka 450 000 personer om det räknas om till antal utsatta personer i befolkningen. Det anmäldes totalt ungefär 240 000 bedrägeribrott till de brottsbekämpande myndigheterna 2023. En omedelbar slutsats av detta är att den uppgivna utsattheten med råge överstiger antalet anmälda brott, vilket är en indikation på fler brott än vad som anmäls.

I en undersökning av Svenskt Näringsliv från 2024 uppgav åtta procent av företagen att de utsatts för bedrägeri, sex procent att de utsatts för cyberbrott och tre procent att de utsatts för hot och utpressning det senaste året.<sup>90</sup> Företagens direkta kostnader med anledning av bedrägerier uppskattades i en annan undersökning av Svenskt

---

<sup>90</sup> Svenskt näringsliv, Brottbarometern 2024.



näringsliv till 4,5 miljarder kronor och med anledning av cyberbrott knappt 9 miljarder kronor 2023. Till de direkta kostnaderna (värdet av det som blivit stulet, förstört eller på annat sätt förlorats i samband med utsatthet för brott) kommer kostnader för investeringar i säkerhetshöjande åtgärder och uteblivna intäkter till följd av brottsligheten. Dessa kostnader är ofta betydande. Svensk Näringsliv poängterar samtidigt att antalet anmälda brott säger mycket lite om bedrägeribrottsligheten mot företag. Det finns nämligen endast tre brottskoder inom denna brottsgrupp som kan kopplas till utsatta företag. Vidare är anmälningsbenägenheten bland företagen i fråga om dessa typer av brott låg. Så få som 3–5 procent av företagen som utsatts för cyberbrott anmäler enligt Svensk Handelskammare detta till polisen.<sup>91</sup> Även Stiftelsen Tryggare Sverige har genomfört en undersökning bland drygt 80 000 företag i tolv kommuner rörande oro och utsatthet för brott. 17 procent av de företag som svarat uppger att de varit utsatta för bedrägeri och åtta procent hot och utpressning mot företagets anställda. 60 procent av de företag som svarade i undersökningen uppgav att de inte hade gjort någon polisanmälan av brotten som de blivit utsatta för under det senaste året.<sup>92</sup> Utpressning är vanligare inom kontantintensiva branscher, där svartarbete förekommer och där det finns kontaktytor mot kriminella. Det är främst företag inom byggbranschen, restaurangnäringen samt småbutiker som drabbas. I Brå:s studie Otillåten påverkan mot företag (2012) framkom det att utpressaren tillhörde grupperingar inom organiserad brottslighet i 59 procent av de studerade förundersökningarna.

Med otillåten påverkan menas trakasserier, hot, våld och korrup­tion som syftar till att påverka t.ex. myndighetsutövning. Det finns även närliggande undersökningar om förtroendevalda. I Politikernas trygghetsundersökning uppgav totalt cirka 30 procent av de förtroendevalda att de under 2022 blev utsatta för någon form av hot och trakasserier, eller våld, skadegörelse och stöld. Totalt 31 procent av de kvinnliga förtroendevalda och 28 procent av de manliga uppgav att de blev utsatta för minst en händelse under 2022.

Delegationen mot arbetslivskriminalitet har gjort en uppskattning av omfattningen av arbetslivskriminaliteten i Sverige.<sup>93</sup> Efter-

---

<sup>91</sup> Svenskt Näringsliv, Brottslighetens kostnader 2023, s. 27 f.

<sup>92</sup> Tryggare Sverige, Företagens trygghetsundersökning 2023, s. 20 och 24.

<sup>93</sup> Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige – en bedömning av omfattningen – lärdomar från Danmark och Finland, SOU 2023:8, s. 13 f.

som begreppet arbetslivskriminalitet är relativt nytt saknas tidigare studier som försöker uppskatta omfattningen av arbetslivskriminaliteten i dess helhet i Sverige. Delegationen konstaterar att det empiriska underlaget som kan ligga till grund för en omfattningsbedömning är mycket begränsat och att enbart utgå från den officiella kriminalstatistiken eller olika trygghetsundersökningar blir missvisande. Vidare visar statistiken över lagföringar enbart beslut mot fysiska personer, vilket exempelvis innebär att uppgifter om företagsbot som ålagts juridiska personer i samband med arbetsmiljöbrott inte syns. Emellertid bekräftar delegationen att arbetslivskriminaliteten i Sverige är ett omfattande och allvarligt samhällsproblem. Delegationen analyserade ett urval på 245 000 personer som var asylansökande och deras anhöriga, personer med beviljat uppehålls- och arbetstillstånd, gäststuderande och deras anhöriga samt personer med beviljat uppehållstillstånd som är varaktigt bosatta i annat EU-land och deras anhöriga. Cirka 13 procent (31 000 personer) av dessa personer saknade en registrerad inkomst 2020 och cirka tre procent (6 500 personer) saknade både registrerad inkomst och registrerat boende. Om dessa på något sätt försörjer sig så sker det i den dolda delen av arbetsmarknaden, i det s.k. skuggsamhället. Vidare, av cirka 36 000 arbetsolyckor som rör arbetstagare under 2021, bedömdes mellan 1 815 och 2 763 arbetsolyckor vara av allvarlig karaktär och ha en koppling till arbetslivskriminalitet. En kostnadsvärdering gav vid handen att den sammanlagda kostnaden för arbetsolyckor av allvarlig karaktär där det finns indikationer på arbetslivskriminalitet uppgick till 15–22 miljarder kronor under året. Till arbetslivskriminaliteten räknas även människoexploatering och människohandel till stora kostnader för samhället och individerna (uppskattningsvis mellan 498 och 996 miljoner kronor 2021). Delegationen bedömde vidare att de odeklarerade löneinkomsterna som kan kopplas till arbetslivskriminalitet uppgick till mellan 81 och 94 miljarder kronor år 2021. Det motsvarar ett skattebortfall på cirka 26 miljarder kronor, vilket kan sägas vara en direkt vinst för de inblandade företagen. Av de felaktiga utbetalningar som skedde i de olika välfärdssystemen under 2021 bedömde delegationen att mellan 367 och 1 424 miljoner kronor kunde kopplas till arbetslivskriminalitet, vilket utgjorde en direkt vinst för de arbetslivskriminella aktörerna.

Regeringen gav 2021 ett uppdrag till en rad myndigheter att redovisa en lägesbild över avfallsbrottsligheten och dess omfattning. Myn-

digheterna fann att det inte var möjligt att med någon säkerhet kvantifiera omfattningen av den illegala avfallshantering och dess kostnader i Sverige.<sup>94</sup> Klart står emellertid att miljöbrott uppskattas vara en av de mest lönsamma brottstyperna i världen. Som framgår i det ovanstående har brottsvinsterna i Sverige uppskattats till nästan sex miljarder kronor årligen. Samhällets kostnader för sanering och skador m.fl. är också betydande. Ett enda brott kan ensamt orsaka mycket stora skador. Exempelvis hade kostnaden för nedgrävda gifttunnor i Teckomatorp, efter den så kallade BT Kemi-skandalen, 2021 hittills kostat 416 miljoner kronor i saneringskostnader. I det uppmärksammade s.k. Think Pink-målet har tre av femton drabbade kommuner krävt skadestånd på totalt 200 miljoner kronor. Dessa kostnader inkluderar sanering och andra åtgärder för att hantera avfallet som dumpats på olika platser. Utöver detta förväntas de totala kostnaderna för kommuner, myndigheter och fastighetsägare att uppgå till flera hundra miljoner kronor. Mörkertalet för miljöbrott anses också vara mycket stort.<sup>95</sup>

Vad gäller penningtvätt och kontantutförelse finns det en rad svårigheter när det gäller att uppskatta mörkertalet. Det har, som redovisats ovan, hittills inte funnits någon anmälningsplikt till Tullverket vid in- och utförelse av kontanter inom EU och Tullverket kontrollerar inte kontanter inom EU om det inte finns koppling till annan misstänkt brottslighet. Vid resa ut eller in från EU ska pengar anmälas till Tullverket. Uppgifter visar dock att det finns ett stort mörkertal för sådan självdeklaration. Återflödet av svensk valuta från utlandet uppgår enligt polisen sannolikt till mångmiljardbelopp årligen och bedöms delvis kunna kopplas till flöden från den organiserade brottsligheten. Eftersom växlingskontor och andra betaltjänstverksamheter, bl.a. Hawala, ofta verkar utanför det reguljära finansiella systemet är de mindre synliga. Ofta används kontanter, vilket försvårar spårbarheten ytterligare. Det finns sannolikt ett stort mörkertal av Hawalaaktörer som står utan registrering hos Finansinspektionen och därmed kan agera utan tillsyn.<sup>96</sup> Det kan konstateras att en stor del av de anmälda penningtvättsbrotten avser personer längre

---

<sup>94</sup> Naturvårdsverket, Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet, redovisning av regeringsuppdrag med dnr M2021/00438.

<sup>95</sup> Se t.ex. redovisningen av regeringsuppdraget ovan.

<sup>96</sup> Penningtvätt genom utförelse av kontanter, Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, oktober 2023. Dock föreslås det skärpningar bl.a. i promemorian Åtgärder mot missbruk av alternativa betalningssystem, Fi2024/00365.

ned i näringskedjan som agerar som målvakter eller upplåter sina egna privata konton.

Mörkertalen inom brotten mot staten och borgenärer, som skattebrott, bokföringsbrott och bidragsbrott, har berörts tidigare. Det krävs i regel att de upptäcks genom kontrollsystemen, eller i förekommande fall av konkursförvaltare med anmälningsskyldighet. Avsaknaden av ett tydligt brottsoffer gör upptäckt och synliggörande av ekonomiska brott svårare.

### Slutsatser om ekobrottslighetens omfattning

Vilka slutsatser kan då dras av det ovanstående? I varje fall två.

För det första, en exakt uppskattning av omfattningen av den ekonomiska brottsligheten låter sig inte göras. Inte heller uppskattningen att den ekonomiska brottsligheten genererar mellan 100 och 150 miljarder kronor per år är helt rättvisande, om man med detta menar brottsvinster. De siffror som redovisats i detta avsnitt talar dock för att en uppskattning som tangerar de beloppen är välgrundad. Även om endast de rena brottsvinsterna summeras, talar vi nämligen om belopp som i varje fall motsvarar hälften av den nämnda uppskattningen. Vi talar alltså om uppseendeväckande stora belopp, som motsvarar hela rättsväsendets budget. Till detta kommer stora mörkertal. Antagligen är den faktiska omfattningen således ännu större.

För det andra, även om uppskattningarna som redovisas i detta avsnitt vore överdrivna och verkligheten endast motsvarar, säg, hälften av dessa uppskattningar är ekobrottsligheten fortfarande av en oerhörd omfattning. Den genererar årligen brottsvinster om miljardbelopp. Ingenting talar för att den kommer att minska framöver, tvärtom. Allt pekar på att ekobrotten har blivit en förutsättning för den organiserade brottslighetens fortlevnad och att incitamenten för att fortsätta att begå brott är stora, samtidigt som upptäcktsrisken är låg. Att låta utvecklingen fortgå kan inte vara ett alternativ. Det behövs alltså kraftfulla åtgärder för att vända utvecklingen.

### 3.7 Avslutande synpunkter

Några frågor som vi har ställt oss är, hur ser den organiserade och kvalificerade ekonomiska brottsligheten ut i dag? Hur stor del av den omhändertar Ekobrottsmyndigheten? Vem omhändertar resten? Gör någon det? Det är framför allt den första frågan som vi har försökt att besvara i detta avsnitt.

Som framgått är det inte längre en rimlig hållning att begränsa begreppet ekonomisk brottslighet till de ”traditionella” ekobrotten, dvs. borgenärsbrotten, skattebrotten och finansmarknadsbrotten. Den ekonomiska brottsligheten omfattar mycket mer. Det står klart att den innefattar en rad faktiska företeelser av vitt skilda slag. Det kan handla om många, i sig mindre allvarliga brott, som sammantaget orsakar stor skada och genererar stora brottsvinster. Det kan också handla om företag som bildas enbart för att möjliggöra en systematisk brottslighet, alltifrån undandragande av skatter till att på felaktiga grunder tillskansa sig bidrag och ekonomiska förmåner. Huvudaktören finns inte sällan utomlands, men verkar lokalt i Sverige genom underhuggare. En annan viktig iakttagelse är den ökade multikriminaliteten. Ekonomiska brott kan inte längre betraktas, eller hanteras, som isolerade företeelser. Tvärtom verkar gärningspersonerna inom den organiserade brottsligheten ofta inom flera brottsområden samtidigt. Det rör sig således om en brottslighet som inte bara är komplex och svårutredd utan som också saknar gränser, såväl geografiskt som i fråga om lagrum och myndighetsgränser. Den ekonomiska brottsligheten orsakar både stor direkt skada, i form av ekonomiska förluster för samhället och minskad tilltro till de finansiella systemen samt personligt lidande för enskilda. Den orsakar även stor indirekt skada på så sätt att den bidrar till att finansiera annan grov brottslighet.

Av den brottslighet som beskrivits i detta avsnitt återfinns – i omfattning mätt – endast en mycket liten andel i Ekobrottsmyndighetens brottskatalog. Vi kommer att återkomma till detta i följande avsnitt. Även organiserade bedrägerier, bidragsbrott, förskingring, trolöshet mot huvudman, brott mot arbetsmiljölagen, penningtvätt, mutbrott, sanktionsbrott, vissa miljöbrott och brott mot folkbokföringslagen är exempel på brottstyper som har tydliga inslag av ekonomisk brottslighet. Med detta synsätt utgör den ekonomiska brottsligheten i runda tal en femtedel av de brott som handläggs av brottsbekämpande myndigheter.

Olika studier och analyser som gjorts talar dessutom tydligt för att anmälda brott endast utgör en mindre del av den faktiska brottsligheten. Vidare kan mörkertalet inom ekonomisk brottslighet på goda grunder antas vara större än beträffande många andra brotts typer där upptäckt och anmälan inte är beroende av kontrollsystemen. Det innebär att både den faktiska omfattningen av den ekonomiska brottsligheten och dess andel av den totala brottsligheten är större än vad statistiken visar. Det innebär också att det inte alltid är någon som omhändertar ”resten”, utan att ett stort antal brott förblir oupptäckta. Det är en utmaning i sig att brottsligheten i fråga är så svårbeskriven. Inte ens den samlade ekounderrättelseverksamheten eller Brå har någon heltäckande bild av ekobrottskartan. Till skillnad från andra brottstyper, som i regel upptäcks förr eller senare, kan en stor del av ekobrottsligheten på så sätt fortsätta bedrivas oupptäckt, fortsätta göda den organiserade brottsligheten och hota samhällssystemen.

Även signalerna om riskerna för infiltration och samhällsövertagande bör tas på allvar. En medarbetare på Ekobrottsmyndigheten har beskrivit det förändrade brottslandskapet på följande sätt.

- Från att begå brott i sitt bolag till att kultivera bolag för att begå brott.
- Från att behöva eko-kunskap till att sälja eko-kunskap.
- Från att ha en insider på finansbolaget till att vara finansbolaget.
- Från att måla svart till att koncernredovisa svart.
- Från att utnyttja välfärden till att äga den.
- Från att äga hålet i väggen till att äga väggen.

Slutligen är omfattningen av brottsligheten nästan ofattbart stor. Brottvinsterna uppgår till miljardbelopp årligen.

Hur bör då en organisation se ut för att ha förmågan att ta sig an uppgiften att förutse, förebygga, upptäcka, utreda och lagföra denna brottslighet?

De gränsöverskridande och överlappande inslagen visar på vikten av samverkan och överblick och en sammanhållen inriktning för ekobrottsbekämpningen. Det stora mörkertalet visar på vikten av en effektiv underrättelseverksamhet och ett proaktivt förhållnings-

sätt. Brottsens komplexitet visar på vikten av specialistkompetens. Brottslighetens stora omfattning innebär att organisationen måste vara rätt dimensionerad och resurssatt. Det faktum att brottsligheten förändras med samhällsutvecklingen innebär att organisationen måste vara flexibel.

I sammanfattning talar brottslighetens karaktär och omfattning för att den nuvarande ekobrottsbekämpningen inte räcker till, och att det behövs ett nytt sätt att arbeta.





## 4 De brottsbekämpande myndigheternas nuvarande arbete inom ekobrottsbekämpningen

### 4.1 Inledning

I avsnitt 3 har vi gjort ett försök att i grova drag beskriva den kvalificerade och organiserade ekonomiska brottsligheten. Eftersom vi har fått i uppdrag att föreslå de förändringar som behövs för att förbättra och effektivisera arbetet mot den brottsligheten har vi tittat på hur den brottsbekämpande verksamheten är organiserad och uppdelad i dag på ekoområdet och hur myndigheterna arbetar mot den ekonomiska brottsligheten.

Inom ramen för denna del av utredningen har vi besökt och träffat medarbetare vid de aktuella myndigheterna samt inhämtat synpunkter och information från dessa.

Till de brottsbekämpande myndigheterna brukar räknas Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen.<sup>1</sup> Samtliga dessa myndigheter har i uppdrag att hantera viss ekonomisk brottslighet. Även Skatteverket har ett brottsbekämpande uppdrag på ekoområdet. Frågan är således hur brottsligheten som har beskrivits hanteras av dessa myndigheter i dag och om hanteringen är ändamålsenlig.

Det bör noteras att Skatteverket, Tullverket och Kustbevakningen, till skillnad från Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, har en egen förvaltningsverksamhet som kan motivera ett brottsbekämpande uppdrag med särskild inriktning på det aktuella sakområdet.

---

<sup>1</sup> Vi har i detta sammanhang valt att bortse från Säkerhetspolisen, som har ett särskilt uppdrag.

## 4.2 Om Ekobrottsmyndigheten

### 4.2.1 Inrättandet

Ekobrottsmyndigheten inrättades den 1 januari 1998. Bakgrunden till att man bildade en särskild åklagarmyndighet för bekämpning av ekonomisk brottslighet var, något förenklat, att hanteringen av ekobrotten missköttes av de brottsbekämpande myndigheterna. Den ekonomiska brottsligheten hade redan under 1970-talet uppmärksamats som ett stort samhällsproblem och man kunde konstatera kopplingar till organiserad brottslighet. Det publicerades ett stort antal promemorior, skrivelser och betänkanden om skilda aspekter av ekobrottsligheten och hur den borde bekämpas.<sup>2</sup> Endast få av dessa förslag genomfördes. Bland annat inrättade man i slutet av 1970-talet och under de påföljande åren särskilda ekorotlar hos polisen. Under 1980-talet kom emellertid synen på den ekonomiska brotten att mer handla om en företagsbaserad brottslighet och uppmärksamheten kring den minskade. Polisens resurser för ekobrottsbekämpning blev mindre samtidigt som arbetsbelastningen ökade. Ärendebalanserna växte och många brott utreddes inte alls.<sup>3</sup>

I början av 1990-talet bidrog finanskrisen till att bekämpningen av ekobrott fick ny uppmärksamhet. Både Storbritannien och Danmark hade tidigare inrättat särskilda myndigheter för ekobrottsbekämpning och 1989 följde Norge deras exempel. Även i Sverige övervägdes det därför om det borde tas ett omtag om ekobrottsbekämpningen. Ett antal statliga utredningar diskuterade en lämplig organisationsmodell. Åklagarutredningen-90 behandlade bl.a. frågan om det organisatoriska gränssnittet mellan polis och åklagare och lyfte frågan om en åklagarmyndighet med egna utredningsresurser, men föreslog en lösning inom den rådande organisationsstrukturen.<sup>4</sup> Riksdagens revisorer riktade i en rapport<sup>5</sup> kritik mot hanteringen av de ekonomiska brotten och påpekade att bristerna bl.a. berodde på organisationen, där åklagaren inte kunde styra över polisens resurser eller prioriteringar.

Regeringens Ekobrottsberedning, som tillsattes 1994, utarbetade en strategi för kampen mot ekonomisk brottslighet och fick senare

---

<sup>2</sup> Brå, Rikspolisstyrelsens arbetsgrupp, Eko-kommissionen, se vidare SOU 2007:8, s. 55 f.

<sup>3</sup> Riksdagens revisorers rapport 1993/94:6, s. 162 ff., se SOU 2007:8, s. 57.

<sup>4</sup> SOU 1992:61, del A, s. 25.

<sup>5</sup> Riksdagens revisorers rapport 1993/94:6, Den ekonomiska brottsligheten och rättssamhället.

även i uppgift att göra en översyn av myndighetsstrukturen. Riksåklagaren hade 1995 inrättat en central enhet för ekobrottsbekämpning, Riksenheten mot ekonomisk brottslighet. Enheten utgjorde ingen egen myndighet, men var så organiserad att åklagarfunktionen, Rikskriminalens ekorotel och expertis från bl.a. skatteväsendet samlokaliseras. I Ekobrottsberedningens översyn uppmärksammades åter kopplingen mellan organiserad och ekonomisk brottslighet och man konstaterade att den dåvarande strukturen för ekobrottsbekämpningen inte fungerade tillräckligt effektivt. Vid en samlad bedömning föreslog beredningen att det skulle inrättas en särskild ekobrottsmyndighet, där polis och åklagare skulle ingå i samma myndighet och vara fast anställda där. Generaldirektören för den nya myndigheten skulle vara både åklagar- och polischef. Enligt beredningen skulle en sådan lösning, med nära samverkan mellan skilda kompetenser och i utredning av en brottslighet med stort behov av åklagarledning, vara både effektiv och rättssäker. Man påpekade bl.a. att rättegångsbalken var skriven för den situation som rådde före 1965 där åklagar- och polisväsendena var organisatoriskt sammanvävda och att erfarenheterna från Norge visade att rättssäkerheten inte hade blivit lidande genom att polis och åklagare arbetade sida vid sida inom samma myndighet. Samverkan med bekämpningen av annan brottslighet skulle bl.a. ske genom att den nya ekobrottsmyndigheten skulle ha tillgång till samma underrättelseregister som polisväsendet i övrigt och att åklagarverksamheten operativt skulle vara underställd riksåklagaren, på samma sätt som den dåvarande riksenheten. Tanken var även att poliserna vid den nya myndigheten vid behov skulle kunna arbeta med annan brottslighet under ledning av andra än ekoåklagare och att man vid behov skulle kunna organisera en brottsutredning där det fanns misstankar om både ekobrott och annan brottslighet.

Regeringen delade beredningens bedömning att det borde inrättas en särskild myndighet för ekobrottsbekämpning men ansåg av en rad lagtekniska problem inte att den nya myndigheten skulle ha ställning som polismyndighet, dock som åklagarmyndighet.<sup>6</sup> I december 1996 tillsatte regeringen en utredning, EBM-utredningen, som fick till uppgift att utifrån regeringens ställningstagande förbereda inrättandet av den nya myndigheten. EBM-utredningen lämnade i maj 1997 sin rapport Ekobrottsmyndigheten och den nya organisationen för bekämpning av ekonomisk brottslighet (Ju 97/1840). Utredningens

---

<sup>6</sup> Se prop. 1996/97:1, utg. omr. 4, s. 37 f.

bedömning var att den bästa lösningen för att få till en effektiv ledning av den nya myndigheten var att ge myndigheten en beställarroll gentemot polisen, som samtidigt skulle bygga upp en parallell ledningsstruktur inom Polismyndigheten.

Inom Justitiedepartementet upprättades under hösten 1997 en promemoria om inrättandet av den nya myndigheten, med närmare riktlinjer om verksamheten och organisationen. Beslutet att inrätta Ekobrottsmyndigheten fattades slutligen genom antagandet av 1998 års budgetproposition.<sup>7</sup> Enligt beslutet skulle myndigheten ta över ansvaret för den operativa åklagarverksamheten mot ekobrott i de tre storstadsregionerna. För övriga län gällde att Ekobrottsmyndigheten, under riksåklagaren, endast samordnade åklagarväsendets ekobrottsverksamhet. Verksamheten inom myndigheten skulle bygga på en nära samverkan mellan åklagare, poliser och specialister. Dessa skulle vara samlokaliserade och förundersökningarna skulle bedrivas i åklagarledda grupper. Poliserna skulle vara anställda inom polisväsendet. Ekobrottsmyndighetens verksamhet började bedrivas ett halvår senare, den 1 juli 1998.

Genom betänkandet En samlad ekobrottsbekämpning (SOU 2011:47) föreslog Utredningen om en samlad ekobrottsbekämpning att myndigheten skulle få ett samlat ansvar för ekobrott i hela landet. Förslaget genomfördes genom förordningsändringar och Ekobrottsmyndigheten har sedan 2013 ett rikstäckande ansvar för viss ekonomisk brottslighet.

#### **4.2.2 Ekobrottsmyndighetens organisation och arbetsuppgifter i dag**

##### **Organisation**

I dag utgör Ekobrottsmyndigheten tillsammans med Åklagarmyndigheten det svenska åklagarväsendet. Ekobrottsmyndigheten är en specialistmyndighet för bekämpning av viss ekonomisk brottslighet.

Ekobrottsmyndigheten leds av en generaldirektör. Riksåklagaren är högsta åklagare även för Ekobrottsmyndighetens åklagare. Åklagarna vid Ekobrottsmyndigheten rekryteras till åklagaryrket av Åklagarmyndigheten och grundutbildas där. De poliser som är placerade vid Ekobrottsmyndigheten är anställda av Polismyndigheten och är

---

<sup>7</sup> Prop. 1997/98:1, utg. omr. 4, s. 32 f.

organisatoriskt placerade vid Ekobrottskansliet, som leds av en polischef från Nationella operativa avdelningen (Noa). Utöver åklagare och poliser arbetar personer med olika specialistkunskaper som ekobrottsutredare, ekorevisorer, analytiker och it-forensiker vid myndigheten. Myndigheten beskrivs ofta som en hybridmyndighet genom sin konstruktion där en åklagarmyndighet även har polisiär verksamhet. Även om Ekobrottsmyndigheten är en fristående myndighet behöver den samtidigt förhålla sig till det ansvar som Polismyndigheten, riksåklagaren och Åklagarmyndigheten har.

Ekobrottsmyndigheten hade i slutet av förra året (2024) 803 medarbetare. Av dessa var 146 åklagare, 189 civila utredare, 217 poliser och 72 administratörer.

Den operativa verksamheten utgörs av tre verksamhetsområden: utrednings- och lagföringsverksamheten, den brottsförebyggande verksamheten och underrättelseverksamheten. Den sistnämnda bedrivs vid myndigheten sedan 2004.<sup>8</sup>

Utrednings- och lagföringsverksamheten bedrivs vid tio ekobrottskammare och en finansmarknadskammare. Tre avdelningschefer har sedan den 1 april 2020 ett uppdelat ansvar för verksamheten vid kammarna. Varje ekobrottskammare har i sin tur en kammarchef, som leder åklagarverksamheten och utredningsverksamheten (dock inte verksamhet som kräver polismans befogenhet). Vid kammaren finns också en vice kammarchef och en kammarkommissarie, som leder den polisiära verksamheten och biträder kammarchefen. Inom kammарverksamheten arbetar åklagare, poliser, administratörer och specialister. Kammarkommissarien och de polisiära utredare som finns på respektive ekobrottskammare är anställda av Polismyndigheten. Åklagare, specialister (civila utredare) och administratörer är anställda av Ekobrottsmyndigheten. Myndighetens förundersökningar är alltid åklagarledda. Riksåklagaren ansvarar för den övergripande utvecklingen inom åklagarväsendet, dvs. även inom Ekobrottsmyndigheten, och ska verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid åklagarnas rättstillämpning.

Underrättelse- och spaningsverksamheten bedrivs vid sex polisoperativa enheter som är placerade i Umeå, Uppsala, Stockholm, Linköping, Göteborg och Malmö. Verksamheten är polisiär och tillhör därför Ekobrottskansliet som organisatoriskt ligger under Noa vid Polismyndigheten. Den utförs dock på beställning av Ekobrotts-

---

<sup>8</sup> Prop. 2002/03:144, sid. 17.

myndigheten. Polischefen vid Ekobrottskansliet är chef över cheferna vid de polisoperativa enheterna och över kammarkommissarierna. Ekobrottsmyndighetens centrala funktion för hemliga tvångsmedel är placerad vid den polisoperativa enheten i Stockholm. Underrättelseverksamheten bedrivs i Ekobrottsmyndighetens lokaler. Dess uppdrag är att samla in, bearbeta och analysera uppgifter som senare kan ha betydelse för att utreda brott. Underrättelseverksamheten ska också bygga kunskap om kriminella aktörer samt göra bedömningar av brottsliga fenomen och samhällsutvecklingens påverkan på brottsligheten. Vidare genererar verksamheten brottsanmälningar, som handläggs av den utredande verksamheten. Det är Ekobrottsmyndigheten som styr inriktningen på underrättelseverksamheten och beslutar Ekobrottskansliets budget. Inom underrättelseverksamheten arbetar både poliser och civil personal. De civilanställda är till skillnad från poliserna anställda av Ekobrottsmyndigheten. Emellertid får de genom Polismyndigheten tillgång till samma information och verktyg som de polisanställda.

Det brottsförebyggande arbetet bedrivs vid ett kansli som inrättades 2022 för att utveckla, samordna och följa upp myndighetens brottsförebyggande verksamhet. Kansliets verksamhet har utvecklats fort och har i dag ett mycket gott renommé.

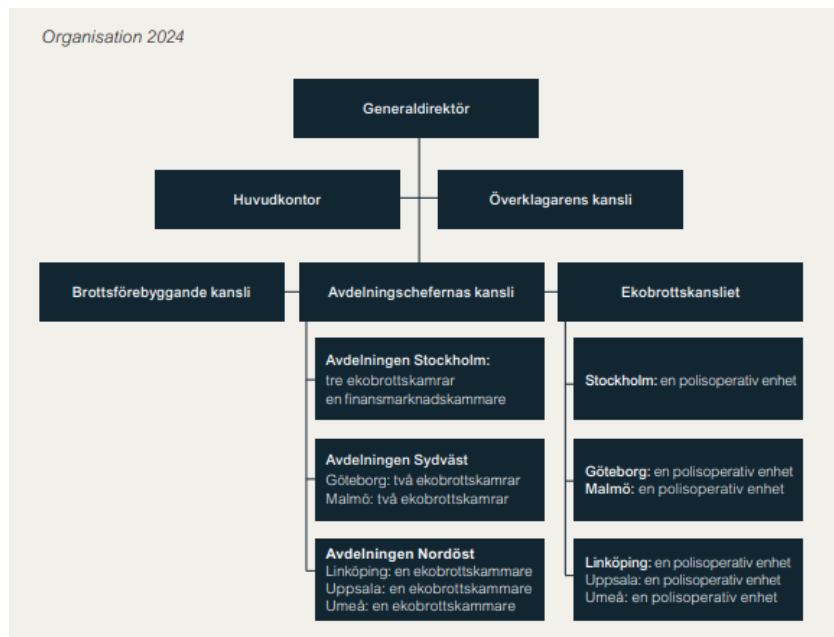
Ekobrottsmyndighetens huvudkontor finns i Stockholm och biträder generaldirektören i ledning, planering och uppföljning av verksamheten samt ger råd och stöd till kamrarna, de polisoperativa enheterna och den brottsförebyggande verksamheten. Vid huvudkontoret finns stabsenheten, säkerhetsenheten, rättsenheten, ekonomienheten, HR-enheten, kommunikationsenheten och digitaliseringsenheten. Dessutom finns vid huvudkontoret överåklagarens kansli, som bl.a. utövar tillsyn över åklagarnas arbete och beredningen av ekomål som parterna vill få prövade av Högsta domstolen. Generaldirektören utgör tillsammans med de tre avdelningscheferna, den brottsförebyggande chefen, polischefen, överåklagaren och cheferna för enheterna på huvudkontoret<sup>9</sup> myndighetens ledningsgrupp.

Vid myndigheten finns även ett insynsråd med uppgift att utöva insyn och ge myndighetschefen råd. Ledamöterna utses av regeringen. Ordförande för rådet är generaldirektören.

---

<sup>9</sup> Dock ingår inte säkerhetschefen i ledningsgruppen.

Figur 4.1 Ekobrottsmyndighetens organisation



Myndigheten hänvisar ofta till den s.k. EBM-modellen. Den innebär att myndigheten har en helhetssyn på verksamheten samt arbetar teambaserat och tillitsbaserat.<sup>10</sup> Medarbetarna är samlokaliserade i gemensamma fysiska lokaler, oavsett personalkategori. Det innebär att den civila och polisiära utredningspersonalen sitter nära åklagarna och att de sitter avskilda från men i samma lokaler som underrättelsehandläggare.

Formellt regleras samverkan och gränssnitten mellan Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten respektive Polismyndigheten dels i myndighetsinstruktionerna, dels i myndigheternas egna föreskrifter.

<sup>10</sup> EBM-modellen uttrycktes tidigare annorlunda, se t.ex. Ekobrottsmyndighetens konstruktion – ansvarsfördelning, styrning och ledning och förhållandet till andra myndigheter, 2018, s. 8 f.

## Gränssnittet mellan Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten

Av 42 § förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten (härefter polisens instruktion) framgår att Polismyndigheten är skyldig att ställa polismän till förfogande för polisverksamhet som bedrivs vid Ekobrottsmyndigheten. I 16 § förordningen (2015:744) om instruktion för Ekobrottsmyndigheten (härefter EBM-instruktionen) hänvisas till ovanstående bestämmelse. Vidare framgår det där att Ekobrottsmyndigheten leder den verksamhet som polismännen deltar i vid myndigheten, med undantag för åtgärder i verksamhet som enligt lag eller annan författning endast får utföras av anställda vid Polismyndigheten.

Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten ska enligt bestämmelsen tillsammans bestämma och fortlöpande utveckla formerna för samverkan mellan myndigheterna. Vad detta i praktiken innebär har det dock, enligt vad vi erfar, förts viss diskussion kring. Begreppet åtgärder som endast får utföras av anställda vid Polismyndigheten anses innebära åtgärder som förutsätter polisens befogenheter. Det anses handla om exempelvis verkställandet av tvångsmedel, som husrannsakan, beslag och personella tvångsmedel. Det är således huvudsakligen fråga om den verksamhet som sker i samband med tillslag och annan verkställande verksamhet som bedrivs utanför myndighetens lokaler. Även underrättelseverksamhet har ansetts vara renodlad polisverksamhet.<sup>11</sup> Dock arbetar numera även civilanställda med underrättelsearbete.

Underrättelseverksamheten leds, som framgår ovan, av Polismyndigheten, om än på beställning av Ekobrottsmyndigheten. Underrättelseverksamheten vid Ekobrottsmyndigheten inriktas av Ekobrottsmyndighetens behov och beställningar, i praktiken myndighetens strategiska inriktning, verksamhetsplan och andra uttryckta behov. Den inriktas därmed inte av Polismyndighetens behov och beställningar. I dag leds och styrs även spaningsverksamheten av Polismyndigheten. Spaningsverksamheten bedrivs med samma metoder som används inom Polismyndighetens spaningsenheter. Det har ansetts vara ändamålsenligt att även spaningsverksamheten vid Ekobrottsmyndigheten utnyttjar de särskilda kunskaper och för-

---

<sup>11</sup> Se prop. 2002/03:144, s. 17.



hållningsregler som utvecklats inom Polismyndigheten samt följer de regelverk och den metodutveckling som sker där.<sup>12</sup>

Formellt sett sker ledningen och styrningen av polisverksamheten av Polismyndigheten (rikspolischefen) genom delegation till Noa och slutligen till polischefen vid Ekobrottskansliet, som är placerad vid Ekobrottsmyndigheten. Delegation kan sedan från polischefen ske vidare i Ekobrottsmyndigheten, till kammarkommissarier och chefer för polisoperativa enheter.

På samma sätt som inom övriga rättsväsendet hålls i dag under rättelsematerial vid Ekobrottsmyndigheten avskilt från utredningsprocessen. Arbetsmaterial och annan information som hanteras i samband med spaningsinsatser i ett underrättelseärende ägs av Polismyndigheten, och det är Polismyndigheten som är arkivbildare för materialet. Om spaningen sker inom ramen för en förundersökning och tillförs förundersökningen ägs materialet dock av Ekobrottsmyndigheten.

När det gäller kammarverksamheten bedrivs där verksamhet för utredning och lagföring av brott. Den verksamheten leds och styrs av Ekobrottsmyndigheten. Som nämnts ovan finns det dock i utredningsverksamheten en del åtgärder som endast får utföras av poliser t.ex. tvångsmedel som behöver genomföras med våld. I dessa delar arbetsleds verksamheten av Polismyndigheten. De delar av utredningsverksamheten vid Ekobrottsmyndigheten som inte kräver polisens befogenhet styrs och leds av Ekobrottsmyndigheten oavsett vid vilken organisatorisk enhet verksamheten bedrivs och oavsett vid vilken myndighet personalen i fråga är anställd.

Det övergripande ansvaret för myndighetens verksamhet ligger dock på Ekobrottsmyndigheten. Det övergripande ansvaret omfattar både den verksamhet som leds och styrs av Ekobrottsmyndigheten och den verksamhet som leds och styrs av Polismyndigheten. Bland annat svarar generaldirektören enligt myndighetsförordningen (2007:515) inför regeringen för att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt och att myndigheten hushållar väl med statens medel (3 §). Ekobrottsmyndigheten budgeterar för och finansierar all verksamhet som bedrivs vid myndigheten och fördelar medel till olika verksamhetsgrenar utifrån de prioriteringar och inriktningar myndigheten beslutar om. Från detta övergripande budgetansvar finns

---

<sup>12</sup> Ekobrottsmyndighetens konstruktion 2018, s. 18.

det dock tre undantag. Polismyndigheten svarar för viss budget för den verksamhet som enligt lag eller författning enbart får utföras av polis, t.ex. kostnader för uniform och vapen och kostnader för utbildning för poliser som är obligatorisk enligt föreskrifter. Polismyndigheten svarar också för vissa utgifter i samband med informatörsverksamhet.<sup>13</sup> Det övergripande ansvaret omfattar också förutsättningarna för att verksamheten ska kunna bedrivas på ett rättssäkert och effektivt sätt. Alla medarbetare som är verksamma inom myndigheten är, oavsett anställning, bundna av myndighetens övergripande policydokument och beslut om inriktning och prioriteringar för verksamheten.

I det övergripande ansvaret ingår dessutom ansvaret för lokaler och utrustning. Ekobrottsmyndigheten ansvarar för exempelvis lokalavtal, it-utrustning och övrig nödvändig utrustning i lokaler och bilar samt skyddsutrustning för medarbetare, med undantag för sådan utrustning som Polismyndigheten har budgetansvar för. Enligt 19 § polisens instruktion ska polisen lämna tekniskt biträde till bl.a. Ekobrottsmyndigheten i den utsträckning som myndigheterna kommer överens om. Ekobrottsmyndigheten har beträffande denna bestämmelse uppgett att det har varit svårt att få hjälp av Polismyndigheten, trots att framställningar gjorts. Exempelvis har Ekobrottsmyndigheten inte fått tillgång till program och system i polisens it-miljö som skulle behövas för att effektivisera den brottsbekämpande verksamheten.

Slutligen kan det nämnas att Polismyndigheten är skyldig att bistå vid utredning av ekonomisk brottslighet om Ekobrottsmyndigheten i ett enskilt fall begär det och det inte finns särskilda skäl mot det (22 § polisens instruktion). Ett exempel på när polisen biträder Ekobrottsmyndigheten är när ett tillslag kräver mer personal än var myndigheten har. Ett annat är när en åtgärd kräver viss specialförmåga som inte finns inom Ekobrottsmyndigheten.

### Arbetsgivaransvar m.m.

Som framgått ovan arbetar vid Ekobrottsmyndigheten dels personal som är anställd av Ekobrottsmyndigheten, bl.a. åklagare, ekorevisorer, civila utredare, it-forensiker, administratörer, underrättelsepersonal och annan administrativ personal, dels poliser som är anställda

---

<sup>13</sup> Ekobrottsmyndighetens konstruktion 2018, s. 21.

av Polismyndigheten. Arbetsgivaransvaret följer anställningsförhållandet. Ekobrottsmyndigheten har således arbetsgivaransvar, t.ex. avseende lönebildning och medarbetarsamtal, för medarbetare anställda av Ekobrottsmyndigheten. Polismyndigheten har motsvarande ansvar för medarbetare anställda av Polismyndigheten. Emellertid följer med de skilda anställningsförhållandena en rad frågor som är föremål för diskussion.<sup>14</sup> Dessa rör bl.a. delegationsfrågor och gränsdragningar mot arbetsmiljö- och verksamhetsansvar, som inte alltid ligger på samma myndighet som arbetsgivaransvaret. Exempelvis har polischefen och cheferna för de polisoperativa enheterna verksamhetsansvaret för all verksamhet inom enheterna, även den som utförs av medarbetare som är anställda av Ekobrottsmyndigheten. Ett annat exempel är det faktum att generaldirektören är ytterst ansvarig för det systematiska arbetsmiljöarbetet vid Ekobrottsmyndigheten, medan polischeferna ska se till arbetsmiljöuppgifter omhändertas för alla som deltar i uppgifter som endast får utföras av poliser samt ansvarar för arbetsmiljöåtgärder som är kopplade till enskilda polismän. De två myndigheterna har också olika instrument för att följa upp arbetsmiljön och har olika riktlinjer för exempelvis influensavaccination och julklappar. Detsamma gäller utrustningen i form av datorer och telefoner, där denna skiljer sig åt beroende på arbetsgivare, trots att medarbetarna arbetar inom samma verksamhet. Det är vidare så att poliser på Ekobrottskansliet har förtroendearbetstid, och saknar möjlighet till övertidersättning, vilket är något som skiljer sig från övrig polisverksamhet inom Noa. Det ovan sagda är endast exempel på situationer som aktualiserar gränsdragningar och ställningstaganden och som av medarbetare inom myndigheterna beskrivs som ”energitjuvar”.

### **Något ytterligare om gränsdragningar i verksamheten och i fråga om styrning och ledning**

Ekobrottsmyndigheten har i sin verksamhetsplanering även att förhålla sig till vissa andra myndigheter. Ekobrottsmyndigheten ska ge Åklagarmyndigheten och i förekommande fall Polismyndigheten tillfälle att yttra sig över Ekobrottsmyndighetens övergripande planering

---

<sup>14</sup> Ekobrottsmyndighetens konstruktion 2018, s. 23 f. samt uppgifter från medarbetare vid myndigheterna. Vi har i utredningsarbetet inhämtat att gränsdragningarna kring ansvars- och anställningsförhållanden skapar friktion, särskilt på ledningsnivå.

inför kommande verksamhetsår. Ekobrottsmyndigheten ska också höra Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten och i förekommande fall Skatteverket, Domstolsverket eller annan berörd myndighet inför viktigare förändringar i Ekobrottsmyndighetens verksamhet som kan komma att påverka deras verksamhet (18 § EBM-instruktionen). Ekobrottsmyndigheten ska ge Brottsförebyggande rådet, Skatteverket, Finansinspektionen, Polismyndigheten, och andra aktörer på området som Ekobrottsmyndigheten bedömer lämpligt, tillfälle att yttra sig om myndighetens planering för den brottsförebyggande verksamheten (19 §). Det bör nämnas att inget av detta är unikt för Ekobrottsmyndigheten. Även Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten har liknande bestämmelser att förhålla sig till.

Det finns också en möjlighet för personal från Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Tullverket och andra myndigheter att placeras vid Ekobrottsmyndigheten i den utsträckning som Ekobrottsmyndigheten och respektive myndighet kommer överens om (17 §).

Med beaktande av bl.a. dessa bestämmelser bestäms som framgår ovan inriktningen för och planeringen av Ekobrottsmyndighetens, inklusive Ekobrottskansliets, verksamhet av Ekobrottsmyndighetens ledning. Underlaget för denna inriktning kommer bl.a. från under rättelseverksamheten, som bedrivs inom Ekobrottskansliet.

Eftersom de olika verksamheterna inom myndigheten, på sätt som beskrivits ovan, är integrerade i och beroende av varandra är ett fungerande samarbete på ledningsnivå mycket viktigt för att det ska kunna bedrivas ett effektivt arbete. Samarbetet har emellertid historiskt sett haltat något. Den bild vi har fått under utredningsarbetet är att gränsdragningarna inte utgör några större problem i det faktiska "dagliga" arbetet som bedrivs av personalen på kamrarna och inom de polisoperativa enheterna. Däremot har det funnits en friktion på ledningsnivå, där man bl.a. har pekat på avsaknad av strategiska samtal, avstämningar och delning av information i fråga om det egna verksamhetsområdet. Företrädare för båda myndigheterna har uttryckt en känsla av att de "förbigås" när den andra myndigheten fattar beslut som påverkar verksamheten. Exakt hur ledningen av den polisiära personalen bör se ut och hur ledningen ska förhålla sig till förundersökningsledarskapet har också varit föremål för diskussion.

Andra friktionsytor handlar om inköpsfrågor, t.ex. upphandling av vissa it-program där Ekobrottsmyndigheten måste upphandla dessa

separat och inte kan använda polisens avtal. Polisen tecknar nämligen i de delarna ofta avtal som inte omfattar Ekobrottsmyndigheten. Ekobrottsmyndigheten har således inte tillgång till polisens it-system, inklusive ärendehanteringssystemet. Det innebär att ekobrottsutredare i dag har tre olika datorer, varav en ”polisdator” med tillgång till verksamhetsstödet DurTvå. Polismyndigheten har också tecknat avtal om registertillgång som inte innefattar Ekobrottsmyndigheten.

Ett annat område där det förts diskussioner är kring det formella ansvaret i samband med användningen av vissa tvångsmedel, som beslag. Det har bl.a. diskuterats vem som har det rättsliga ansvaret för vården av beslagtagna egendom.<sup>15</sup>

## Arbetsuppgifter

Ekobrottsmyndighetens uppgifter regleras i EBM-instruktionen. Av den framgår att Ekobrottsmyndigheten är en åklagarmyndighet som ansvarar för bekämpning av ekonomisk brottslighet i den omfattning som anges i förordningen (1 §). Myndighetens huvudsakliga uppgifter är att

1. se till att personer som begår ekonomiska brott blir föremål för brottsutredning och lagföring,
2. arbeta för att begränsa vinsterna av brott och brottslig verksamhet,
3. tillämpa ett jämställdhetsperspektiv i utförandet av sina uppgifter,
4. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten, och
5. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet (2 §).

Ekobrottsmyndigheten ska även bedriva brottsförebyggande arbete som avser ekonomisk brottslighet. I det ingår att lämna information om den brottsligheten till andra myndigheter samt till kommuner, näringsliv, organisationer och allmänheten (4 §). Vidare ska myndigheten följa och analysera utvecklingen och rättstillämpningen när det gäller ekonomisk brottslighet och utarbeta förslag till åtgärder.

---

<sup>15</sup> Ekobrottsmyndigheten uppger att det nu är klarlagt att det är Ekobrottsmyndigheten som har ansvaret för vården av beslagtagna egendom.

Myndigheten ska också samordna åtgärder mot ekonomisk brottslighet (5 §).

I 9 § EBM-instruktionen anges det att Ekobrottsmyndigheten ska handlägga vissa särskilda måltyper, nämligen:

1. mål om brott mot 11 kap. brottsbalken, lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m., skattebrottslagen (1971:69) och aktiebolagslagen (2005:551),
2. mål om brott mot 9 kap. 1–3 §§ brottsbalken, om gärningen rör EU:s finansiella intressen, och 9 kap. 3 b § brottsbalken,
3. mål om brott mot lagen (2013:385) om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergiprodukter,
4. mål om brott mot lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden,
5. mål om brott mot lagen (2020:548) om omställningsstöd, och
6. mål om brott vars handläggning annars ställer särskilda krav på kännedom om finansiella förhållanden, näringslivsförhållanden, skatterätt eller liknande.

Man brukar hänvisa till uppräknigen som Ekobrottsmyndighetens brottskatalog. Till de brott som omfattas av den hör alltså brotten mot borgenärer enligt 11 kap. brottsbalken, t.ex. oredlighet mot borgenärer och bokföringsbrott och brott mot skattebrottslagen, t.ex. skattebrott, och aktiebolagslagen. Emellertid omfattas inte brott enligt 9 eller 10 kap. brottsbalken, såsom bedrägerier eller brottet tro löshet mot huvudman. Av 9 § andra stycket instruktionen framgår dock att även andra brott än de som ingår i brottskatalogen får övertas av Ekobrottsmyndigheten efter framställning från Åklagarmyndigheten. De brotten ska röra kvalificerad ekonomisk brottslighet och ha nationell utbredning, internationell anknytning eller vara av principiell natur eller av stor omfattning. Om ett mål rör både sådan brottslighet som räknas upp i katalogen och annan brottslighet (blandad brottslighet), ska målet handläggas vid den åklagarmyndighet där det med hänsyn till omständigheterna är lämpligast. Är det osäkert var ett mål ska handläggas, ska frågan avgöras av riksåklagaren.

Utöver dessa uppgifter är Ekobrottsmyndigheten ansvarig för vissa internationella åtaganden. Bland dessa kan nämnas samordningen av

nationella åtgärder enligt förordningen (2015:745) om rådet för skydd av Europeiska unionens finansiella intressen, att vara sambandscentral för bedrägeribekämpning i frågor som rör Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) och att vara nationellt kontor för återvinning av tillgångar enligt rådets beslut 2007/845/RIF av den 6 december 2007 om samarbete mellan medlemsstaternas kontor för återvinning av tillgångar när det gäller att spåra och identifiera vinning eller annan egendom som härrör från brott. Ekobrottsmyndigheten har även vissa skyldigheter i förhållande till svenska europeiska delegerade åklagare som arbetar för Europeiska åklagarmyndigheten, Eppo.

### Gränssnittet mellan Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten

Av förordningen om instruktion för Åklagarmyndigheten framgår att Åklagarmyndigheten ansvarar för den allmänna åklagarverksamheten, med undantag för den åklagarverksamhet som Ekobrottsmyndigheten ska bedriva enligt EBM-instruktionen (1 §). Det innebär att Åklagarmyndigheten ansvarar för att handlägga ärenden om samtliga brott som inte räknas upp i Ekobrottsmyndighetens ”brottskatalog” (9 § första stycket myndighetsinstruktionen) eller är av sådant slag att Ekobrottsmyndigheten ändå bör handlägga ärendet (9 § andra stycket).

Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten har gemensamt beslutat om riktlinjer med närmare anvisningar för hur ansvar och uppgifter ska fördelas mellan myndigheterna, se Fördelning av ansvar och uppgifter mellan Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, ÅMR 2017:1 och EBMR-R 2017:5. Riktlinjerna har ändrats den 1 november 2017 (ÅM2017-1876 och EBM2017-374) och den 1 oktober 2020 (ÅM2020-1626 och EBM2020-804). Nedan avses den konsoliderade versionen.

Riktlinjerna behandlar bl.a. hur 9 § första stycket 6 och andra stycket i EBM-instruktionen bör tolkas. Det man vid fördelningen har att ta ställning till är ytterst huruvida målet kräver sådan specialistkompetens som upparbetats inom Ekobrottsmyndigheten eller om erforderlig kompetens finns inom Åklagarmyndigheten. De mål som kan komma att aktualiseras är, enligt riktlinjerna, i första hand mål som rör bedrägeri, svindleri, förskingring, trolöshet mot huvudman och mutbrott. Åklagare vid Ekobrottsmyndigheten ska som

utgångspunkt handlägga mål som rör sådan brottslighet om brottet har begåtts inom ramen för en näringsverksamhet och utredningen av brottet dessutom ställer särskilda krav på kännedom om finansiella förhållanden, näringslivsförhållanden, skatterätt eller kräver omfattande och kvalificerade bedömningar av räkenskapsinformation. Dock anges det att mål om bedrägeri, förskingring och trolöshet mot huvudman vanligtvis inte kräver omfattande och kvalificerade bedömningar av räkenskapsinformation, varför de brotten endast i undantagsfall bör utredas av Ekobrottsmyndigheten. Enligt riktlinjerna ska handläggningen även ske vid Ekobrottsmyndigheten om brottet avser finansiella instrument och utredningen ställer särskilda krav på kännedom om de finansiella marknaderna eller andra finansiella förhållanden och vid urkundsförfalskning där intyg från bank eller annat kreditinstitut har förfalskats i ett registreringsärende. Vidare ska handläggningen ske vid Ekobrottsmyndigheten vid brott enligt lagen om straff för smuggling som innebär att tull, annan skatt eller avgift undandras staten (s.k. undandragandebrott) om undandragandet skett i näringsverksamhet, vid vissa brottsliga förfaranden rörande punktskattepliktiga varor som även innefattar skattebrott och i fråga om penningtvättsbrott, när det finns bakomliggande brottslighet som handläggs av Ekobrottsmyndigheten. I de fall en näringspenningtvätt inte har någon koppling till bakomliggande brottslighet ska åklagare vid Ekobrottsmyndigheten handlägga målet, om utredningen av brottet ställer särskilda krav på kännedom om finansiella förhållanden, näringslivsförhållanden, skatterätt eller kräver omfattande och kvalificerade bedömningar av räkenskapsinformation.

Frågan om ett mål enligt 9 § första stycket 6 ska handläggas av åklagare inom Åklagarmyndigheten eller av åklagare vid Ekobrottsmyndigheten bestäms efter samråd mellan berörda kammarchefer vid respektive myndighet. Om samsyn inte kan uppnås ska frågan hänskjutas till områdeschefen vid Åklagarmyndigheten och avdelningschefen för den avdelning vid Ekobrottsmyndigheten där frågan uppkommit för ställningstagande. Kan samsyn inte uppnås avgörs frågan av riksåklagaren.

Mål som bör handläggas vid Ekobrottsmyndigheten med hänsyn till att målet rör kvalificerad ekonomisk brottslighet som har nationell utbredning eller internationell anknytning eller är av principiell natur eller av stor omfattning får enligt 9 § andra stycket EBM-instruktionen övertas av Ekobrottsmyndigheten efter framställning



från Åklagarmyndigheten. Exempel på ekonomisk brottslighet som är kvalificerad är enligt riktlinjerna brott som bedrivs organiserat eller annars är satta i system samt brott som kan anses hota de finansiella marknaderna. Att brottsligheten är komplicerad är inte tillräckligt för att den ska anses kvalificerad. För att brottsligheten ska anses ha nationell utbredning krävs att den har förekommit på fler än två, inte närliggande, orter i riket. För att målet ska anses vara av principiell natur bör brottsligheten utgöra ett hot mot samhällsekonomin, näringslivet och tillväxten. Vad gäller mål av stor omfattning bör enligt riktlinjerna den operativa verksamheten i första hand samordnas inom Åklagarmyndigheten, även när det gäller mål som till en del innehåller kvalificerad ekonomisk brottslighet av större omfattning. Åklagarmyndigheten kan emellertid i särskilt omfattande mål göra en framställning till Ekobrottsmyndigheten med begäran om att åklagare vid Ekobrottsmyndigheten ska överta målet. Att en utredning lokalt upplevs som omfattande är dock inte i sig tillräckligt för att ett ärende ska övertas av Ekobrottsmyndigheten.

Om en kammarchef vid Åklagarmyndigheten anser att ett mål som avses i 9 § andra stycket lämpligen bör handläggas vid Ekobrottsmyndigheten ska hon eller han samråda med en kammarchef inom Ekobrottsmyndigheten. Om samsyn inte kan uppnås kan frågan hänskjutas till en områdeschef vid Åklagarmyndigheten som bestämmer om Åklagarmyndigheten ska göra en formell framställning till Ekobrottsmyndigheten.

I riktlinjerna behandlas även hur andra gränsdragningsfrågor ska hanteras. I fråga om blandad brottslighet bör normalt den myndighet som påbörjat handläggningen av ett mål med blandad brottslighet handlägga detta i sin helhet om mer omfattande utredningsarbete lagts ned. I övrigt bör den avgörande faktorn vara i vilken utsträckning tyngdpunkten ligger på ekonomiska brott. I vissa fall anges det vara lämpligast att åklagarna vid respektive myndighet handlägger varje del för sig och så långt som möjligt under såväl förundersökningen som under handläggningen i domstol samverkar. Var tyngdpunkten ligger och brottens respektive komplexitet och omfattning är avgörande även när det gäller anknytande misstankar i en brottsutredning, där vissa misstankar avser ekobrott och andra misstankar annan brottslighet.

Slutligen anges det i riktlinjerna att även operativ samordning ska eftersträvas. Om det finns förutsättningar för samordning ska be-

rörda åklagare samråda om vem som i fortsättningen ska handlägga samtliga brottsmisstankar. Om samsyn inte kan uppnås, ska frågan hänskjutas till berörda kammarchefer. Om samsyn inte uppnås mellan berörda kammarchefer ska frågan om operativ samordning hänskjutas till områdeschefen vid Åklagarmyndigheten och avdelningschefen för den avdelning vid Ekobrottsmyndigheten där frågan uppkommit. Råder alltså inte samsyn ska riksåklagaren avgöra frågan.

Det ovan sagda är det som formellt gäller. Det har under utredningsarbetet framkommit att många åklagare vid Åklagarmyndigheten upplever att Ekobrottsmyndigheten i praktiken inte tar emot mål som borde handläggas där. Åklagare vid Åklagarmyndigheten har också gjort gällande att Ekobrottsmyndighetens handläggning är saktfärdig och att det därför är mer effektivt att handlägga ärenden separat än att utreda och lagföra dem gemensamt. Åklagare vid Ekobrottsmyndigheten upplever å sin sida att det saknas en förståelse från åklagare vid Åklagarmyndigheten och från polisen att det tar längre tid att ”arbeta fram” ett ärende och att t.ex. tillslag inte bör forceras fram i ekoärenden. Det förekommer att ärenden skickas fram och tillbaka mellan myndigheterna.

Det har inte framkommit att riksåklagaren har tagit ställning till en fråga om fördelning eller samordning under de senaste åren.

### Något ytterligare om Ekobrottsmyndighetens utredningsarbete

Utrednings- och lagföringsverksamheten vid Ekobrottsmyndigheten omhändertar ärenden om ekonomisk brottslighet från anmälan till dom. Samtliga förundersökningar är åklagarledda. De förundersökningar som inte är av enkel natur utförs i utredningsteam där personer med olika yrkesroller tillsammans utreder brotten och vidtar andra förundersökningsåtgärder. De polisoperativa enheterna biträder utredningsteamerna med spaning och hemliga tvångsmedel. Åklagarna har också möjlighet att begära biträde av Skatteverkets brottsbekämpande enhet för att utreda anmälningar från Skatteverket.

Ekobrottsmyndigheten delar in sina ärenden i tre kategorier.<sup>16</sup> Dessa tre kategorier handläggs enligt olika principer.

Den första kategorin är mängdärenden. Dessa definieras som ärenden som kan handläggas enligt standardiserade utredningsrutiner där

---

<sup>16</sup> Se Ekobrottsmyndighetens årsredovisning för 2023, s. 17.

den effektiva utredningstiden understiger åtta timmar. Dessa ärenden handläggs normalt vid Ekobrottsmyndighetens mängdbrottsenhet som sedan 2023 är nationell och placerad i Sundsvall. Tidigare handlades mängdbrottsärendena av åklagare vid mängdfunktioner i Stockholm, Göteborg, Malmö, Linköping, Umeå och Uppsala. Det vanligaste mängdärendet är ett ärende om bokföringsbrott av normalgraden. Med några undantag går samtliga brottsanmälningar till Ekobrottsmyndigheten först till en mängdadministratör vid mängdbrottsenheten som bl.a. gör registerslagningar för att kontrollera vilka register de anmälda personerna och bolagen förekommer i. Efter den initiala handläggningen överlämnas det nya ärendet till mängdbrottsåklagaren. Mängdbrottsåklagaren tar därefter ställning till den fortsatta handläggningen. Han eller hon beslutar om ärendet ska handläggas som ett mängdärende, eller om det finns anledning att lotta ärendet som ett projekt- eller särskilt krävande ärende (se om dessa nedan). Varje inkommande ärende till Ekobrottsmyndigheten bedöms således av en åklagare. Om ärendet ska handläggas vid mängdbrottsenheten är det mängdbrottsåklagaren som är förundersökningsledare. Mängdbrottsåklagaren och mängdbrottsutredaren (i princip alltid rör det sig endast om en utredare) utgör tillsammans ett ”team”. År 2024 kom det in 3 733 mängdärenden till Ekobrottsmyndigheten av totalt 10 431 ärenden. Av de inledda förundersökningarna som handlades som mängdärenden biträdde Skatteverket med utredningsstöd i understigande tre procent av ärendena. Den genomsnittliga genomströmningstiden för kategorin var 21 dagar. Mängdbrottshanteringen stod 2024 för cirka tre procent av kostnaden för myndighetens utrednings- och lagföringsverksamhet.

Den andra kategorin ärenden hos Ekobrottsmyndigheten är projektärenden. Dessa definieras som ärenden som kräver fler utredningsåtgärder än mängdbrottsärenden, men ändå är av sådan beskaffenhet att de i allt väsentligt kan handläggas enligt förenklade utredningsrutiner. Det kan vara ärenden som kräver flera förhör och där det kan vara aktuellt med husrannsakan eller frihetsberövanden. Den effektiva utredningstiden bör i dessa ärenden understiga 80 timmar. År 2024 kom det in 6 348 projektärenden till myndigheten. Av de inledda förundersökningarna biträdde Skatteverket med utredningsstöd i ungefär en tredjedel av ärendena. Den genomsnittliga genomströmningstiden var 152 dagar. Kostnaden för utredning

och lagföring av dessa ärenden uppgick till drygt hälften av de totala kostnaderna för verksamhetsgrenen.

Den tredje kategorin är särskilt krävande ärenden. Dessa ärenden avser komplicerad brottslighet som är krävande att handlägga och utreds normalt av en utredningsgrupp, ett team, med flera specialister. Det kan exempelvis handla om ärenden med internationella kopplingar eller där hemliga tvångsmedel är av stor vikt för utredningen. År 2024 kom det in 161 särskilt krävande ärenden till Ekobrottsmyndigheten. Vissa projektärenden lottas under ärendets gång om till särskilt krävande ärenden, så denna kategori kan vara lite större än den inledande klassificeringen visar. Det beror på att det inledningsvis kan vara svårt att bedöma om det handlar om ett särskilt krävande ärende. Det avslutades under året nästan dubbelt så många särskilt krävande ärenden. Antalet är likväl litet i förhållande till övriga ärendekategorier. Utredningstiden är emellertid oftast lång, genomströmningstiden snittade 2024 på 403 dagar. Utredningarna står också för cirka 40 procent av den totala kostnaden för verksamhetsområdet utredning och lagföring. Av de inledda förundersökningarna biträdde Skatteverket med utredningsstöd i cirka en tredjedel av ärendena.<sup>17</sup>

Det finns ytterligare en kategori ärenden som registreras, nämligen s.k. övriga ärenden. Denna kategori är mindre och består av allmänna ärenden, huvudsakligen ärenden med talan om företagsbot, talan om näringsförbud och talan om skattetillägg.

## Det teambaserade arbetssättet

Vid utredning och lagföring av ekobrott räcker det ofta inte med traditionell åklagarkompetens, som framför allt omfattar tvångsmedelshantering, klassificering av gärningar, bevisvärdering och kunskaper om vilken bevisning som är tillräcklig för lagföring samt processföring i domstolarna. Ett nära samarbete med bl.a. specialister i revision och personer med kunskaper om förhållanden i näringslivet är därför nödvändigt i ekoutredningar av mer komplicerad karaktär.

Det teambaserade arbetssättet brukar framhållas som en av Ekobrottsmyndighetens framgångsfaktorer. När ett projektärende eller

---

<sup>17</sup> Ekobrottsmyndighetens årsredovisning för 2024, s. 58.

ett särskilt krävande ärende kommer in till en kammare fördelas det av kammarchefen på en åklagare, som blir förundersökningsledare. Åklagaren får samtidigt en tilldelad utredningsresurs och ett tidsmål att förhålla sig till. En utredningsgrupp sätts samman där det oftast ingår både poliser och civila ekobrottsutredare. De civila ekobrottsutredarna har i regel en utbildningsbakgrund i juridik, ekonomi eller något annat sakområde som är relevant vid utredning av ekonomisk brottslighet. Ofta har de också arbetslivserfarenhet från annan myndighet, t.ex. Polismyndigheten, Tullverket, Skatteverket eller Kronofogdemyndigheten. I utredningsgruppen ingår även regelmässigt en ekorevisor som granskar bokföring, kartlägger penningflöden och bistår som sakkunnig. Ofta har ekorevisorerna erfarenhet från arbete vid revisionsbyråer eller Skatteverket. Utredningsteamet är således en bred specialistgrupp, där olika professioner kompletterar varandra. Ibland deltar även utredare från Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet i teamen.

Det förekommer inte sällan att specialister från teamet även deltar vid huvudförhandlingen för att bistå åklagaren med att förklara och presentera det ofta omfattande förundersökningsmaterialet.

Det teambaserade arbetssättet möjliggör, i kombination med det faktum att teamet sitter tillsammans i gemensamma lokaler, en löpande kontakt mellan de olika yrkeskategorierna där problemställningar kan lösas ut muntligen i stället för digitalt.

För oss har åklagare och ekobrottsutredare vid Ekobrottsmyndigheten beskrivit teamarbetet som en mycket viktig förutsättning för att utredningarna ska kunna bedrivas effektivt. Beslutsvägarna är korta. Vidare är ibland det omfattande förundersökningsmaterialet så komplext att en åklagare har små möjligheter att fullt ut sätta sig in i det utan en löpande och personlig kontakt med specialister på området. Det sker också ett ömsesidigt lärande inom teamen, både i sak och när det gäller bevisvärdering.

### **Särskilt om arbetet vid finansmarknadskammaren**

I Ekobrottsmyndighetens brottskatalog ingår brotten i lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden. De två huvudsakliga brottstyperna är insiderbrott och marknadsmanipulation. Även misstankar om svindleribrott i noterade

bolag utreds vid myndigheten. Dessa brottsutredningar är ofta komplexa och kräver särskild specialistkompetens. Brotten handläggs vid en särskild nationell kammare, finansmarknadskammaren, som finns i Stockholm. Kammaren inrättades 2011. Vid kammaren arbetade 2024 fyra åklagare jämte åklagarcheferna, elva poliser, åtta civila ekobrottsutredare och tre administratörer. Kammaren bistås även av Ekobrottsmyndighetens sju it-forensiker.

Stockholms tingsrätt är exklusivt forum för finansmarknadsbrotten och handläggs samlat vid en av domstolens avdelningar.

En övervägande majoritet, i princip samtliga, av anmälningarna till finansmarknadskammaren kommer från Finansinspektionen. Vid kammaren finns en s.k. ”in-tratt” där samtliga inkommande anmälningar bedöms av bl.a. vice kammarchefen efter föredragning. Vissa av brotten skiljer sig från många andra brottstyper på det sättet att det inledningsvis är svårt att ens kunna konstatera om ett brott har begåtts eller inte. Finansmarknadskammaren har inlett ett samarbete med Finansinspektionen kring bedömningen av vilka gärningar som kan antas utgöra brott. Fortfarande läggs dock många utredningar ned på grund av bevissvårigheter. Samtliga ärenden som det inleds förundersökning i är av mer krävande natur. Det finns inga mängdärenden vid kammaren.

Den särskilda kompetensen vid kammaren har byggts upp under lång tid och specialisterna som arbetar där är handplockade, ofta med egen erfarenhet från bankväsendet eller börsen.

Liksom för övriga ekobrott är incitamentet för att begå marknadsmissbruksbrott ekonomisk vinning. Särskilt vid insiderbrottslighet kan det handla om mycket stora belopp. Åklagare vid finansmarknadskammaren framställde under 2023 förverkandeyrkanden om sammanlagt ca 33 miljoner kronor och yrkanden om företagsbot om totalt ca 15 miljoner kronor.<sup>18</sup>

År 2024 inkom 225 anmälningar från Finansinspektionen och 439 brottsmisstankar om marknadsmissbruk till Ekobrottsmyndigheten. Genomströmningstiden för dessa brottsmisstankar var i genomsnitt 158 dagar, en klar minskning från de två föregående åren. Lagföringsandelen var under året sju procent, också det en minskning från föregående år.

---

<sup>18</sup> Ekobrottsmyndighetens årsredovisning för 2023, s. 30 f.

## Närmare om Ekobrottsmyndighetens brottsförebyggande arbete

Av 4 § EBM-instruktionen framgår att Ekobrottsmyndigheten ska bedriva brottsförebyggande arbete som avser ekonomisk brottslighet. Enligt instruktionen ingår att lämna information om den brottsligheten till andra myndigheter samt till kommuner, näringsliv, organisationer och allmänheten. Utvecklingen av det förebyggande arbetet på myndigheten och i samhället i stort har dock medfört ett bredare fokus än enbart informationsgivning. Numera är arbetet i huvudsak inriktat på samverkan med andra myndigheter, kommuner, regioner, näringsliv och organisationer som har möjlighet att vidta brottsförebyggande åtgärder. Arbetet består av kunskapshöjande insatser och stöd för att identifiera sårbarheter i systemen och hur dessa kan förebyggas. En viktig del i det brottsförebyggande arbetet är också att identifiera lagstiftningsåtgärder som förhindrar eller försvårar ekonomisk brottslighet.

Det brottsförebyggande arbetet vid Ekobrottsmyndigheten leds och samordnas sedan 2022 av ett brottsförebyggande kansli. Kansliet utför också merparten av myndighetens operativa förebyggande arbete. Inriktningen och prioriteringen av Ekobrottsmyndighetens brottsförebyggande arbete styrs av årliga handlingsplaner och utgår från myndighetens verksamhetsplan och strategiska inriktning. Enheten är en nationell enhet, men har regional förankring med brottsförebyggande specialister som sitter på de polisoperativa enheterna ute i landet. Chefen sitter i myndighetens ledningsgrupp. Den nuvarande chefen för kansliet har kammarchefsbakgrund. Kansliet har de senaste åren varit under uppbyggnad och har dubblerat sin storlek. Man har också förändrat sitt arbetssätt. Personalen har varierande arbetslivserfarenhet som anses vara relevant för brottsförebyggande arbete.

I det brottsförebyggande arbetet används information från både underrättelseverksamheten och utrednings- och lagföringsverksamheten. Verksamhetsidén är att myndighetens hela arbete, från underrättelseuppslag till lagföring, ska ha ett brottsförebyggande perspektiv och man strävar efter att systematiskt dokumentera och analysera den ekonomiska brottsligheten. Exempelvis har personalen utvärderingsmöten i särskilt krävande ärenden, efter det att de avslutats. Utifrån den inhämtade kunskapen om brottsligheten bedrivs sedan det brottsförebyggande arbetet. Informationen förs över till andra samhälls-

aktörer, t.ex. regioner, kommuner och näringslivet. Ett av de största fokusområdena just nu för det brottsförebyggande arbetet är den organiserade brottsligheten, och i synnerhet välfärdsbrottslighet, arbetslivskriminalitet och penningtvätt. Eftersom ekonomisk brottslighet ofta sker genom att regelverk missbrukas eller luckor i kontrollsystem och lagstiftning utnyttjas, är sårbarhetsreducerande arbete särskilt effektivt på ekobrottsområdet.

Det brottsförebyggande arbetet bedrivs i nära samverkan med både underrättelseverksamheten och utrednings- och lagföringsverksamheten och informationsdelningen mellan verksamhetsgrenarna beskrivs som omfattande. Underrättelseverksamheten drar nytta av den information som kansliet inhämtar i sina externa samarbeten och kansliet kan i sin tur inrikta sin verksamhet med stöd av information från underrättelseverksamheten. Den förebyggande verksamheten och underrättelseverksamheten samverkar även gemensamt externt.

Ett konkret brottsförebyggande arbete är att verka för att fler kontrollsystem kommer på plats i olika delar av samhället. Sårbarhetsreduceringen syftar dels till att färre ekobrott kan begås, dels att en större andel av ekobrotten upptäcks vid kontrollverksamhet och också anmäls. Exempelvis har Ekobrottsmyndigheten utformat informationsblad och checklistor som berörda aktörer kan följa vid upphandling och avtalskrivning. Det brottsförebyggande kansliet är, som nämnts ovan, också aktivt i att föra in det brottsförebyggande perspektivet i lagstiftningsarbetet genom remissvar och yttranden till Regeringskansliet. Vidare har kansliet bilaterala möten med statliga utredningar och är aktivt i flera regeringsuppdrag till andra myndigheter (i skrivande stund tolv uppdrag till andra myndigheter). Exempel på områden där det brottsförebyggande kansliet har bidragit med kunskap är den organiserade brottslighetens inträde i vårdsektorn. Kansliet har också deltagit i samverkansprojekt för att motverka brott i välfärdssystemen och har exempelvis tagit fram en handledning som kan användas som stöd för mottagare av personlig assistans när de ska välja assistansanordnare. Vidare har kansliet deltagit i utbildningar för länsstyrelsernas och kommunernas miljöinspektörer, så att de fått ökad förmåga att förebygga och upptäcka ekonomisk brottslighet inom avfallsområdet.

Efterfrågan på myndighetens brottsförebyggande kompetens och specialistkunskap har ökat kraftigt de senaste åren. Arbetet har också



fått allt större uppmärksamhet. Kansliet arbetar inte i första hand mot myndigheter, offentliga organ och näringslivet på handläggarnivå utan på ledningsnivå, för att kunna åstadkomma strategiska förändringar i deras verksamheter.

För närvarande (våren 2025) arbetar 16 personer vid kansliet.

## Närmare om underrättelsearbetet

Ekobrottsmyndigheten började bedriva egen underrättelseverksamhet efter en ändring i dåvarande polisdatalagen den 1 januari 2004. Bakgrunden var bl.a. en skrivelse från myndigheten till Justitiedepartementet där man påtalade behovet av en sådan verksamhet, dels i det operativa arbetet, dels i det brottsförebyggande arbetet. I propositionen till lagstiftningen uttalade regeringen att den myndighet som har att svara för brottsbekämpningen inom ett visst område också är mest kompetent att bedriva kriminalunderrättelseverksamhet på området i fråga. Dock ansåg regeringen att underrättelseverksamhet även fortsättningsvis borde vara en ren polisiär verksamhet, vilket inte överensstämde med Ekobrottsmyndighetens egen inställning, att behörigheten att bedriva kriminalunderrättelseverksamhet skulle omfatta hela myndigheten.

Det finns fortfarande ingen uttrycklig bestämmelse i EBM-instruktionen om att det ska bedrivas underrättelseverksamhet vid Ekobrottsmyndigheten. Ett stöd för att sådan verksamhet ska bedrivas följer dock indirekt av 1 kap. 4 § första stycket lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. Det är också genom personuppgiftsbehandling som den största delen av underrättelsearbetet sker. Underrättelseverksamhetens särskilda verktyg är att behandla och lagra personuppgifter och analysera dessa över tid.

Underrättelseverksamheten sker, som beskrivs tidigare i detta avsnitt, vid de polisoperativa enheterna vid Ekobrottsmyndigheten, under operativ ledning av Ekobrottskansliet och Polismyndigheten. I 16 § EBM-instruktionen klargörs det att Ekobrottsmyndigheten leder den verksamhet som polisen ska delta i vid myndigheten, med undantag för åtgärder som endast får utföras av poliser. Det innebär att underrättelseverksamheten inriktas av Ekobrottsmyndigheten,

även om den styrs av polisen genom Ekobrottskansliet. Underrättelsehandläggarna sitter också i Ekobrottsmyndighetens lokaler.

Underrättelseverksamhetens uppgift är att samla, bearbeta och analysera information från olika källor för att bygga kunskap om brottsliga fenomen och kriminella aktörer. Dessa källor kan utgöras av allt från olika register till överskottsinformation från utredningar som bedrivs vid Ekobrottsmyndigheten. Kunskapen används sedan för den strategiska ledningen av myndigheten och ligger till grund för bl.a. prioriteringar och resurssättning. På operativ nivå används kunskapen för att upprätta anmälningar till utrednings- och lagföringsverksamheten och för att analysera samhällets sårbarheter som underlag för den brottsförebyggande verksamheten. Kunskapen delas också med andra brottsbekämpande myndigheter och internationella organ för att avbryta brottslighet i ett tidigt skede.

Ekobrottsmyndighetens underrättelseverksamhet är självbärande på så sätt att den ansvarar för en full underrättelsecykel, dvs. innefattande inhämtning, bearbetning och analys. Informationsinhämtningen, teknikanvändningen och informatörshanteringen beskrivs som avancerad. Emellertid anser verksamheten att den har en lägre inhämtningsförmåga än önskvärt på grund av avsaknad av tillgång till viss finansiell information (se närmare i avsnitt 8). Informationen som inhämtas behandlas i Polismyndighetens system och ägs av Polismyndigheten och det är också Polismyndigheten som är arkivbildare för materialet. Det är dessutom Polismyndigheten som tillhandahåller metod- och it-stöden för inhämtningen.

Underrättelsematerialet som inhämtas hålls avskilt från utredningsverksamheten. Det är endast underrättelseverksamhetens slutprodukter, exempelvis brottsanmälningar, som överförs till utredningsverksamheten. Åt andra hållet ansvarar förundersökningsledaren för att uppgifter som inhämtas under förundersökningen, och som kan ha betydelse för underrättelsearbetet, överlämnas till underrättelseverksamheten när så kan ske.

Underrättelseverksamheten har ett mycket nära samarbete och informationsutbyte med den brottsförebyggande verksamheten. Samarbetet underlättas genom att man sitter i samma lokaler. Chefen för den brottsförebyggande verksamheten sitter med viss regelbundenhet med i underrättelseverksamhetens ledningsgrupp. Medarbetare från underrättelseverksamheten har beskrivit för oss att produktionen mot den brottsförebyggande verksamheten är lika naturlig som mot

utredningsverksamheten. Den information som den brottsförebyggande personalen inhämtar inom sin verksamhet, t.ex. vid myndighetsbesök och i kontakt med näringslivet, lämnar man i sin tur till underrättelseverksamheten.

I runda tal finns det cirka 50 årsarbetskrafter inom Ekobrottsmyndighetens underrättelseverksamhet, spridda på sex platser i landet. Det finns en särskild resurs inom underrättelseverksamheten som arbetar mot finansmarknadsbrott.

### Vad arbetar Ekobrottsmyndigheten med i praktiken?

Som framgått ovan styrs Ekobrottsmyndigheten av sin ”brottskatalog”. Denna utgörs framför allt av de ”traditionella” ekobrotten.<sup>19</sup>

Enligt Ekobrottsmyndighetens egen statistik kom det 2024 in cirka 10 800 brottsanmälningar till myndigheten. Av dessa inkom cirka 5 900 från konkursförvaltare och cirka 2 900 från Skatteverket, vilket alltså är de enskilt största anmälarna. Cirka 600 kom in från allmänheten och cirka 80 ärenden var egeninitierade ärenden från Ekobrottsmyndighetens polisoperativa enheter. Av anmälningarna registrerades initialt cirka 3 700 som mängdärenden, cirka 6 300 som projektärenden och cirka 160 som särskilt krävande ärenden. Det bör noteras att projektärenden ibland registreras om till särskilt krävande ärenden under handläggningens gång. Antalet avslutade särskilt krävande ärenden 2024 var cirka 270.

Totalt inkom cirka 48 000 brottsmisstankar till Ekobrottsmyndigheten 2024. Av dessa utgjorde drygt 27 000 bokföringsbrott och cirka 15 400 skattebrott. I övrigt utgjordes brottsmisstankarna av bedrägeri och förskingring (drygt 1 100), osann utsaga och förfalskning (cirka 220), brott mot aktiebolagslagen (cirka 750), marknadsmissbruk (cirka 440), penningtvättsbrott (cirka 2 200), bidragsbrott (55), tullbrott (29) och övriga brott (cirka 550).

Vad gäller utredningsstödet från Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet användes 2024 det stödet i ungefär en tredjedel av projektärendena och av de särskilt krävande ärendena men endast i en mycket liten del av mängdärendena (knappt tre procent). Det ovan

---

<sup>19</sup> I det följande upprepas några av de siffror som redovisats i tidigare avsnitt.

sagda avser inledda förundersökningar. Totalt biträdde Skatteverket i cirka 1 530 av cirka 5 870 ärenden där förundersökning inletts.<sup>20</sup>

Som framgår av det ovan redovisade utgjorde, naturligt nog, den stora majoriteten av de brottsmisstankar som 2024 kom in till Ekobrottsmyndigheten alltså brott i myndighetens brottskatalog. Inflödet till Ekobrottsmyndighet styrs i stor utsträckning av viss författningsreglerad anmälningsskyldighet. Bland annat ska en konkursförvaltare enligt 7 kap. 16 § konkurslagen (1987:672) omedelbart underrätta allmän åklagare om han eller hon finner att gäldenären kan misstänkas för något brott som avses i 11 kap. brottsbalken. Detsamma gäller om gäldenären har drivit näringsverksamhet och det under konkursförvaltningen kommer fram att gäldenären kan misstänkas för något annat brott av inte ringa beskaffenhet som har samband med verksamheten eller om näringsförbud kan komma i fråga. Vidare är Skatteverket skyldigt att anmäla brott enligt bl.a. 17 § skattebrottslagen (1971:69). Anmälan ska göras till åklagare så snart det finns anledning att anta att brott enligt den lagen har begåtts. Även revisorer i aktiebolag och ekonomiska föreningar har viss anmälningsskyldighet, se 9 kap. 42–44 §§ aktiebolagslagen (2005:551) och 8 kap. 45–47 §§ lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar. Både konkursförvaltare, revisorer och Skatteverket har alltså i praktiken en författningsreglerad skyldighet att anmäla misstänkta brott till Ekobrottsmyndigheten. Även Finansinspektionen har en skyldighet att anmäla misstänkta brott (3 kap. 1 § lagen [2016:1307] om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden). Det finns också en överenskommelse med Bolagsverket om att den myndigheten ska anmäla vissa brott. Dessa anmälningar måste hanteras av Ekobrottsmyndigheten. Ungefär någon enstaka procent av ärendeinflödet till Ekobrottsmyndigheten är underrättelsesdrivet, dvs. ärenden som anmälts av myndighetens underrättelseverksamhet. De ärendena har samtidigt uppgetts vara av större omfattning än de flesta andra anmälningar och lottas ofta som särskilt krävande ärenden.

Även vissa brottsmisstankar utanför Ekobrottsmyndighetens ”ordinarie” brottskatalog (dvs. undantaget 9 § första stycket p. 6 och andra stycket EBM-instruktionen) kommer som framgått ovan in till myndigheten, bl.a. avseende bedrägerier, förskingring och penningtvättsbrott. Dessa ärendet utgör en mindre del av inflödet.

---

<sup>20</sup> Ekobrottsmyndighetens årsredovisning för 2024, s. 50 f.

En intressant frågeställning för oss har varit de s.k. blandade ärenden och hur de handläggs liksom frågan om parallella förundersökningar. Vi ställde oss frågan hur många ärenden vid myndigheterna som innehåller både ”EBM-brott” och ”ÅM-brott”. Vi har fått följande siffror. Av de ärenden som avslutades vid Ekobrottsmyndigheten 2023 innehöll omkring 90 procent endast brottsmisstankar från myndighetens brottskatalog (6 915 ärenden av totalt 7 700 ärenden). Andelen ärenden med brottsmisstankar som både hör till den katalogen och ”Åklagarmyndighetens katalog” var 5,5 procent (421 ärenden). Andelen ärenden med brottsmisstankar endast från ”Åklagarmyndighetens katalog” har varierat något över åren men låg 2023 på knappt 5 procent (364 ärenden). Motsvarande siffror för Åklagarmyndigheten visar att ungefär 0,02 procent (34 ärenden) av de avslutade ärendena (164 212 ärenden) 2023 innehöll brottsmisstankar från endast Ekobrottsmyndighetens brottskatalog eller från båda katalogerna.<sup>21</sup>

En anknytande fråga är hur många ärenden som de senaste åren har överlämnats från den ena åklagarmyndigheten till den andra. Enligt information som vi fått från myndigheterna har antalet ärenden hos Ekobrottsmyndigheten som innehåller från Åklagarmyndigheten övertagna brottsmisstankar de senaste åren legat på mellan 26 och 44 ärenden varje år. Antalet ärenden hos Åklagarmyndigheten som innehåller från Ekobrottsmyndigheten övertagna brottsmisstankar har varit mellan 17 och 33 ärenden varje år.<sup>22</sup> Det är således ett jämförbart antal ärenden som överlämnas från respektive myndighet varje år och i antal är de förhållandevis få.

Slutligen har vi fått uppgifter om hur många personer som utreds samtidigt vid båda åklagarmyndigheterna, för separata brott. Per den 1 september 2024 förekom 298 personer i pågående förundersökningar vid båda myndigheterna. Med andra ord utreddes varje person samtidigt för viss brottslighet vid Ekobrottsmyndigheten och för viss brottslighet i ärenden hos Åklagarmyndigheten. I de flesta fall rörde det likartad brottslighet, exempelvis bedrägeri, förskingring, trolöshet mot huvudman eller penningtvätt hos Åklagarmyndigheten respektive ofta bokföringsbrott hos Ekobrottsmyndigheten. I vissa fall rörde dock misstankarna hos Åklagarmyndigheten helt andra brottstyper, som barnfridsbrott eller mordbrand.

---

<sup>21</sup> Statistik framtagen för denna utrednings räkning.

<sup>22</sup> Antalet avser det år då den tidigaste överflyttade brottsmisstanken nyregistrerades i Cåbra

Sammanlagt var personerna misstänkta för cirka 2 600 brott i ärenden från någon gång under 2021–september 2024. Den fråga som uppkommer här är i vilken utsträckning ärendena hade tjänat på att handläggas gemensamt i stället för vid separata myndigheter. Det bör i alla fall misstänkas att så ofta är fallet, särskilt när samtliga misstankar rör ekonomisk brottslighet. Det bör noteras att statistiken inte omfattar brottsmisstankar hos Polismyndigheten som inte överlämnats till åklagare. Även dessa misstankar avser sannolikt i flera fall samma personer som dem som utreds vid Ekobrottsmyndigheten.

Den genomsnittliga lagföringsandelen för samtliga brottsmisstankar hos Ekobrottsmyndigheten var 15 procent 2024, vilket på ett ungefär motsvarar andelen de senaste åren. Under året meddelades cirka 6 900 lagföringsbeslut (strafföreläggande, åtal och åtalsunderlåtelse), cirka 22 000 beslut att inte inleda förundersökning och drygt 17 000 beslut att lägga ned förundersökning. Antalet lagförda brottsmisstankar 2024 var störst för bokföringsbrott och skattebrott, i den ordningen. Lagföringsandelen var dock störst för bidragsbrott (62 procent), tullbrott (71 procent) och bedrägeri och förskingring (39 procent). Lagföringsandelen för bokföringsbrott och skattebrott var 16 procent respektive nio procent. Lagföringsandelen för brottsmisstankar i de särskilt krävande ärendena var 30 procent 2024. Det bör nämnas att Ekobrottsmyndigheten de senaste åren har nått framgång i domstol i flera uppmärksammade stora mål.

Sammanlagt framställdes tillgångsinriktade yrkanden vid åtal och i strafförelägganden (skadestånd, företagsbot och förverkande) med cirka 415 miljoner kronor 2024, varav förverkande cirka 150 miljoner och skadestånd cirka 60 miljoner.<sup>23</sup> Några fullständiga uppgifter om hur framgångsrikt detta har varit finns inte tillgängliga eftersom samtliga mål och ärenden i domstol ännu inte är avgjorda.

### Vad arbetar Ekobrottsmyndigheten inte med?

Som framgått av avsnitt 3 omfattar ekobrottsligheten mer än de brotts typer som räknas upp i Ekobrottsmyndighetens brottskatalog. Den innefattar bl.a. assistansbedrägerier, organiserade bedrägerier mot enskilda, viss miljöbrottslighet och vissa korruptionsbrott. Fler och

---

<sup>23</sup> Det kan noteras att Ekobrottsmyndigheten, till skillnad från Åklagarmyndigheten, innefattar företagsbot i statistiken för tillgångsinriktade yrkanden. Åklagarmyndigheten räknar i statistiken företagsbot som lagföring.

fler brott ligger dessutom i gränslandet. Av denna ganska stora tårtbit av den samlade brottsligheten hanterar Ekobrottsmyndigheten, som framgår av det ovanstående, endast en mindre del. Assistansbedrägerier och försäkrings- och investeringsbedrägerier begås ofta genom bolag och kräver kunskaper om räkenskaper, men handläggs i dag som utgångspunkt av Åklagarmyndigheten. Även om det förekommer att Ekobrottsmyndigheten handlägger andra brott än enligt ”brottskatalogen” är det alltså fråga om ett mindre antal ärenden i förhållande till brottslighetens omfattning. Enligt åklagarmyndigheternas gemensamma riktlinjer ställs det också påfallande höga krav för att ett ärende som inte omfattas av katalogen ska handläggas av Ekobrottsmyndigheten.

Enligt vad vi har inhämtat åtar sig Ekobrottsmyndigheten, utöver de anmälningar myndigheten obligatoriskt måste handlägga enligt brottskatalogen, inte fler uppgifter än vad dess resurser medger. I praktiken har detta inneburit att Ekobrottsmyndigheten har valt vilka ärenden som myndigheten ansett sig kunna handlägga. Riksåklagaren har sällan eller aldrig avgjort en tvist om vilken myndighet som ska handlägga ett ärende. I praktiken har slasktratten varit Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, vilket visserligen kan te sig naturligt med tanke på hur exempelvis Åklagarmyndighetens instruktion är formulerad, nämligen att myndigheten ska handlägga de ekonomiska brott som inte handläggs av Ekobrottsmyndigheten. Samtidigt leder förhållningssättet till att flera brottstyper som mest effektivt hade utretts av en myndighet med specialistkompetens på ekobrottsområdet, utreds av generalistmyndigheter.

Vi har vidare inhämtat att Ekobrottsmyndighetens underrättelseverksamhet endast anmäler de brott som myndighetens utredningsverksamhet har resurser för att hantera.<sup>24</sup> Anmälningarna görs således i dialog med utredningsverksamheten. Tillvägagångssättet kan vid en första påsyn verka vettigt. Emellertid leder det ofrånkomligen till att en mängd brott dels inte utreds, dels inte syns i statistiken.

Ekobrottsmyndigheten har genom sin instruktion och övrig styrning från regeringen inriktats mot att arbeta på detta sätt. Myndighetens selektiva arbetssätt har emellertid brister. Också i litteraturen har frågan lyfts kring huruvida det faktum att Ekobrottsmyndighe-

---

<sup>24</sup> Se Riksrevisionens rapport Ekobrottsmyndigheten – arbetet mot den organiserade ekonomiska brottsligheten, RiR 2021:30, s. 32. f. Uppgiften har även bekräftats av myndighetens medarbetare i samtal med oss.

tens brottsområde redan från början bestämdes genom en uppräkningslista av lagar och lagrum innebär att fokus inte hamnade på de kvalificerade ekonomiska brotten, storföretagare, vinstrika bolag och sofistikerade brott utan i stället volymmässigt på småföretagare och oordnad bokföring.<sup>25</sup>

Eftersom underrättelseverksamheten dessutom inriktas av Ekobrottsmyndighetens ledning, med fokus på den brottslighet som omfattas av myndighetens ansvarsområde, arbetar den endast mot den brottsligheten. I kombination med en historisk avsaknad av inriktning av underrättelseverksamheten inom Polismyndigheten mot ekonomiska brott (se avsnitt 4.4.6) innebär det att en stor rad brottsliga företeelser aldrig kommit till myndigheternas kännedom. Det kan vara på det sättet att ett ärende, ett fenomen eller en person bäst angrips genom en lagföring för det brott som rättsväsendet kan nå störst framgång med. Ibland är detta ett bokföringsbrott. Det är alltså inte fel att slå mot den organiserade brottsligheten med bokföringsbrottet som verktyg. Emellertid slår det fel när bokföringsbrottet väljs utifrån ett bristfälligt underlag eller för att brottet i fråga, till skillnad från andra brott, ingår i myndighetens brottskatalog. Då rör det sig inte längre om en medveten strategi som baseras på en överblick.

Enligt vad vi har inhämtat från åklagarmyndigheterna bedrivs parallella förundersökningar, t.ex. mot samma person men med olika inriktning, mycket sällan omedvetet eftersom systemen larmar om det finns en pågående förundersökning mot samma person. Emellertid ligger det fortfarande till på det sättet att den initiala bedömningen av ett nytt ärende sker med utgångspunkt i myndighetens egen brottskatalog och inte med alla perspektiv i beaktande. Vidare, även om de parallella förundersökningarna inte är omedvetna, krävs det ett nära samarbete mellan myndigheterna om samband och kopplingar inte ska missas och om en samlad bedömning av lämpligt angreppssätt ska kunna göras.

---

<sup>25</sup> Lars Korsell, Ekonomisk brottslighet, Kriminalpolitik, brottsutveckling och brottsbekämpning från 1980-talet till i dag, 2023, s. 20.



### 4.2.3 Tidigare översyn och Riksrevisionens rapport

Ekobrottsmyndighetens uppdrag och konstruktion har varit föremål för översyn vid flera tillfällen sedan inrättandet. Bland dessa utvärderingar kan nämnas granskningar av Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket redan några år därefter, i början av 2000-talet.<sup>26</sup> År 2005 fick en utredning, Utredningen om översyn av Ekobrottsmyndigheten, i uppdrag att göra en översyn av Ekobrottsmyndighetens uppgifter, organisation och utformning i övrigt. Myndigheten hade då funnits i sju år och regeringen ansåg dels att brottslighetens karaktär delvis hade förändrats sedan inrättandet, dels att vissa organisatoriska lösningar som valts för myndigheten hade fått negativa effekter. I utredningens betänkande Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning (SOU 2007:8) anfördes det att förutsättningarna ändrats sedan inrättandet och att det inte längre fanns något behov av en särskild myndighet för ekobrottsbekämpning. Bland annat pekade utredningen på åklagarväsendets omorganisation och bildandet av skattebrottsenheterna inom Skatteverket. Vidare noterade man utvecklingen av brottsligheten och att den gav behov av en mer samlad brottsbekämpning. Mot den bakgrunden föreslog utredningen att Ekobrottsmyndigheten skulle läggas ned och att ekobrottsbekämpningen skulle återgå till Åklagarmyndigheten respektive polisen. Förslaget genomfördes dock inte.

År 2010 tillsattes en ny utredning, Utredningen om en samlad ekobrottsbekämpning, för att utreda om Ekobrottsmyndigheten borde få ett nationellt ansvar, i stället för det geografiskt avdelade som därtills hade varit fallet. I utredningens betänkande En samlad brottsbekämpning föreslogs ändringar som innebar att Ekobrottsmyndigheten skulle få ett nationellt ansvar för samtliga brottstyper som myndigheten handlägger. Utredningen ansåg att ett samlat ansvar skulle göra ekobrottsbekämpningen mer effektiv och rättssäker. Samtidigt ansåg utredningen att en effektiv ekobrottsbekämpning förutsatte en fungerande samverkan på området och föreslog att Ekobrottsmyndigheten skulle få ett ansvar att se till att det fanns tillräcklig regional samverkan mot ekonomisk brottslighet (se SOU 2011:47).

---

<sup>26</sup> Se Rapporten Myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet (rapport 2001/02:3) och Vad hindrar Ekobrottsmyndigheten? En granskning av hinder för ett effektivt resursutnyttjande (RRV 2001:29).

Under 2020 inledde Riksrevisionen en granskning av Ekobrottsmyndighetens arbete mot den organiserade brottsligheten. Granskningen redovisades i rapporten Ekobrottsmyndigheten – arbetet mot den organiserade brottsligheten (RiR 2021:30). Fokus i granskningen var hur myndigheten och regeringen styr och organiserat arbetet. Riksrevisionens övergripande slutsats var att det finns flera omständigheter som gör att Ekobrottsmyndigheten inte fullt ut kan arbeta effektivt mot den organiserade ekonomiska brottsligheten. Riksrevisionen konstaterade att detta delvis berodde på att Ekobrottsmyndigheten brustit i sin interna styrning och informationsdelning. Problemen förstärktes också av att regeringen inte skapat vissa yttre förutsättningar som Ekobrottsmyndigheten behöver för att arbeta effektivt. Sammantaget bedömde Riksrevisionen att Ekobrottsmyndighetens arbete i väsentliga delar inte tillvaratar de effektivitetsvinster som är syftet med myndighetskonstruktionen. Bland annat ansåg Riksrevisionen att myndigheten saknade vissa underlag för att styra, prioritera och inrikta verksamheten och pekade bl.a. på skilda it-miljöer, otillräcklig brottsförebyggande verksamhet och resurssättningen av kammarverksamheten. Vidare ansåg Riksrevisionen att regeringen inte tillsett att myndighetens underrättelseverksamhet fått de rättsliga förutsättningar som behövs för att upptäcka och förhindra ekonomisk brottslighet, i form av direktåtkomst till viss finansiell information och klara behörigheter och gränsdragningar mellan Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten.

Slutsatserna ledde till ett antal rekommendationer som riktades till respektive regeringen och Ekobrottsmyndigheten. Enligt Riksrevisionen borde regeringen genomföra en förutsättningslös översyn av Ekobrottsmyndighetens uppdrag och konstruktion och säkerställa att myndigheten får förutsättningar för att bedriva ett effektivt arbete mot den organiserade ekonomiska brottsligheten, det senare genom att se till att underrättelseverksamheten har rättsliga förutsättningar för att upptäcka och förhindra ekonomisk brottslighet och genom att klargöra ansvarsförhållandena mellan Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten när det gäller underrättelseverksamheten. De rekommendationer och åtgärdsförslag som riktades till Ekobrottsmyndigheten, bl.a. att klargöra vad den brottsförebyggande verksamheten ska innehålla och hur den ska genomföra verksamheten, har i stora delar genomförts.

Riksrevisionens rapport bidrog till att denna utredning tillsattes.

### 4.3 Åklagarmyndighetens arbete inom ekonomisk brottslighet

Åklagarväsendet består som framgått av Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. Åklagarmyndigheten ansvarar för den allmänna åklagarverksamheten med undantag för den åklagarverksamhet som Ekobrottsmyndigheten ska bedriva enligt EBM-instruktionen. Åklagarmyndighetens uppdrag beskrivs i förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten och i myndighetsförordningen. Bestämmelser om åklagarverksamheten och behörighetsregler för åklagare finns i rättegångsbalken och åklagarförordningen (2004:1265). Riksåklagaren är landets högsta åklagare under regeringen och har ansvaret för ledning och tillsyn av hela åklagarväsendet. Riksåklagaren är också chef för Åklagarmyndigheten.

Enligt Åklagarmyndighetens instruktion ska myndigheten se till att personer som begår brott blir föremål för brottsutredning och lagföring. Vidare ska myndigheten arbeta för att begränsa vinsterna av brott och brottslig verksamhet. Myndigheten har även i uppdrag att delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten och i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet. I uppdraget ingår dessutom att verka för samordning och effektivitet inom åklagarväsendet i syfte att upprätthålla en enhetlig och sammanhållen åklagarverksamhet i Sverige och att arbeta för att förtroendet för åklagarväsendet upprätthålls. Även vissa andra uppgifter ingår i myndighetens uppdrag, bl.a. att se till att möjligheterna till internationellt samarbete i brottsbekämpningen används och att bidra till internationellt bistånd och internationell fredsfrämjande verksamhet. Sammanfattningsvis ska Åklagarmyndigheten omhänderta all den åklagarverksamhet som inte bedrivs av Ekobrottsmyndigheten, dvs. Åklagarmyndigheten utreder och lagför merparten av de ekonomiska brott som inte ingår i Ekobrottsmyndighetens brottskatalog.

Åklagarmyndigheten består av fyra åklagarområden, en nationell avdelning och en särskild åklagarkammare som handlägger bl.a. misstankar om brott av poliser, åklagare och domare. Dessa enheter utgör tillsammans den operativa åklagarverksamheten. Det finns också ett utvecklingscentrum vid myndigheten samt verksamheten vid huvudkontoret. Åklagarområdena består av 31 allmänna kammare. De allra flesta brottstyper handläggs vid de allmänna kamrarna som

har ett geografiskt ansvarsområde, ofta motsvarande ett län. På den nationella åklagaravdelningen handläggs vissa ärendetyper vid kamraren med ett nationellt ansvar, såsom korruption och miljö- och arbetsmiljöbrott och de ärenden som handläggs vid Säkerhetspolisen. Här ingår även Riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet, som handlägger ärenden om allvarlig, organiserad eller gränsöverskridande brottslighet. Verksamheten vid Utvecklingscentrum bedrivs i Stockholm, Malmö och Göteborg, och i den ingår rättslig tillsyn och kontroll, rättslig utveckling, metodutveckling, kunskapsuppbyggnad och information.

Riksåklagaren ska verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid åklagarnas rättstillämpning, även Ekobrottsmyndighetens åklagares.

Åklagarmyndigheten är en renodlad åklagarmyndighet och har ingen egen utredningspersonal. Myndigheten biträds i sina förundersökningar av Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, Skatteverkets brottsbekämpande avdelning och Säkerhetspolisen. Det bedrivs inte heller någon underrättelseverksamhet vid Åklagarmyndigheten. Åklagarmyndigheten har inget brottsförebyggande uppdrag.

I slutet av 2024 hade Åklagarmyndigheten 2 156 anställda, varav 1 367 åklagare och 789 administrativ personal.

#### **4.3.1 Åklagarmyndighetens arbete med ekobrottslighet**

Åklagarmyndigheten bedriver alltså åklagarverksamhet avseende de ekonomiska brott som inte ska handläggas av Ekobrottsmyndigheten. I avsnitt 4.2.2 har riktlinjerna för fördelningen mellan de två myndigheterna beskrivits. I samma avsnitt framgår vilka brottstyper som typiskt sett utreds av Åklagarmyndigheten. Där framgår också att Åklagarmyndigheten utreder den större delen av den totala mängden ekobrottsärenden.

Åklagarmyndigheten bedriver ett omfattande arbete med att hantera brottsvinster, bl.a. genom ett ökat fokus på förverkandelagstiftningen och användning av finansiella utredningar. Arbetet för att begränsa vinsterna av brott och brottslig verksamhet utgör en del av Åklagarmyndighetens kärnverksamhet. Uppföljning av arbetet sker regelbundet och under både åklagarnas grund- och vidareutbildning behandlas frågor om förverkande av brottsutbyte och hur

det ska säkras under en förundersökning. Resurserna i form av revisorer i myndigheten är i skrivande stund 30 åklagarrevisorer. Åklagarrevisorerna biträder åklagarna i arbetet med att spåra tillgångar och återta brottsvinster, särskilt vid utredningar om grov och organiserad brottslighet. Myndigheten har också utsett ämnesspecialister i bl.a. brottsvinstfrågor.

De flesta ekonomiska brott handläggs vid de allmänna kamrarna. Exempelvis handläggs som utgångspunkt penningtvättsbrotten, bedrägeribrotten och bidragsbrotten där, och fördelas i regel enligt geografisk tillhörighet. I Åklagarområde Stockholm handläggs med få undantag hela den ärendegruppen samlat vid en av områdets kamrars, se närmare om det under nästa rubrik.

Miljöbrott har ofta starka kopplingar till ekonomisk brottslighet, och begås inte sällan inom ramen för företagande, exempelvis genom att företaget bryter mot tillstånd och villkor för miljöfarlig verksamhet. Även arbetslivskriminalitet har som framgått starka inslag av ekonomisk brottslighet, och begås oftast i och av företag. Inom Åklagarmyndigheten handlägger Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål (REMA) flertalet av dessa ärenden.<sup>27</sup> Enheten inrättades den 1 januari 2009 som en nationell operativ enhet inom Åklagarmyndigheten. Vid enheten handläggs ärenden om brott mot miljöbalken med tillhörande förordningar och föreskrifter, arbetsmiljöbrott och brott mot arbetsmiljölagen, brott mot lagen om åtgärder mot förorening från fartyg med tillhörande förordningar och föreskrifter, miljöbrottslighet som åtalas med stöd av annan primär lagstiftning som brottsbalken samt grova jaktbrott för de fredade rovdjuren. Riksenheten bedriver verksamhet på fem ställen i landet: Malmö, Göteborg, Jönköping, Stockholm och Östersund. Varje arbetsställe har ett geografiskt ansvarsområde. Riksenheten har kansliort i Malmö. Enligt samtal med medarbetare på enheten samverkar man ibland med Ekobrottsmyndigheten i sina mål, men inte lika ofta som det skulle behövas. Medarbetarna har också framhållit likheten i arbetssätt, att målen är tidskrävande och att det är svårt att få tillgång till nödvändig polisresurs, i konkurrens med bl.a. våldsbrottsligheten.

---

<sup>27</sup> Samtidigt handläggs skattebrotten och bokföringsbrotten som begås inom ramen för miljöbrottslighet och arbetslivskriminalitet av Ekobrottsmyndigheten.

Åklagarmyndigheten deltar även i A-krimsamverkan (se avsnitt 5.3.1) och har uppgett att vissa ärenden nu kommit in till myndigheten som ett resultat av samverkan.

De allmänna åklagarkammarna handlägger merparten av ärendena om grov organiserad brottslighet, vilket kan vara allt från våldsbrott och narkotikabrott till bedrägerier och utpressning. För de allra mest allvarliga och krävande ärendena finns sedan våren 2024 särskilda områdesgemensamma team i varje åklagarområde, se mer nedan under särskild rubrik.

Riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet (RIO) har specialistkompetens för att bl.a. bekämpa den organiserade, gränsöverskridande brottsligheten och för det internationella åklagarsamarbetet. Dess huvudsakliga ansvarsområde är att bekämpa gränsöverskridande brottslighet, men kammaren arbetar i vissa fall även mot nationell organiserad brottslighet. Vidare ska kammaren utreda vissa internationella brott av allvarlig beskaffenhet. Kammaren handlägger också ärenden om internationell rättslig hjälp och vissa andra ärendeslag, bl.a. om brott mot lagen om vissa internationella sanktioner, om ärendet utreds vid Polismyndigheten eller Tullverket. Dessutom handläggs vid kammaren samtliga ärenden om sådan brottslighet som utreds efter beslut av Operativa rådet. Dessa ärenden kan röra allt från våld och narkotika till bedrägerier, grova penningtvättsbrott, miljöbrott och korrupsionsbrott. Vid fördelning av ärenden mellan RIO och allmän kammare är utgångspunkten att ärendet ska handläggas på allmän kammare om inte de internationella inslagen medför att det finns ett mervärde i att ärendet handläggs på RIO. Enheten har arbetsställen i Stockholm, Göteborg och Malmö. Kansliort är Stockholm. Medarbetare vid RIO har framhållit att en stor del av arbetet där handlar om pengar som försvinner utomlands samt att man har utarbetat allt effektivare metoder för att komma åt dessa och för att slå mot penningflöden i stället för att enbart fokusera på straffrättsliga påföljder. Ett stort fokus inom RIO ligger nu på att störa den kriminella ekonomin. Enligt medarbetarna handläggs i princip samtliga ekobrottstyper inom enheten, med undantag för skattebrotten och bokföringsbrotten. Flera seniora åklagare vid RIO har arbetslivserfarenhet från Ekobrottsmyndigheten. Ett tiotal revisorer arbetar på enheten och flera analytiker. Medarbetarna har beskrivit att kammaren, utöver Polismyndigheten, främst samarbetar med Tullverket, och i viss mån Ekobrottsmyndigheten. Vidare

sker samarbete med övriga myndigheter inom ramen för arbetet inom Operativa rådet. Eftersom det med ärenden inom ramen för OB-satsningen följer en säkrad utredningsresurs hos polisen, oavsett förekomst av tvångsmedel, är handläggningen vid RIO tidseffektiv.

Korruption är ett samlingsbegrepp för att ge och ta emot muta, trolöshet mot huvudman och att utnyttja sin ställning för att uppnå otillbörlig fördel för egen eller annans vinning. Även korruptionsbrott har starka kopplingar till ekonomisk brottslighet. Inom Åklagarmyndigheten handlägger Riksenheten mot korruption samtliga brottsmisstankar om tagande av muta och givande av muta. Formellt handlägger enheten mål om brott enligt 10 kap. 5 a–e §§ och 17 kap. 8 § brottsbalken. Dessutom handlägger enheten mål om brott av komplext eller omfattande slag begånget av ledande befattningshavare inom offentlig eller privat verksamhet som missbrukat eller utnyttjat det inflytande som följer med befattningen och målet inte ska handläggas vid Särskilda åklagarkammaren. Enheten handlägger också brottsmisstankar som hör nära samman med dessa brott.

### *Områdesteamet mot bedrägeri och kriminell ekonomi (OTB)*

År 2019 inrättades Områdesteamet mot bedrägeri och kriminell ekonomi (OTB) vid City åklagarkammare i Stockholm som ett gemensamt team för Åklagarområde Stockholm. OTB hanterar bl.a. grova bedrägerier, penningtvätt och försakingringsbrott. Vid teamet arbetar ett 20-tal åklagare, varav ungefär en tredjedel med polisledda utredningar. Resterande åklagare arbetar med åklagarledda utredningar. Totalt arbetar cirka 275 åklagare i åklagarområdet, varav cirka 100 under utbildning. Det är således en liten del av åklagarresursen som ansvarar för bedrägeribrottsligheten. Åklagarkamrarna i Stockholm har ett rotationssystem där de åklagare som handlägger polisledda utredningar arbetar ungefär ett år på enheten, för att sedan rotera tillbaka.

Vid vårt besök på Åklagarmyndigheten i november 2023 hade enheten cirka 1 100 åklagarledda ärenden öppna. Hos Stockholmspolisen låg 8 000–9 000 bedrägeriärenden i balans. Enligt medarbetare på enheten låg flera av dessa ärenden i balans trots utpekad gärningsperson och trots att det vidtagits åtgärder i ärendet. Ett flertal fokuspersoner kunde misstänkas finnas i polisens hög av bedrägeri-

ärenden, och det fanns ett stort behov av att gå igenom och ”klustra”, dvs. samordna, dessa ärenden.

Åklagarnas bild av anledningen till de stora balanserna var framför allt avsaknaden av tillräckliga utredningsresurser. Dock misstänkte man att en bidragande orsak var att det ibland anses vara mindre attraktivt att arbeta med bedrägerier än med andra brott och att personalomsättningen inom polisen var stor. Utmaningen beskrevs som liknande inom Åklagarmyndigheten, med svårigheter att rekrytera åklagare till teamet. De åklagare med fallenhet för ekonomiska brott gick ofta till Ekobrottsmyndigheten, som lockade med högre lön<sup>28</sup> och ett teambaserat utredningsarbete. Det innebar svårigheter att bygga upp en långsiktigt hållbar organisation för bedrägeribrotten och att bibehålla kompetensen. De flesta åklagare vid teamet var nya och endast ett fåtal var seniora. Mycket tid och resurser gick till utbildning och coachning av de roterande åklagarna. Likväl hade teamet ett antal seniora medarbetare som hade stannat länge och som bar upp verksamheten.

#### 4.3.2 Områdesteamen och statsåklagare

Sedan den 1 april 2024 finns det ett gemensamt områdesteam i varje åklagarområde. Områdesteamen är en organisatorisk enhet på en kammare i respektive åklagarområde, den s.k. teamkammaren. Åklagarkammaren i Uppsala, Göteborgs åklagarkammare, City åklagarkammare i Stockholm och Malmö åklagarkammare är teamkammare. Endast teamet i Stockholm sitter dock samlat på en kammare, City åklagarkammare i Stockholm, medan övriga tre har sina åklagare spridda på flera kammare inom respektive åklagarområde. Bakgrunden till inrättandet av teamen var bl.a. brottsutvecklingen i Sverige och de alltmer komplexa och omfattande brottsutredningarna, ofta med internationella inslag. Tanken är att teamen ska kunna ta hand om den grövre kriminaliteten regionalt. Teamen består av cirka 5–8 åklagare som leds en teamchef och handlägger ärenden om allvarlig brottslighet som kan antas kräva särskild uthållighet. Med det avses i praktiken brottslighet som avser gärningar med ett straffvärde om minst

---

<sup>28</sup> Beskrivningen avser löneläget som det har uppfattats. Lönenivåerna för seniora åklagare vid de två åklagarmyndigheterna var förra året ungefär likvärdiga. En flytt till Ekobrottsmyndigheten kan dock ha innefattat en befordrad tjänst, och därmed lönehöjning. Vi har inte heller undersökt lönenivåerna bakåt i tiden.



två års fängelse, och där ärendet kan antas kräva en odelad åklagarresurs under en längre tid med stor erfarenhet av t.ex. hemliga tvångsmedel, förverkandefrågor och andra komplexa frågor kopplade till bedrivandet av förundersökningar. I Åklagarområde Stockholm handläggs alla bedrägerier av OTB. I övriga landet handläggs emellertid vissa mer omfattande eller komplexa bedrägerier i områdesteamen mot allvarlig brottslighet. Tanken är att teamdeltagarna ska arbetsledas i teamen i 2–4 år. Teamen har även tillfälliga medlemmar.

Nyligen har också den gamla åklagartiteln statsåklagare återskapats. Åklagarmyndigheten har inrättat 25 uppdrag som statsåklagare för seniora åklagare med lång erfarenhet av komplicerade ärenden. Av dessa finns 18 vid de allmänna kamrarna och de ingår alla i de fyra områdesteamen. Statsåklagarna hanterar komplexa, grova och omfattande ärenden, och uppmärksammade ärenden, inte bara i sina egna områden utan över hela landet. Det handlar om ärenden där det behövs en fredad resurs under längre tid, bl.a. ärenden med bedrägerier eller gängrelaterade brott. Åklagarmyndigheten har beskrivit uppdraget som att det är mer av ett ”grävande” uppdrag än det sedvanliga åklagararbetet. Åklagaren involveras i arbetet i ett tidigt skede och ibland redan med anledning av ett underrättelseuppdrag. Målet är att personer som man annars inte skulle ha kommit åt ska lagföras, dvs. inte bara utförarna utan även anstiftarna.

Åklagarna deltog under 2023 aktivt i de särskilda händelserna Frank, Freja och Frigg (se mer om dessa och samarbetet med polisen i avsnitt 4.4.9). Deltagandet innebar ett nytt arbetssätt där åklagare bl.a. bidrog aktivt till att prioritera mellan olika brott och även började samordna, eller ”klustra”, ärenden utifrån nätverkshänsyn, i stället för geografi.

Åklagare vid Åklagarmyndigheten har beskrivit för oss att utvecklingen inom de kriminella nätverken – som gått från lokala till nationella med internationella kopplingar, och numera inte endast arbetar med narkotika och vapen utan även omfattande ekonomisk brottslighet – innebar att man också från åklagarhåll insåg behovet av ett ändrat arbetssätt. En annan bidragande orsak var svårigheterna att komma åt ledande personer. Man insåg att man måste börja arbeta systematiskt mot hela nätverkets brottslighet och inte bara mot en enskild person eller en enskild händelse. Polisen var först med insikten om att den geografiska uppdelningen av ärenden inte fungerade i dessa fall. Två utpekade åklagare inom Åklagarområde Stockholm

involverades i polisens förändringsarbete och deltog i arbetet med att börja utreda brott där de av strategiska skäl borde utredas, i stället för efter geografisk händelseplats. Polisen ”klustrade” (samordnade) ärenden bl.a. efter gängtillhörighet och satt fysiskt i stora rum och delade information och åklagarna deltog i detta. De två åklagarna fördelade ärendena även inom åklagarorganisationen utefter var de bäst kunde utredas och efter gängtillhörighet. Till exempel fick Västerorts åklagarkammare i Stockholm ta över flera ärenden från Norrorts åklagarkammare i Stockholm. Det krävde en bra kommunikation mellan kamrarna. I varje ben ansvarade en operativ åklagare för ett större antal ärenden – det kunde röra sig om uppåt 30 ärenden – och för att samordna dessa. En stor del i arbetet var att både polisen och åklagarna delade material och information inom sina respektive organisationer, dvs. i fråga om åklagarna mellan ansvariga förundersökningsledare, på ett sätt som man tidigare inte gjort. De s.k. moderna<sup>29</sup> delades upp i nationella, som omhändertogs av de allmänna kamrarna, och internationella, som omhändertogs av RIO. Man funderade på om man hade fått med sig alla nödvändiga kompetenser i utredningsarbetet, också sådana som kunde fokusera på de kriminellas tillgångar. Det var ett nära samarbete mellan polis och åklagare i utredningsarbetet. Från åklagarhåll accepterade man också att polisen prioriterade vissa ärenden framför andra och arbetade mer med dem som man hade större förutsättningar att nå framgång med. Även Nationellt forensiskt centrum, NFC, bidrog och kunde leverera snabba svar. Arbetssättet blev en stor framgång. Det ledde till både kortare utredningstider och en större uppklaring. Tidigare gick knappt en femtedel av utredningarna inom det grova våldet till åtal, medan omkring 70 procent<sup>30</sup> av utredningarna inom händelsen gick till åtal under 2024.

### 4.3.3 Arbetet med brottsvinster

Arbetet med att begränsa vinsterna av brott och brottslig verksamhet är en del av Åklagarmyndighetens kärnverksamhet. Åklagarmyndigheten har, som nämnts tidigare, som en del av arbetet med att återta brottsvinster ökat rekryteringen av åklagarrevisor. Åklagarrevisor-

---

<sup>29</sup> En nod kan vara en central person eller plats eller liknande som spelar en viktig roll i det kriminella nätverkets verksamhet.

<sup>30</sup> Muntlig uppgift till oss. Vi har dock inte lyckats kvalitetssäkra den.

erna biträder åklagarna bl.a. i arbetet med att spåra tillgångar och återta brottsvinster.

Under 2024 registrerades yrkanden om förverkande eller tillgångssäkring i 1 710 ärenden hos Åklagarmyndigheten. Under året ökade antalet sådana ärenden med 30 procent jämfört med året innan. Antalet förverkandeyrkanden var 2 668, en ökning med 24 procent jämfört med 2023 och nästan 50 procent jämfört med 2022. Det yrkade beloppet ökade också, från 312 miljoner kronor till 343 miljoner kronor.

Som ett led i arbetet med att spåra och säkra tillgångar inför t.ex. ett eventuellt förverkande genomfördes 2 947 finansiella utredningar 2024 (2 202 utredningar under 2023).

Med anledningen av den nya förverkandelagstiftningen som trädde i kraft hösten 2024 har ett omfattande förberedelsearbete skett inom myndigheten. Bland annat hölls gemensamma utbildningar för åklagarrevisorerna och för Polismyndighetens finansiella utredare.

#### 4.3.4 Något om inflöde till och lagföringsandelen hos Åklagarmyndigheten

Till skillnad från inom Ekobrottsmyndigheten är inte alla förundersökningar hos Åklagarmyndigheten åklagarledda utan vissa enklare förundersökningar leds av polisen och redovisas först när förundersökningen är klar till åklagare. Dessa förundersökningar kan också av olika skäl läggas ned av polisen. Dock är det alltid en åklagare som fattar beslut om lagföring.<sup>31</sup> Andra förundersökningar har sådan karaktär att de alltid ska vara åklagarledda. I dessa ärenden är det åklagaren som fattar det slutliga beslutet oavsett typ av beslut, t.ex. lägger ned förundersökningen eller beslutar att förundersökning inte ska inledas eller väcker åtal. En brottsmisstanke eller en anmälan som kommer in till Åklagarmyndigheten kan således avse en helt ny händelse, där en åklagare bör träda in som förundersökningsledare, eller vara del av en redan färdigställd och slutdelgiven förundersökning. Statistiken nedan är därför inte jämförbar med Ekobrottsmyndighetens.

Antalet inkomna brottsmisstankar till myndigheten var cirka 400 000, en marginellt högre siffra jämfört med året före, varav cirka 55 000 avsåg förmögenhetsbrott (bl.a. bedrägerier, trolöshetsbrott

<sup>31</sup> I begreppet lagföring ingår åklagares beslut om åtal, strafföreläggande och åtalsunderlåtelse samt beslut om företagsbot som ersättning för straff.

och penningtvättsbrott) och cirka 3 500 avsåg miljö- och arbetsmiljöbrott.

Lagföringsandelen när det gäller samtliga inkomna brottsmisstankar till Åklagarmyndigheten 2024 var cirka 60 procent. Vi kan inte redovisa någon lagföringsandel uppdelad på brottstyper för 2024, men 2023 var den för förmögenhetsbrott cirka 67 procent och för miljö- och arbetslivsbrott knappt 27 procent. Att den genomsnittliga lagföringsandelen ligger högre hos Åklagarmyndigheten än hos Ekobrottsmyndigheten förklaras bl.a. av att många ärenden av enklare natur skrivs av redan hos Polismyndigheten. Sådana brottsmisstankar kommer aldrig in till Åklagarmyndigheten. Inom vissa brottsgrupper leder nio av tio brottsmisstankar hos Åklagarmyndigheten till lagföring. Det är fråga om enkla brott som utreds av polis och redovisas som färdiga utredningar, dvs. efter en bedömning av att underlaget kan leda till lagföring. I andra brottsgrupper ligger lagföringsnivån klart lägre, eftersom de redan från början är åklarade.

## **4.4 Polismyndighetens arbete inom ekonomisk brottslighet**

### **4.4.1 Generellt om Polismyndigheten och om dess organisation och uppdrag**

I polislagen (1984:387) finns grundläggande bestämmelser om Polismyndighetens uppgifter och verksamhet. Polismyndighetens uppgifter regleras även i flera andra författningar. Av 1 § polislagen framgår att polisverksamhet bedrivs av Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Polisens arbete ska syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Till Polismyndighetens huvudsakliga uppgifter hör att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten och att utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal (2 § 1 och 3).

I förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten, härefter polisens instruktion, anges allmänna riktlinjer för polisens verksamhet. Till exempel ska myndigheten bedriva verksamheten på ett rättssäkert och enhetligt sätt och följa samhällsförändringar som påverkar brottsligheten och den allmänna ordningen och säkerheten och ha förmåga att snabbt reagera när det behövs (2 §).

Polismyndigheten utreder merparten av de ekonomiska brott som inte utreds av Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket. Beslut om att inleda en förundersökning får fattas av både åklagare och Polismyndigheten. När en förundersökning leds av en åklagare får han eller hon begära biträde av bl.a. Polismyndigheten för att genomföra förundersökningen (23 kap. 3 § rättegångsbalken). Med några få undantag utreds således samtliga ekonomiska brott som hanteras av Åklagarmyndigheten och som har beskrivits i de föregående avsnitten av Polismyndigheten. I praktiken träffar regelverket om gränssnitten mellan Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten även Polismyndigheten.

Som framgått i det föregående leder Polismyndigheten även den verksamhet vid Ekobrottsmyndigheten som enligt lag eller annan författning endast får utföras av polismän (15 § 1 polisens instruktion). Av 42 § instruktionen framgår att Polismyndigheten är skyldig att ställa polismän till förfogande för den polisverksamhet som bedrivs vid Ekobrottsmyndigheten.

I polislagen regleras en polismans allmänna befogenheter och skyldigheter, bl.a. rätten att under vissa förutsättningar använda våld, omhänderta, avlägsna och visitera personer och bereda sig tillträde till bostäder och andra lokaler (genomföra husrannsakan). Dessa åtgärder är exempel på sådan verksamhet som avses i polisens instruktion och som leds av Polismyndigheten genom Ekobrottskansliet. Det finns även viktiga bestämmelser om polismans befogenheter i flera andra författningar som t.ex. rättegångsbalken, brottsbalken och ordningslagen.

Det finns en legaldefinition av tjänstetiteln polisman. Enligt 4 § polislagen är en polisman en tjänsteman vid Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, om regeringen inte föreskriver något annat. Närmare bestämmelser om legaldefinitionen finns i polisförordningen (2014:1104). Enligt dess 2 § avses med polisman vid tillämpning av lag eller förordning rikspolischefen, säkerhetspolischefen, biträdande säkerhetspolischefen, polismästare, polisöverintendent, polisintendent, polissekreterare, poliskommissarie, polisinspektör och polisassistent. Detsamma gäller en polisaspirant under tjänstgöringstid vid Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. Om någon av dessa inte uppehåller sin befattning som polisman, gäller inte bestämmelser om polisman honom eller henne. Av förordningen framgår också vem som är behörig att anställas som någon av de nämnda befattningarna

och vilken utbildning som krävs. Att det finns en legaldefinition hör samman med de långtgående befogenheter och skyldigheter som följer av befattningen som polisman.

### *Organisation*

Polismyndigheten leds av en myndighetschef, rikspolischefen (28 och 39 §§ polisens instruktion). Vid myndigheten finns det sedan den 1 december 2023 även en biträdande rikspolischef, som är ställföreträdande myndighetschef. Rikspolischefen och den biträdande rikspolischefen anställs av regeringen. Vid myndigheten finns också ett insynsråd som ska utöva allmänhetens insyn i verksamheten och ge rikspolischefen råd. Myndigheten ska enligt dess instruktion ha sitt säte i Stockholm och vara indelad i polisregioner. Av polislagen framgår att det inom polisen ska finnas en avdelning som på nationell nivå leder och samordnar viss polisverksamhet, Nationella operativa avdelningen (Noa), en avdelning som ansvarar för handläggningen av ärenden om brott av polisanställda, åklagare och domare, Avdelningen för särskilda utredningar, och en avdelning som har ett nationellt ansvar för myndighetens forensiska verksamhet, utför undersökningar och bedriver forskning inom detta område, Nationellt forensiskt centrum (NFC). Av instruktionen framgår vidare att det inom Polismyndigheten ska finnas en funktion (finanspolissektionen) som ska vara finansunderrättelseenhet enligt det s.k. fjärde penningtvättsdirektivet.<sup>32</sup> Utöver de uttryckliga bestämmelser om polisens organisation som finns i författning bestämmer myndighetens ledning myndighetens organisation (se 34 § polisens instruktion). Polismyndigheten har även en rad uppgifter i enlighet med Sveriges internationella åtaganden och är kontaktpunkt eller behörig myndighet enligt bl.a. flera EU-förordningar och EU-direktiv.

Polismyndigheten hade, i slutet av 2024, 39 690 medarbetare, varav 81 procent var verksamma i polisregionerna och 19 procent inom avdelningarna. Av de anställda var antalet poliser 23 844 och antalet civilanställda 15 846.

---

<sup>32</sup> Artikel 32.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG.

I dag finns det i myndigheten sju polisregioner med verksamhetsansvar för polisverksamheten inom ett angivet geografiskt område. Polisregionerna har ett helhetsansvar för polisverksamheten inom sitt område, bl.a. för utredningsverksamheten och den brottsförebyggande verksamheten. Samtliga polisregioner har enheter för utredning, underrättelseverksamhet och operativ verksamhet samt ett regionkansli. Arbetet i en polisregion leds av en regionpolischef och en biträdande regionpolischef.<sup>33</sup>

Varje polisregion består av ett antal polisområden. Ett polisområde omfattar i de flesta fall ett helt län. De största länen är indelade i mer än ett polisområde. Varje polisområde leds av en polisområdeschef och en biträdande polisområdeschef. Även polisområdena har enheter för utredning och underrättelseverksamhet och ett kansli.

Slutligen finns i polisområdena lokalpolisområden som i dag har enheter för utredning och brottsförebyggande verksamhet och ingripandeverksamhet.

Ett fåtal brott utreds enbart på nationell nivå. Här kan nämnas exempelvis korruption. Regionerna har organiserat utredningsverksamheten och fördelat brott på olika sätt med utgångspunkt i regionala variationer och förutsättningar. Bland de brott med anknytning till ekonomisk brottslighet som regionerna utreder kan nämnas miljö- och arbetsmiljöbrott, it-brott, bedrägerier samt penningtvätt. Specialister, som finansiella utredare, finns på samtliga nivåer.

Medarbetarna vid lokalpolisområdena utgör ungefär hälften av polisregionernas resurser. Många av dem som arbetar på regional nivå och polisområdesnivå bedriver dock arbete mot lokalpolisområdena, både i den brottsförebyggande verksamheten och ingripandeverksamheten och inom utredning och lagföring.

I Polismyndigheten finns dessutom tio nationella avdelningar. Avdelningen för särskilda utredningar är, liksom internrevisionen, fristående från övrig verksamhet inom Polismyndigheten. Noa ersatte, när avdelningen inrättades 2015, delar av den tidigare Rikskriminalpolisen. Rikskriminalpolisen bekämpade grov brottslighet inom hela Sverige och hade ett antal samordnings- och stödfunktioner för övriga delar av den svenska polisen. Den var ingen egen myndighet utan sorterade under dåvarande Rikspolisstyrelsen. I dag leder Noa Polismyndighetens operativa verksamhet nationellt och kan besluta

---

<sup>33</sup> Det arbetas i skrivande stund fram en ny arbetsordning inom Polismyndigheten, vilken kan komma att påverka det som i dag gäller om organisationen.

om insatser och resursförstärkningar i hela landet i olika typer av verksamheter. Den har också ett s.k. funktionsansvar, bl.a. personalansvar och resultatansvar, för Nationella insatsstyrkan, Polisflyget, Nationella bombskyddet och sektionen för särskilda insatser. Avdelningen svarar också inom Polismyndigheten som kontaktpunkt mot Säkerhetspolisen, Försvarmakten och Försvarets radioanstalt. Inom avdelningen finns enheter för bl.a. operativ verksamhet, utredning, underrättelseverksamhet, internationell verksamhet, utveckling av brottsbekämpningen, beredskapsplanering och ett sekretariat för myndighetssamverkan. Vid Noa finns också enheten Ekobrottskansliet, som alltså arbetar med den polisverksamhet som bedrivs vid Ekobrottsmyndigheten. Inom Noa utreds bl.a. krigsbrott, immaterialrättsliga brott, penningtvätt och korruptionsbrott.

Den 1 december 2023 tillträdde en ny rikspolischef. Den nya polisledningen fick i uppdrag av regeringen att återupprätta en lokalt synlig och trygghetsskapande polis och en god service till medborgarna, att få upp trycket i utredningsverksamheten så att fler brott kan klaras upp och att säkerställa en effektiv styrning, användning och uppföljning av polisens växande resurser.

### *Visst samarbete och samverkan*

Det framgår av polislagen att Polismyndigheten ska samarbeta med bl.a. Säkerhetspolisen och åklagarmyndigheterna (6 §). I 19 § polisens instruktion anges det att Polismyndigheten ska lämna tekniskt bistånd till Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten och Tullverket i den utsträckning som myndigheterna kommer överens om. Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, och i förekommande fall Säkerhetspolisen, ska dessutom tillsammans utveckla verksamheten med att utreda och lagföra brott (20 §). Polismyndigheten ska ge Åklagarmyndigheten och i förekommande fall Ekobrottsmyndigheten tillfälle att yttra sig över Polismyndighetens planering inför kommande verksamhetsår. Polismyndigheten ska också samråda med berörd åklagarmyndighet inför viktigare förändringar i verksamheten som kan komma att påverka åklagarverksamheten (21 §). Vidare framgår det av polisens instruktion att Polismyndigheten ska bistå vid utredning av ekonomisk brottslighet om Ekobrotts-



myndigheten i ett enskilt fall begär det och det inte finns särskilda skäl mot det (22 §).

#### *Sekretariatet för myndighetssamverkan (SMS)*

Sekretariatet för myndighetssamverkan (SMS) är en sektion inom Noa. SMS är en stödfunktion för regionerna och har ett ansvar att samordna olika samverkansuppdrag internt inom Polismyndigheten. Närmare bestämt ansvarar sekretariatet för samordning av myndighetsgemensamma regeringsuppdrag och annan beslutad myndighetssamverkan med fokus på organiserad brottslighet. Bland annat samordnar sekretariatet A-krimsamverkan – myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet, Bob – barn och unga i organiserad brottslighet, OB-satsningen – myndigheter i samverkan mot organiserad brottslighet, Empact och samverkan kring sanktionsbrottslighet (Ju2024/01094). SMS har t.ex. vid varje region en nationell samordnare som är placerad för arbetet mot arbetslivskriminalitet. SMS ska även stödja regionerna i frågor av praktisk karaktär, administration och kontaktytor samt löpande informera om beslut och pågående verksamhet. SMS ansvarar också för övergripande kontakter med andra myndigheter och aktörer.

#### **4.4.2 Polisens organisering av arbetet mot ekonomisk brottslighet**

Polisen har till skillnad från Ekobrottsmyndigheten inte en begränsad brottskatalog, utan ska enligt dess uppdrag utreda alla brott som faller under allmänt åtal. Således utreder Polismyndigheten samtliga ekonomiska brott som Ekobrottsmyndigheten, jämte Skatteverkets brottsutredande enhet (och i vissa fall Kustbevakningen, Tullverket och Säkerhetspolisen) inte utreder och/eller lagför. De ekonomiska brotten utgör därmed en av många brottstyper som utreds av polisen och de utreds, som framgår ovan, på olika nivåer, vissa nationellt och vissa i polisregionerna.

Innan Ekobrottsmyndigheten fick ett nationellt ansvar för att handlägga brotten i sin ”brottskatalog” fanns normalt enheter för utredning av ekobrott inom landets dåvarande olika polismyndigheter. Flera polismyndigheter hade svårigheter att prioritera ekobrotten i

sin verksamhet samtidigt som de brottades med personal- och kompetensproblem, vilket bl.a. ledde till långa handläggnings-tider.<sup>34</sup> När Ekobrottsmyndigheten inrättades lades dessa enheter ned. Numera fördelas och handläggs de ekonomiska brotten annorlunda.

Inom Polismyndigheten är den s.k. brottskatalogen en viktig grund för ärendefördelning genom att den anger på vilken organisatorisk nivå en specifik brottstyp ska utredas, dvs. på nationell eller regional nivå eller polisområdesnivå eller lokalpolisområdesnivå. Lokalpolisområdena utreder normalt sett brottstyper av enkel beskaffenhet och där polisen är förundersökningsledare, dvs. mängdbrott. Grövre brott, där åklagare är förundersökningsledare, utreds normalt sett på polisområdesnivå eller regional nivå. På den nationella nivån utreds endast ett fåtal specifika och ovanligare brottstyper, exempelvis mutbrott, korruptionsbrott, krigsbrott och artskyddsbrott. De ekonomiska brotten utreds och fördelas efter samma principer som övriga brottstyper, nämligen oftast efter geografisk brottsplats samt efter allvarsgrad. Det finns dock undantag från dessa principer.<sup>35</sup>

### *Ett nytt arbetsätt*

När den nuvarande rikspolischefen tillträdde för ett och ett halvt år sedan fick hon med sig ett uppdrag om att förbättra utredningsresultaten. Det arbetet har påbörjats och har haft utgångspunkt i en strategi för utredningsverksamheten som beslutades 2021 (Polismyndighetens strategi för utredningsverksamheten, PM 2021:10). I den strategin definieras framgångsrik uppkläring. Med framgångsrik uppkläring avses att de brottsmisstankar som förväntas leda till lagföring och kan påverka påföljden är de brott som i första hand ska utredas. Syftet är alltså inte primärt att öka antalet och andelen ärenden som redovisas till åklagare för beslut i åtalsfrågan, utan att redovisa rätt brott. Det arbete som pågår för att effektivisera utredningsarbetet innefattar att effektivisera verksamheten, vilket innebär såväl utvecklad ledning som anpassade och förändrade arbetsmetoder och it-utveckling.

---

<sup>34</sup> Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning, SOU 2007:8, s. 97.

<sup>35</sup> Det arbetas inom Polismyndigheten fram en ny arbetsordning som kan komma att påverka det som skrivs om arbetsfördelningen.

Enligt uppgifter från Polismyndigheten har myndigheten höjt utredningstakten för bedrägerier, bidragsbrott och penningtvätt, med en ökad redovisning till åklagare som resultat. Detta vinner visst stöd av Polismyndighetens årsredovisning, enligt vilken ärenden om bedrägerier, bidragsbrott och penningtvätt som redovisades till åklagare ökade med 45 procent mellan 2023 och 2024 (2 500 ärenden). Enligt Polismyndigheten har flera faktorer bidragit till denna utveckling, se här nedan och även avsnitt 4.4.5.

De senaste åren har Polismyndighetens finansiella förmåga ökat. Totalt finns i dag cirka 300 finansiella utredare placerade på olika nivåer i regionerna och vid Noa. En av de viktigaste faktorerna är dock att de arbetssätt och ledningsformer som Polismyndigheten har utvecklat i arbetet mot grov våldsbrottslighet också har börjat användas mot organiserade bedrägerier. Det innebär bland annat en ökad samordning av ärenden för lagföring av brott, och ett mer informationsdrivet arbetssätt för att snabbt fånga upp nya trender och kunna sätta in förebyggande åtgärder på ett tidigt stadium.<sup>36</sup> Detta innebär också att ledningen av myndighetens utredningsverksamhet utvecklas. Brottskatalogen kvarstår som en vägledning för fördelning av ärenden internt, men den ställs numera i relation till en bredare lägesbild där s.k. noder identifieras och ärenden klustras och fördelas ut till olika regioner och utredningsfunktioner. Syftet med klustringen är att samlat utreda t.ex. serier av brott och organiserade brottsupplägg som går över flera regioner, vilket ger en större brottsbekämpande effekt. Ett annat syfte är att fördela trycket på utredningsverksamheten jämnare över myndigheten.

Lägesbilder och samordningsstöd för denna typ av mer planlagd utredningsverksamhet påbörjades först inom ramen för de nationella och regionala driftcentren (se avsnitt 4.4.10), där man har skalat upp de arbetssätt som utvecklades inom ramen för den särskilda händelsen Frigg.

Brottsförebyggande rådet (Brå) fick 2021 i uppdrag av regeringen att utvärdera satsningen på 10 000 fler polisanställda (Ju2021/02238). Satsningen innebar att antalet polisanställda skulle öka med 10 000 under perioden 2016–2024. Den tredje delrapporten inom uppdraget publicerades i oktober 2024 och behandlar utredningsverksamheten. I rapporten ligger ett särskilt fokus på utredningsresultat inom utredning av grova brott och brott mot särskilt utsatta brottsoffer.

---

<sup>36</sup> Uppgifter från Polismyndigheten samt myndighetens årsredovisning för 2024.

Andelen uppklarade grova brott totalt låg under perioden 2019–2023 oförändrat på runt 19 procent trots de ökade resurserna. Brå har inte särskilt analyserat utredningen av ekonomisk brottslighet. Studien visar dock på att ökade resurser inte hade bidragit till bättre utredningsresultat. Det krävdes enligt Brå även bl.a. förändrade arbetsmetoder.

#### 4.4.3 Funktioner inom Noa som arbetar med "kriminell ekonomi"

Som beskrivits tidigare används inom Polismyndigheten begreppet kriminell ekonomi. Utöver det arbete som bedrivs i regionerna finns det i dag flera funktioner inom Noa som arbetar med ekonomisk brottslighet, eller "kriminell ekonomi".

Vid Noas underrättelseenhet finns finanspolissectionen (Finanspolisen), se avsnitt 4.4.7. Finanspolisen deltar i Swedish Anti-Money Laundering Intelligence Task Force (Samlit), vilket är ett samarbete mellan polisen och fem storbanker samt Svenska bankföreningen kring penningtvätt och bedrägerier. I den delen samarbetet avser bedrägerier deltar för polisens räkning även Nationellt bedrägericentrum, som har en samordnande funktion inom Noa i fråga om bedrägeribrottslighet (se vidare nedan). Finanspolisen har också projektledningsansvaret för området kriminell ekonomi inom polisen och har bl.a. ansvarat för underrättelseverksamhetens implementering av det nya verktyget självständigt förverkande. Vidare finns det en grupp inom Finanspolisen som har till uppgift att öka myndighetens förmåga att återta brottsvinster. Inom Noas underrättelseenhet finns i dag också den samordningsfunktion som Polismyndigheten ska ha enligt 13 § förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Vid Noas utredningsenhet finns en grupp för finansiellt utredningsbiträde som biträder med finansiella utredningar i förundersökningar. I gruppen finns bl.a. experter för kryptospårning samt Polismyndighetens Asset Recovery Office (ARO) och kontaktpunkt för Camden Asset Recovery Initiativ (CARIN). Inom utredningsenheten finns även en penningtvättsgrupp med uppdrag att utreda särskilt prioriterade (större och komplexa) ärenden, bl.a. ärenden med internationell koppling eller ärenden med avsaknad av tydlig regional tillhörighet. Vidare finns inom utredningsenheten

Nationellt it-brottscentrum. Sektionen är polisens expertfunktion för utredning av komplexa cyberbrott och andra brott där internet är en bärande del. Sektionen biträder även den brottsbekämpande verksamheten med insamling och hantering av digital bevisning och digitala spår. Vid sektionen finns också ett antal kryptoanalytiker. Dessutom finns Nationellt bedrägericentrum (NBC) vid utredningsenheten. NBC arbetar främst med brottsförebyggande arbete mot bedrägerier samt har en samordnande funktion på området inom Polismyndigheten. Sektionen utför också visst operativt arbete, bl.a. samordning, ”klustring”, av s.k. vishingbedrägerier. NBC ingår också i internationella samarbeten mot bedrägerier. Bland annat leder NBC sedan 2019 en EU-gemensam aktivitet mot bedrägerier på internet inom ramen för EMPACT (Europeiska sektorsövergripande plattformen mot brottshot).

Sekretariatet för myndighetssamverkan (SMS), se avsnitt 4.4.1, ansvarar för samordning och koordinering av myndighetsgemensamma regeringsuppdrag och annan beslutad myndighetssamverkan. Kriminell ekonomi har under de senaste åren varit en central del i samverkan med andra myndigheter.

Som framgått ovan har Noa en central roll inom Polismyndigheten inom ”kriminell ekonomi” genom att en stor del av myndighetens ekospecialistkompetens finns där och genom att avdelningen ansvarar för utvecklingsarbetet på området. Hitills har arbetet inom den kriminella ekonomin emellertid inte varit samordnat inom Noa och de olika företeelserna: brottsvinster, bedrägerier, penningtvätt osv. har i stor utsträckning hanterats separat. Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan och inriktning reglerar vad som ska göras på en övergripande nivå, men det har tidigare inte funnits någon inom Polismyndigheten som har det formella ansvaret för området kriminell ekonomi. Numera finns det dock problemansvariga chefer inom det nationella och de regionala driftcentrumen (se mer om dessa i avsnitt 4.4.10).

Chefen för Noa har bl.a. mot denna bakgrund beslutat om en översyn av arbetet mot den kriminella ekonomin och hur det skulle kunna organiseras och styras bättre inom avdelningen. Ett arbete har påbörjats med att sätta ramarna för en ny organisation inom Polismyndigheten som kan samla de i dag delvis spretiga insatserna på området kriminell ekonomi och bättre bidra till myndighetens samlade arbete inom kriminell ekonomi. Arbetet har samordnats

med framarbetandet av det organisationsförslag som presenteras i denna utredning, se avsnitt 7.

#### 4.4.4 Något om polisens arbete med brottsvinster

Polismyndigheten har de senaste åren vidtagit ett antal åtgärder för att förbättra myndighetens förmåga att återta brottsvinster. Bland annat har antalet finansiella utredare under de senaste två åren ökat från 180 till närmare 300.

Under 2021 inleddes ett tvåårigt projekt för att förstärka den operativa förmågan att återta brottsvinster. Detta innefattade dels införandet av en metodik för tillgångsinriktad brottsbekämpning, dels en utbildningsinsats, främst inom lokalpolisområdena. Detta har, enligt Polismyndigheten, lett till att kunskapen om finansiella utredningar har ökat och att finansiell utredning numera är en mer självklar del av all brottsbekämpning, när det finns finansiella spår att följa.

Polismyndigheten har vidare sedan 2022 förberett sina medarbetare för de nya rättsliga verktygen som den nya förverkandelagstiftningen, som trädde i november 2024, gett de brottsbekämpande myndigheterna. Framför allt har ett omfattande utbildningsarbete och framtagande av metodstöd skett. Det har dessutom bedrivits ett arbete för att ta fram mätbara resultatindikatorer för återtagande av brottsvinster i form av bl.a. antal beslag i förverkandesyfte samt värde. Uppföljning av arbetet med självständigt förverkande genomförs också.

Polismyndigheten har i sin årsredovisning för 2024 redovisat återtagandet av brottsvinster genom att återge Åklagarmyndighetens statistik om antalet yrkanden om förverkande samt det värde som de motsvarar. Åklagarmyndigheten har under 2024 framställt 2 668 yrkanden om förverkande, en ökning med 24 procent jämfört med 2023 och nästan 50 procent jämfört med 2022. Yrkandena om förverkande av brottsvinster omfattade totalt 343 miljoner kronor.

#### 4.4.5 Särskilt om hanteringen av bedrägerier

*Ett stort inflöde och historiskt stora balanser som nu minskat något*

Som framgår av avsnitt 3 har antalet anmälda bedrägeribrott ökat de senaste åren. Polismyndigheten har länge också brottats med dåliga resultat på området. År 2024 kunde man dock notera ett trendbrott.

Hösten 2023 beslutade Nationella operativa ledningsgruppen (NOLG) om ett uppdrag, som skulle utföras gemensamt av NBC och samtliga polisregioner. Uppdraget innebar i korthet att det arbets-sätt som tillämpats för att bekämpa våldsvågen inom ramen för de nationella särskilda händelserna Frank och Frigg (se avsnitt 4.4.9) även skulle tillämpas för att förbättra handläggningen av bedrägeribrott. Ärenden skulle således samlas i kluster, för att sedan handläggas tillsammans. Ansvar för klustren skulle fördelas på samtliga polisregioner, vilka skulle få ett respektive s.k. nodansvar. På samma sätt som inom arbetet mot våldsvågen skulle brotten således inte angripas som isolerade företeelser, utan samlat i syfte att få en helhetsbild. Informationsutbytet inom hela myndigheten skulle förbättras. Arbetet skulle även bedrivas proaktivt i syfte att förhindra förväntad brottslighet, inte bara reaktivt för att utreda redan begångna gärningar. Det beslutades vidare att underrättelsearbetet skulle förbättras. Tidigare hade det bedrivits i mycket liten skala, och framför allt inom NBC och av Finanspolisen. Det brottsförebyggande arbetet och samarbetet med bankerna skulle prioriteras. Samtidigt skulle synergieffekter kunna uppnås. På grund av en enligt Polismyndigheten konstaterad och tydlig koppling mellan våldsbrottslighet och bedrägeribrottslighet förväntades underrättelseverksamheten kunna bidra till att bekämpa den organiserade brottsligheten i stort. Se även avsnitt 4.4.2.

Under 2023 ökade antalet anmälda bedrägeribrott stort, nämligen med 21,9 procent i jämförelse med föregående år. År 2024 minskade emellertid anmälningarna något, med fyra procent, till 211 550 brott. Antalet inkomna bedrägeriärenden var 148 703 ärenden. Av dessa inleddes förundersökning i 35 procent. Elva procent av bedrägerierna förundersökningsbegränsades. 7 907 ärenden redovisades till åklagare, vilket som nämnts tidigare är en ökning med 45 procent sedan året före. Som redogjorts för i samband med beskrivningen av bedrägeriteamet vid City åklagarkammare i Stockholm ligger ett stort antal bedrägeriärenden i balans hos Polismyndigheten, en balans

som nu dock minskat något. Ungefär 21 000 bedrägeriärenden var öppna, en minskning med 15 procent sedan året före. Lagföringskvoten<sup>37</sup> var ungefär 90 procent, ungefär i höjd med andra brottstyper.<sup>38</sup>

För första gången sedan 2020 noterades under 2024 en minskning av brottsvinsterna för bedrägerier. Vinsterna för 2024 var cirka 6,3 miljarder kronor, vilket är 16 procent lägre än året innan då vinsterna var cirka 7,5 miljarder kronor.<sup>39</sup> När det gäller vishing-bedrägerier noterade Polismyndigheten en minskning av dessa brottsvinster med 40 procent. Polismyndigheten förklarar minskningen med det nya arbetssättet i kombination med ett minskat antal anmälningar och det åtgärds paket, bl.a. samarbete med bankerna, som satts in mot dessa bedrägerier. Det finns dock även brottstyper där brottsvinsterna har ökat. Tillvägagångssätt som uppvisar den största ökningen av brottsvinster är identitetsbedrägerier med lån. Den största inkomstkällan för bedragarna är sedan fem år tillbaka investeringsbedrägerier. 2024 genererade investeringsbedrägerier cirka 1,7 miljarder kronor i brottsvinster till olika kriminella aktörer eller grupperingar. Brottsvinsterna för investeringsbedrägerier har minskat i jämförelse med 2023, när de var 2,3 miljarder kronor.

I Polismyndighetens analys identifierades 316 anmälningar där individer rapporterat att de har förlorat mer än en miljon kronor under 2024. Brottsvinsterna för dessa anmälningar var cirka 949 miljoner kronor. Dessa siffror är lägre än 2023 (370 anmälningar och cirka 1 288 miljoner kronor i brottsvinster). Ett troligt antagande enligt Polismyndigheten är att det under 2024 var svårare för bedragarna att generera en hög brottsvinst per målsägande. Sammanfattningsvis finns det mycket som talar för att Polismyndighetens ändrade arbetsmetoder i bedrägeribekämpningen har börjat ge resultat. Det behövs dock ytterligare tid innan detta kan sägas med säkerhet.

### *Bedrägerisektionerna i regionerna*

Regionernas bedrägeriorganisationer är byggda på olika sätt.

Region Öst har ingen egen bedrägerisektion. Bedrägeriberedningen tillhör regionen, där det finns fem förundersökningsledare, nio utredare, en analytiker och en gruppchef. Utredningsgrupperna

---

<sup>37</sup> Lagföringskvot är andelen positiva lagföringsbeslut av beslutade brottsmisstankar.

<sup>38</sup> Polismyndighetens årsredovisning för 2024.

<sup>39</sup> Polismyndighetens rapport Brottsvinsterna för bedrägeribrottsligheten 2024, februari 2025.



finns i polisområdena: två grupper i Jönköpings län, tre grupper i Östergötlands län (varav en grupp är välfärdsbrottsgrupp) och två grupper i Södermanlands län.

Bedrägerisektion Bergslagen startades den 1 januari 2023. Sektionen består av Bedrägericenter och tre utredningsgrupper. Bedrägericenter (beredningsgruppen) bereder kort- och annonsbedrägerier samt bidragsbrott och tar även hand om sektionens inflöde och fördelar ärenden till de andra grupperna. De tre bedrägerigrupperna finns i Dalarna, Örebro och Värmland och tar hand om alla andra bedrägerier utifrån geografisk fördelning. I dagsläget har sektionen även en vishinggrupp med tre utredare, en från vardera bedrägerigruppen och en grupp med finansiella utredare.

Regionens Mitts bedrägerigrupper blev en sektion under hösten 2021 och består av sju grupper. En ärende-/samordningsgrupp sitter geografiskt utspridd i regionen. Gruppen bereder ärenden initialt. Den ansvarar för sektionsinkorgen och hanterar ärendemottagning från andra regioner/enheter och samordnar ärenden till övriga regioner/enheter. Gruppen består av en chef, två förundersökningsledare samt ett antal utredare. Utredningsgrupperna finns i Uppsala (två grupper), Västerås (två grupper) och Gävle (en grupp), men det finns utredare även på andra orter runt om i regionen. Grupperna består av en gruppchef, två förundersökningsledare och åtta utredare. Till sektionen hör också finansiella utredningsgruppen som består av en gruppchef och finansiella utredare. Gruppen bistår hela regionen med sin expertis och arbetar mestadels med grova brottsärenden.

Region Syd har tolv grupper på sektionen som finns i Malmö, Helsingborg, Kristianstad och Växjö. Grupperna består av en gruppchef, en förundersökningsledare och tio utredare. En av grupperna är verksamhetsstöd med förundersökningsledare och några handläggare. Bidragsbrotten utreds av utredare från alla grupper och gruppen kallas för bidragsbrottsteamet. Ärenden till bedrägerigrupperna kommer från ärendesamordningsfunktionen.

Samordningssektionen i region Stockholm har två grupper, en förundersökningsledargrupp samt en beredningsgrupp, som har som huvuduppgift att ta emot samtliga bedrägeriärenden som kommer till regionen samt granska och fördela dem inom eller vidare till regioner. Vid behov bereder sektionen inkommande ärenden för att fastställa vart ärendet ska fördelas och för att uppfylla krav på genomförda lokala utredningsåtgärder innan ärendet ska till en annan region. På

Bedrägerisektionen finns det två utredningsgrupper som jobbar med ärenden som har kortare prognos, sex utredningsgrupper som utreder ärenden med längre prognos, en grupp som endast jobbar med äldre bidragsbrott, en utredningsgrupp som jobbar med övriga äldre ärenden samt en sektionsgemensam grupp där de enklaste ärendena utreds. Förutom två av grupperna som finns på Gotland, är alla grupper placerade i Stockholm.

Region Västs bedrägerisektion är fördelad på 13 grupper. Sektionen är representerad med minst en utredningsgrupp i alla polisområden för att ha en lokal förankring i alla dessa. Huvudort är Göteborg, där också sektionens övriga funktioner är placerade. Organisatoriskt tillhör Bedrägerisektionen den regionala utredningsenheten. Bland utredningsgrupperna finns två ”modusgrupper” placerade i Göteborg som ska arbeta med ärenden av visst modus för att snabbt avbryta pågående brottslighet, förhindra ytterligare brott samt hitta möjliggörare och fokuspersoner. I Göteborg har bedrägerisektionen, utöver modusgrupperna, även tre utredningsgrupper som arbetar med inkomna ärenden enligt prioritetsordning. Bedrägerisektionen har även verksamhet i Borås, Alingsås, Falköping, Lidköping, Vänersborg, Åmål, Halmstad och Varberg. Operativa gruppen är sektionens polisoperativa grupp, som stödjer med att verkställa operativa tvångsmedel. Gruppen med finansiella utredare och analytiker stöder funktionen med t.ex. analys av material från hemliga tvångsmedel och större finansiella utredningar.

I region Nord är Regionalt bedrägericenter placerat i Sundsvall och hanterar och bereder alla bedrägerier som kommer in till regionen. Bedrägericenter fördelar sedan ärendena ut till regionen och övriga Sverige. Regionen har även en kriminell ekonomigrupp. Utöver detta har regionen fyra bedrägerigrupper som hanterar ärendena vidare efter beredningen hos bedrägericentret. Dessa är placerade i Polisområde Jämtland, Polisområde Norrbotten, Polisområde Västerbotten och Polisområde Västernorrland.

*Nationellt bedrägericentrum*

Nationellt bedrägericentrum (NBC) skapades 2014 som en sektion inom Polismyndigheten i Stockholms län. Det var en sammanslagning av flera bedrägerirottlar i Stockholm och syftet var att nationellt förbättra brottsamordningen av bedrägerier och att göra brottsbekämpningen mer effektiv och strukturerad. NBC vilade på tre ben: polisoperativt arbete, metodutveckling och brottsförebyggande arbete. Det operativa utredningsarbetet bedrevs dock fortfarande regionalt. Sedan 2020 är Noa processägare för bedrägeribrott och NBC har placerats vid avdelningen. NBC ansvarar i dag bl.a. för det strategiskt brottsförebyggande arbetet på nationell nivå. Sektionen kan också initiera operativa insatser inom bedrägeriområdet.

NBC arbetar inte med utredningsverksamhet. Sektionen har inte heller någon direkt insyn i pågående förundersökningar. I stället arbetar sektionen med att identifiera mönster på aktiviteter inom de organiserade kriminella miljöerna som har koppling till bedrägeribrottsligheten. Sådan rapportering sätts sedan samman och resulterar i lägesbilder eller prioriteringar i polisverksamheten. Enligt rapporten *De organiserade bedrägerierna från 2021* var inhämtning på bedrägeriområdet tidigare inte en huvudsaklig prioritering för Polismyndigheten och information om bedrägeribrottslighet och dess koppling till de organiserade kriminella miljöerna kom inte alltid till underrättelseverksamhetens kännedom. Numera är dock bedrägerierna en av myndighetens prioriteringar. År 2023 arbetade cirka 25 personer på NBC.

Chefen för NBC leder också arbetet i Strategiskt bedrägeriråd (SBR). Rådet består av sektionschefer för bedrägerisektionerna i polisregionerna Stockholm, Bergslagen, Mitt, Syd och Väst samt representanter för polisregionerna Nord och Öst. Det strategiska bedrägerirådet verkar för en strategisk och långsiktig planering av arbetet mot bedrägerier. Rådet fungerar också som en samordnande länk mellan Noa, NBC och polisregionerna. För det syftet har det skapats underarbetsgrupper, s.k. forum. Där företräds polisregionerna av medarbetare som direkt arbetar mot bedrägeribrott. Forumen leds och samordnas av NBC. Arbetet består bl.a. av att utarbeta en best practice och att dela med sig av erfarenheter mellan polisregionerna. Exempel på forum är bidragsbrottsforum, brottsförebyggande forum, och operativt bedrägeriforum.

NBC tar varje månad fram en nationell lägesbild över hur bedrägeribrottsligheten utvecklas. Lägesbilden kompletteras därefter med regionala lägesbilder rörande bidragsbrott och brottsförebyggande arbete.

### *Polisens brottsförebyggande arbete mot bedrägeribrott*

En stor del av NBC:s arbete består av brottsförebyggande arbete på bedrägeriområdet. Man har från polisens sida i flera sammanhang uttalat att bedrägerierna inte går att lagföra bort i deras helhet, utan att de måste bekämpas genom att förhindra att de begås. Polismyndigheten anförde i sin årsredovisning för 2023 att inflödet av bedrägerier inte hade minskat trots att det brottsförebyggande arbetet, enligt myndighetens bedömning, har gett effekt. En förklaring till detta antogs vara att brottstypen förändras mycket snabbt och att åtgärder som sätts in pareras av gärningspersonerna genom att de ändrar sina tillvägagångssätt.

Det proaktiva arbetet med sitt nya fokus på sårbarhetsreducering som nu har börjat tillämpas även på bedrägerier inriktas bl.a. på att tillsammans med andra aktörer öka samhällets förmåga att identifiera och stoppa t.ex. möjliggörare inom kriminella ekonomi. Arbetssättet innehåller således i sig ett brottsförebyggande inslag. Som andra exempel på polisens brottsförebyggande arbete på området kan följande nämnas:

Polisen inledde under 2023 en strukturerad samverkan med bankerna vilket ledde till ett ökat informationsutbyte och till att bankerna presenterade ett åtgärdsprogram för att minska sin sårbarhet. Under 2024 fortsatte samverkan med banker och andra samhällsaktörer för att förhindra bedrägerier.

Polismyndigheten har enligt sin årsredovisning för 2024 också medverkat i ett flertal föreläsningar och publika sammanhang där bedrägerier stått i fokus samt bidragit till flera offentliga utredningar inom området bedrägerier.

#### 4.4.6 Närmare om Polismyndighetens underrättelseverksamhet på ekoområdet

Enligt 2 § polislagen hör det till Polismyndighetens uppgifter att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet. Det innebär i praktiken att myndigheten har ett uppdrag att bedriva kriminalunderrättelseverksamhet. Polismyndighetens underrättelseverksamhet går i korthet ut på att avslöja om viss brottslig verksamhet har förekommit, pågår eller kan förväntas inträffa. På samma sätt som inom Ekobrottsmyndighetens underrättelseverksamhet är informationsinhämtning det viktigaste verktyget. Informationen kan leda till närmare efterforskningar, vilket kan ge en konkret brottsmisstanke och en brottsanmälan. Den kan också användas som underlag för strategiska beslut eller prioriteringar i verksamheten. Inhämtningen av information omfattar både passiv inhämtning, t.ex. genom Polismyndighetens tipsfunktion eller underrättelser om misstänkt penningtvätt från olika aktörer, och aktiv inhämtning genom olika källor, t.ex. register.

Den polisära underrättelseverksamheten regleras indirekt i flera lagar, t.ex. genom dataskyddsregleringen i brottsdatalagen (2018:1177) och den kompletterande lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (polisens brottsdatalag), som sätter gränser för vilka personuppgifter som får behandlas och på vilket sätt. Personuppgiftsbehandling är nämligen grunden för underrättelseverksamheten, eftersom den nästan alltid rör information, dvs. uppgifter, om fysiska eller juridiska personer. Även offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och säkerhetsskyddslagen (2018:585) sätter vissa gränser för verksamheten.

Kriminalunderrättelseverksamhet bedrivs på olika nivåer inom polisen: nationellt, i de sju polisregionerna och inom polisområdena. Någon särskild eller sammanhållen organisation för ekounderrättelseverksamhet finns dock inte i dag. Det finns inte heller någon inriktning för underrättelseverksamheten som särskilt avser den ekonomiska brottsligheten. Underrättelseverksamheten som bedrivs på de olika organisatoriska nivåerna motsvarar de brottstyper och brottsområden som man har utredningsansvaret för och kan på så sätt innefatta viss ekonomisk brottslighet. Däremot är området kriminell ekonomi numera ett prioriterat område i underrättelseverksamheten och ingår i underrättelseplaner såväl nationellt som regionalt. Organisa-

toriskt har Finanspolisen ett projektledningsansvar för området. Det sker återkommande arbetsmöten mellan underrättelseverksamheten inom Noa och de regionala underrättelsecheferna för att utveckla och samordna arbetet.

Underrättelseenheten vid Noa består av tre sektioner: Finanspolisen, underrättelsesamordningssektionen och underrättelsesektionen. Enhetens huvudsakliga uppdrag är att inhämta, bearbeta, analysera och delge underrättelseinformation till övrig polisverksamhet, såväl nationellt som internationellt. Verksamheten har både en strategisk och operativ inriktning. På nationell nivå finns utöver Finanspolisen (se närmare nedan), NBC, som inte har ett underrättelseuppdrag men som bedriver viss underrättelseverksamhet på bedrägeriområdet. Även inom polisregionernas underrättelseenheter bedrivs som framgår ovan viss underrättelseverksamhet på bedrägeriområdet.

#### 4.4.7 Finanspolisen

Finanspolissektionen (Finanspolisen) är en del av underrättelseenheten vid Noa. Enligt det fjärde penningtvättsdirektivet<sup>40</sup> finns det ett krav på att medlemsstaterna ska inrätta en finansunderrättelseenhet, på engelska en Financial Intelligence Unit (FIU), för att förebygga, upptäcka och effektivt bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. I Sverige har Finanspolisen utsetts att vara FIU.<sup>41</sup> Arbetet som FIU består framför allt av att ta emot underrättelser om misstänkta transaktioner och aktiviteter från verksamhetsutövare och andra som är rapporteringsskyldiga enligt lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen), t.ex. banker, spelbolag och betaltjänstverksamheter. Finanspolisen hämtar också aktivt in information från verksamhetsutövare och andra aktörer med uppgiftsskyldighet samt från FIU:er

---

<sup>40</sup> Artikel 32.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG. Motsvarande bestämmelse finns i artikel 17.1 i sjätte penningtvättsdirektivet.

<sup>41</sup> Av 4 kap. 5 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism framgår att Polismyndigheten är finansunderrättelseenhet. I 32 § förordningen (2022:1718) om instruktion för Polismyndigheten anges att det vid Polismyndigheten ska finnas en särskild funktion som bedriver verksamheten (finanspolissektionen).

i andra länder. Informationen behandlas i det s.k. penningtvätsregistret, ett register som endast anställda vid Finanspolisen har tillgång till. Finanspolisen är utöver sitt uppdrag som FIU en del av den nationella underrättelseverksamheten inom Polismyndigheten. Finanspolisen är således inte en utredningsfunktion inom polisen, utan en underrättelsesektion.

Under 2024 arbetade cirka 60 personer vid Finanspolisen.<sup>42</sup>

Den samlade informationen som finns hos Finanspolisen analyseras och används bl.a. som underlag för underrättelseuppdrag, beslut om dispositionsförbud<sup>43</sup> eller strategiska analyser. De strategiska analyserna presenteras i vägledningar, informationsblad och underrättelserapporter som riktas till myndigheter och verksamhetsutövare i arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Finanspolisen delar – när den bedömer att det finns skäl till det och det är rättsligt möjligt – även information till tillsynsmyndigheter, privata aktörer, andra myndigheter och andra delar av Polismyndigheten. Inom brottsbekämpningen kan informationen användas i en pågående förundersökning eller resultera i att mottagaren upprättar en brottsanmälan. Finanspolisen upprättar också på egen hand brottsanmälningar till polisens utredningsverksamhet och/eller Ekobrottsmyndigheten. Finanspolisen bedriver visst operativt arbete, framför allt genom att bidra med analyser och information inom ramen för olika former av myndighetssamverkan.

Som nämndes ovan kan Finanspolisen fatta beslut om dispositionsförbud. Finanspolisen gör detta när det i misstankerapporter eller på annat sätt framkommer omständigheter som gör att egendom kan misstänkas vara föremål för penningtvätt eller avsedd för finansiering av terrorism. Dispositionsförbuden gäller oftast medel på ett konto men under 2023 fattades även beslut om förbud att disponera egendom i form av kontanter, kryptovaluta och värdepapper. Under 2024 fattade Finanspolisen 78 beslut om dispositionsförbud till ett totalt värde om ungefär 77 miljoner kronor.

Våren 2020 infördes det nuvarande rapporteringssystemet, goAML. Samtliga misstankerapporteringar måste göras i detta system. Enligt

---

<sup>42</sup> Finanspolisens årsrapport 2024, Polismyndigheten, mars 2025.

<sup>43</sup> Ett dispositionsförbud är ett tillfälligt förbud att flytta eller på annat sätt disponera egendom som misstänks vara föremål för penningtvätt eller avsedd för finansiering av terrorism. Dispositionsförbudet beslutas av Polismyndigheten, och överlämnas därefter till åklagare för prövning (se 4 kap. 11–12 §§ lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism).

Finanspolisen har systemet ökat dess analysförmåga. Systemet ställer samtidigt krav på att rapportörerna ska skicka in informationen enligt en fast struktur, vilket gör att vissa rapporter avvisas och måste skickas in igen. Under 2024 inkom ungefär 60 000 rapporter från verksamhetsutövare till Finanspolisen.<sup>44</sup>

Finanspolisens organiserade samverkan med övriga myndigheter består framför allt av arbetet inom ramen för OB-satsningen samt operativ samverkan med såväl kreditinstitut som andra myndigheter med stöd av kap. 4 a i penningtvättslagen. Därutöver finns sedan några år tillbaka ett strategiskt samarbete genom Samlit (Samlit Financial Crime Prevention). Samlit är ett samarbete mellan polisen och ett antal storbanker med syftet att förbättra förmågan att identifiera och förebygga penningtvätt och bedrägerier genom ökad informationsdelning, se avsnitt 5.3.5. Finanspolisen har också en central roll i det nyinrättade finansiella underrättelsecentrumet, se avsnitt 4.4.8.

#### *Något mer om kravet på oberoende och övriga brottsbekämpande myndigheters tillgång till penningtvätsregistret*

Finansunderrättelseenheten ska enligt penningtvättsdirektivet vara operativt oberoende och självständig. Den ska ha behörighet och kapacitet att utföra sina uppgifter fritt och kunna fatta självständiga beslut, inklusive att kunna fatta självständiga beslut om att analysera, begära och sprida specifik information. Vidare ska finansunderrättelseenheten enligt direktivet vara den enda centrala nationella enhet som ansvarar för att ta emot och analysera rapporter om misstänkta transaktioner som lämnas av verksamhetsutövare. Av den anledningen har det angetts i Polismyndighetens instruktion att det ska finnas en särskild funktion inom polisen som ska bedriva verksamheten enligt direktivet. Verksamheten består i princip av att ta emot, behandla och analysera den information som enheten mottar. Tanken är att Finanspolisen ska kunna bedöma om de avvikelser eller misstänkta aktiviteter eller transaktioner som rapporterats, ensamt eller i kombination med annan tillgänglig information, kan misstänkas utgöra ett led i brottslig verksamhet.

I Sverige förs det vid Finanspolisen ett penningtvätsregister. Uppgifterna där behandlas med stöd av 5 kap. 18 § polisens brotts-

---

<sup>44</sup> Finanspolisens årsrapport 2024.



datalag.<sup>45</sup> I registret behandlas den finansiella underrättelseinformation som Finanspolisen mottagit och inhämtat. Informationen består bl.a. av aktiviteter och transaktioner som verksamhetsutövare har bedömt kan utgöra ett led i penningtvätt. Enligt penningtvättsdirektivet ska finansunderrättelseenheten också ansvara för att sprida resultaten av sina analyser och andra relevanta uppgifter till behöriga myndigheter, när det finns skäl att misstänka penningtvätt.<sup>46</sup> Finanspolisen ansvarar därmed för att dela information med andra delar av Polismyndigheten och andra brottsbekämpande myndigheter som kan vara av betydelse i deras verksamheter (s.k. delgivning). Enligt direktivet har den finansiella underrättelseenheten dock ingen skyldighet att tillmötesgå en begäran om uppgifter om det finns objektiva grunder för att anta att utlämnande av sådana uppgifter skulle inverka negativt på pågående undersökningar eller analyser, eller om uppgiftslämnandet i undantagsfall skulle vara klart oproportionerligt mot en fysisk eller juridisk persons legitima intressen eller också irrelevant för det ändamål för vilket det har begärts.

I dag är det endast tjänstemän vid Finanspolisen som har tillgång till uppgifterna i penningtvättsregistret (2 § första stycket förordningen [2018:1942] om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område och 32 § polisens instruktion). Andra delar av Polismyndigheten och andra brottsbekämpande myndigheter har inte möjlighet att göra egna sökningar i registret. Utlämnande av uppgifter från penningtvättsregistret genom direktåtkomst är således inte tillåtet (2 kap. 12 § andra stycket polisens brottsdatalag).

I avsnitt 8.3 beskriver vi att förutsättningarna för informationsdelning har ökat något de senaste åren genom lagen (2022:613) om finansiell information i brottsbekämpningen och 4 a kap. penningtvättslagen och att de brottsbekämpande myndigheterna, innefattande Polismyndigheten i övrigt, kan göra förfrågningar till Finanspolisen om att få ut uppgifter från penningtvättsregistret. Utöver detta lämnar Finanspolisen på eget initiativ ut information till brottsbekämpningen, när den finner skäl till det. Vissa myndigheter ges tillgång till uppgifterna genom att de förs in en uppgiftssamling som myndigheten har tillgång till. Uppgifterna kan också lämnas direkt

---

<sup>45</sup> Bestämmelsen anger att Polismyndigheten får föra ett penningtvättsregister. Personuppgifter får behandlas i penningtvättsregister om det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet där penningtvätt är ett led för att dölja vinning av brott eller brottslig verksamhet, eller som innefattar finansiering av terrorism.

<sup>46</sup> Se artikel 32 i det fjärde penningtvättsdirektivet.

till den myndighet som bedöms ha intresse av dem. Den övervägande delen av alla uppgifter i penningtvätsregistret som lämnas ut till Ekobrottsmyndigheten, andra delar av Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen och Tullverket lämnar Finanspolisen ut på eget initiativ utan att den mottagande myndigheten har efterfrågat uppgifterna.<sup>47</sup>

Det har emellertid från flera håll, bl.a. i Riksrevisionens granskningsrapport om Ekobrottsmyndigheten<sup>48</sup> och från Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten och Säkerhetspolisen, framförts att uppgifterna i penningtvätsregistret skulle vara till nytta i deras verksamhet och att den samlade brottsbekämpningen skulle bli effektivare om fler myndigheter fick direkttillgång till registret, eller i varje fall till vissa uppgifter hos Finanspolisen.<sup>49</sup> Särskilt kan detta antas vara fallet när det gäller ekobrottsbekämpning.

I augusti 2024 redovisade 2022 års penningtvätsutredning betänkandet Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism (SOU 2024:58). Utredningen behandlar bl.a. frågorna om Finanspolisens oberoende och brottsbekämpande myndigheters tillgång till penningtvätsregistret. Vi beskriver den utredningens bedömningar i avsnitt 8.3. Utredningen har bl.a. övervägt om övriga delar av Polismyndigheten och andra brottsbekämpande myndigheter ska få tillgång till registret och konstaterar att en åtkomst för myndigheterna till registret visserligen skulle förbättra deras effektivitet i underrättelsearbetet, men att en obegränsad tillgång till uppgifterna i penningtvätsregistret inte kan komma i fråga för någon annan än Finanspolisen. Utredningen bedömer inte heller att myndigheterna bör få självständig tillgång till avgränsad information.<sup>50</sup> I avsnitt 8.3 utvecklar vi våra egna reflektioner kring detta.

#### 4.4.8 Ett finansiellt underrättelsecentrum inrättas

I budgetpropositionen för 2025 föreslog regeringen att medel skulle tillföras för att inrätta ett finansiellt underrättelsecentrum vid Polismyndigheten. Inom ramen för centrumet skulle Polismyndigheten, Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten och banker m.fl. ges möjlig-

<sup>47</sup> Se SOU 2024:58, s. 678.

<sup>48</sup> Dock skrevs rapporten innan de nya regeländringarna trädde i kraft.

<sup>49</sup> Se även dir. 2022:76.

<sup>50</sup> För ett utförligare resonemang hänvisas till SOU 2024:58, volym 1, s. 667 f.

het att samverka för att effektivt kunna utbyta operativ information och arbeta förebyggande tillsammans i arbetet med att slå mot den kriminella ekonomin. Syftet med arbetet angavs vara att bl.a. bedrägerier och penningtvätt ska kunna motverkas genom att myndigheterna utvecklar samarbetet med aktörer inom den privata sektorn. Finanspolisen skulle enligt regeringen ha en central roll i arbetet.

Centrumet inrättades i mars 2025. Det har en roll även i det organisationsförslag som beskrivs i avsnitt 7. Centrumet har presenterats som en fördjupad samverkan mellan Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket och aktörer inom den finansiella sektorn för att effektivt bekämpa den kriminella ekonomin. I arbetet ska myndigheterna och bankerna samverka och utbyta operativ information med varandra och genom proaktivt arbete försvåra att brott begås. Inledningsvis har Finansiellt underrättelsecentrum uppdraget att försvåra kriminella aktörers nyttjande av samhällsstrukturer och legala system. Från den 1 september 2025 kommer Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket att sitta i en gemensam lokal med representanter från bankerna. Tanken är att bankerna ska bidra med snabb information om misstänkt brottslighet och även vidta åtgärder för att brott inte ska vara möjliga att genomföra. Bankerna har även kundkännedom och avancerade system för övervakning av transaktioner, som tillsammans med information från myndigheter kan vara avgörande. Centrumet ska vara fullt utbyggt senast den 31 december 2027.

#### 4.4.9 Frank, Frigg och Freja

För att möta våldsvågen i Stockholm initierades i september 2022 den regionala särskilda händelsen, SH Frank.<sup>51</sup> Inom ramen för SH Frank infördes ett nytt arbetssätt. Det arbetssättet har beskrivits som ett framgångsrecept och som en av förklaringarna till den ökade uppkläringen av våldsbrotten under 2023. Tidigare utreddes brotten ofta separat i den polisregion där de begicks. Det innebar att man hanterade brotten som isolerade händelser, med målet att lagföra just den aktuella förbrytelsen. Polisen identifierade nu i stället ett

---

<sup>51</sup>Den 13 oktober 2023 bytte den särskilda händelsen Frank namn till SH Frigg Stockholm för att samordnas med operation Frigg. Se vidare Uppdrag att säkerställa ökad operativ förmåga att utreda och klara upp grova brott med koppling till kriminella nätverk, Slutredovisning, Polismyndigheten oktober 2023 s. 20 f. Den särskilda händelsen avslutades hösten 2024.

stort antal ärenden som samordnades för att skapa en överblick och för att kunna utreda ärendena tillsammans. Ärendena samordnades i kluster utifrån vilket kriminellt nätverk troliga gärningspersoner tillhörde. Genom att samordna ärenden på detta sätt skapade polisen en gemensam lägesbild och fick en bättre överblick. Man arbetade även med s.k. samsittning i ärenderum. I ett ärenderum sitter medarbetare med olika kompetenser och specialister och arbetar tillsammans. På det sättet kunde man dela information ”minutoperativt”, vilket visade sig vara ett mycket effektivt arbetssätt. Olika verksamhetsgrenar inom Polismyndigheten, som tidigare hade arbetat mer isolerat, utbytte information. Exempelvis förde utredare, under rättelseverksamheten och forensiker en nära dialog med varandra. En polisinsatschef utsågs för att ansvara för arbetet på ett övergripande plan. Enligt Polismyndigheten var det faktum att medarbetare med olika kompetenser satt tillsammans och följde läget i realtid en tydlig framgångsfaktor i SH Frank.

För att uppnå en effektiv verksamhet skapade Åklagarmyndigheten en organisation med en samordnande åklagare med motsvarande roll som polisinsatschefen samt särskilt utpekade kontaktåklagare för olika kluster. Därutöver ansvarade särskilt utsedda åklagare för att vara förundersökningsledare i de olika ärenden som ingick i klustren. Att arbeta med ärenden i kluster och i nära samverkan med åklagarna har identifierats som ytterligare en framgångsfaktor i SH Frank.

Uppklaringen av brotten som hanterades i klustren ökade markant. Genomströmningstiden minskade betydligt.<sup>52</sup>

I början av 2023 inleddes operation Frigg. Bakgrunden var det faktum att kriminella aktörer och nätverk i allt större utsträckning agerar i flera delar av landet, i olika polisregioner, samtidigt som de bistås av aktörer utomlands. Genom att inrikta, samordna och koordinera den operativa verksamheten nationellt ville man försvaga de kriminella nätverken och försvåra deras brottsliga verksamhet.

Frigg styrdes nationellt med ett ledningsstöd som bestod av kompetenser från olika polisregioner. Regionerna byggde i sin tur upp sin organisation under ledningen. Sju s.k. kompetenshubbar, med inriktning på olika ämnesområden, t.ex. kriminell ekonomi, kommunikation och sprängmedel och skjutvapen, bildades för att komplet-

---

<sup>52</sup> Vi har fått muntlig uppgift på hur stor ökningen respektive minskningen var, men har inte lyckats kvalitetssäkra dessa siffror. Samstämmiga uppgifter från polis- och åklagarhåll har emellertid gett vid handen att det varit fråga om en betydande skillnad i förhållande till vad som uppnåddes innan arbetssättet ändrades.

tera arbetet i polisregionerna. I dessa hubbar samlades personer med olika specialiteter och behörigheter för att bl.a. utbyta information. I hubben för kriminell ekonomi satt underrättelsehandläggare från bl.a. Finanspolisen och Nationellt bedrägericentrum, utredare och analytiker samt representanter för Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket, vilket bidrog till ökad kunskap och en bättre överblick. Hubbarna har beskrivits som hybrider mellan underrättelse- och utredningsverksamhet. Tanken var att de skulle skapa en förmåga att se helheten och att man skulle arbeta händelsestyrkt i stället för ärendestyrt samt bidra till en mer flexibel och dynamisk organisation. I oktober 2023 övergick operation Frigg till en nationell särskild händelse.

Frigg kompletterades av den myndighetsgemensamma insatsen Freja som beslutades av Operativa rådet inom ramen för OB-satsningen. Genom insatsen möjliggjordes att fler myndigheter kunde rikta åtgärder mot centrala aktörer. Målet var att begränsa deras ekonomiska tillgångar.

NSH Frigg avslutades den 31 januari 2025. Metoden och arbets sättet har dock permanentats och vidareutvecklas nu i den ordinarie polisverksamheten genom inrättandet av dels ett nationellt driftcentrum (NDC), dels regionala driftcentrum (RDC), se nedan i avsnitt 4.4.10.

#### **4.4.10 Nationellt och regionala driftcentrum**

NDC och RDC driftsattes alltså i början av 2025. Syftet med NDC och RDC är att Polismyndigheten ska kunna arbeta vidare med arbets sättet som inleddes genom NSH Frigg, nämligen informationsutbyte, proaktivt agerande och samarbete över både geografiska och organisatoriska gränser. NDC ska hantera särskilt prioriterade problembilder och arbeta med informationsflöden mellan lokal och nationell nivå och på samma sätt som inom de ovan beskrivna nationella särskilda händelserna ska personal från olika verksamheter mötas för att lägga samman information och samordna sig kring åtgärder. De vägledande principerna inom arbetet är ”anpassningsbart”, ”informationsdrivet”, ”problemet i centrum”, ”tillsammans som ett system” och ”proaktivt”.

I skrivande stund (april 2025) finns NDC fysiskt i Stockholm. Det är emellertid representanter för regionerna som arbetar i NDC, de flesta i rotation. I driftcentrumet samlas utredare, underrättelsehandläggare, analytiker, specialister och representanter för andra myndigheter t.ex. Tullverket och Säkerhetspolisen, samt nordiska sambandsmän. Även Noa finns representerat. I varje polisregion finns en RDC som arbetar mot NDC. Det finns också lokala driftcentrum. Rent praktiskt har man lägesuppdateringsmöten varje dag där NDC kopplar upp sig mot samtliga RDC samtidigt och där man utbyter och delar information om pågående händelser och företeelser i syfte att upptäcka samband som annars inte hade uppmärksammats. Det handlar med andra ord om att dela information med många samtidigt. Information delas också löpande digitalt. Syftet är bl.a. att proaktivt och i hög hastighet kunna inleda operativa insatser och t.ex. avbryta pågående brott.

I det operativa arbetet mot den kriminella ekonomin ska NDC vara motorn. Bland annat finns NBC (Nationellt bedrägericentrum) både representerat i NDC och i polisens nya finansiella underrättelsecentrum (se avsnitt 4.4.8). För närvarande har man ett särskilt fokus på vishingbedrägerier och ekonomiska möjliggörare.

Genom iakttagelserna i NDC skapas lägesbilder, både dagliga och på längre sikt. Målsättningen är att skapa en rättvisande lägesbild som underlag för beslut om hur olika åtgärder ska prioriteras.

Det saknas för närvarande representant för Ekobrottsmyndigheten i NDC.

#### **4.4.11 Polismyndighetens ambitionshöjning inom kriminell ekonomi**

I skrivande stund sker ett förändringsarbete inom Polismyndigheten som av myndigheten beskrivs som ”en ambitionshöjning för att förflytta myndigheten mot en mer proaktiv bekämpning av den kriminella ekonomin där myndigheten agerar mot aktörerna, pengarna och strategiska sårbarheter som möjliggör för brottsligheten”. Inom ramen för ambitionshöjningen pågår ett antal strategiska initiativ och förflyttningar. Ett urval av dessa, som av Polismyndigheten bedöms ha särskild relevans för arbetet mot kvalificerad och organiserad ekonomisk brottslighet, återges nedan utifrån myndighetens egen beskrivning. Inom ramen för flera av initiativen finns redan ett

etablerat samarbete mellan Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten.

- **Stärkt underrättelsearbete:** Våren 2025 etablerades ett finansiellt underrättelsecentrum. Centrumet förväntas, enligt Polismyndigheten, möjliggöra en väsentligt stärkt underrättelseförmåga. Centrumet beskrivs närmare i avsnitt 4.4.8. I centrumet arbetar Polismyndigheten Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket tillsammans med det privata näringslivet i syfte att motverka bl.a. penningtvätt och bedrägerier.
- **Metoder för informationsinhämtning:** Inom underrättelseenheten inom Noa pågår ett arbete med att ta fram en aktörsdatabas för organiserad brottslighet.
- **Brotts- och ärendesamordning:** Polismyndigheten utvecklar för närvarande sin informationshantering och förmåga att automatiserat klustra, dvs. samordna, och skilja ut fenomen, tillvägagångssätt och aktörer. En testverksamhet pågår med hjälp av AI-verktyg med fokus på bedrägeriärenden. Den beskrivs som lovande och förutses innebära att man kan ta bort flera av de manuella moment som i dag krävs för att exempelvis skapa överblick över aktuella ärenden mot en och samma person och samla ärenden som berör liknande fenomen och brottsmodus. Arbetet förväntas bidra till följande förflyttningar i verksamheten:
  - från manuellt arbete i Excelark till automatiserad klustring,
  - från lagring och hantering av information per ärende till helhetsbilder, och
  - från reaktiv ärendehantering till proaktiva brottsbekämpande insatser.
- **Samordning och koordinering mot organiserad brottslighet genom nationellt och regionala driftcenter:** Inom centren utvecklar Polismyndigheten arbetet mot organiserad brottslighet genom ett stärkt samarbete över geografiska och organisatoriska gränser. Centrumen beskrivs närmare i avsnitt 4.4.10. De problemområden som NDC och RDC i dagsläget inriktas mot är våld i kriminell miljö, internationella brottsaktörer och kriminell ekonomi.

- Informationsförsörjning och strategisk it-utveckling: Polismyndigheten bedriver ett utvecklingsarbete med syftet att förbättra möjligheterna att koppla ihop information, och bearbeta denna automatiskt, dela information med andra samhällsaktörer och myndigheter, samla information kring vissa aktörer eller fenomen och att analysera och förstå informationen.

## 4.5 Om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet

Skatteverket är, vid sidan av konkursförvaltare, den enskilt största anmälaren av brott till Ekobrottsmyndigheten. Inom Skatteverket finns ett flertal olika verksamheter, varav de största är beskattningsverksamheten och folkbokföringsverksamheten. Sedan 1998 har Skatteverket även till uppgift att bedriva viss brottsbekämpande verksamhet. Verksamheten är reglerad i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, som kompletterar rättegångsbalkens föreskrifter om förundersökning m.m.<sup>53</sup> Åklagare, som leder förundersökning på skattebrottsområdet, får enligt den lagen begära biträde av Skatteverket för att verkställa förundersökningen. Skatteverket får även utföra förutredningar, förenklade brottsutredningar och bedriva spaning. Skatteverket bedriver också underrättelseverksamhet, har egen it-forensik, och har vissa brottsförebyggande uppgifter. Skatteverkets medverkan i förundersökningar sker alltså på begäran av och under ledning av åklagare. Underrättelseverksamheten bedrivs dock självständigt av Skatteverket.

I samband med att Skatteverket fick i uppgift att bedriva brottsbekämpande verksamhet inom skatteområdet framhöll regeringen vikten av att organisatoriskt hålla den nya verksamheten avskild från Skatteverkets övriga verksamheter.<sup>54</sup> Av 19 § förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket framgår det också att det vid myndigheten ska finnas en eller flera särskilda enheter för uppgiften att medverka i brottsutredningar. Mellan den 1 januari 2015 och den 1 september 2024 bedrevs den brottsbekämpande verksamheten samlad i en och samma rikstäckande skattebrottsenhet,

<sup>53</sup> Verksamheten inrättades genom propositionen Skattemyndigheternas medverkan i brottsutredningar, m.m. (prop. 1997/98:10, bet. 1997/98:SkU10, rskr. 1997/98:70). Regeringens förslag byggde på Ekobrottsberedningens förslag att det skulle inrättas särskilda skattebrottsenheter inom skatteförvaltningen (Skattekriminal, Ds 1997:23).

<sup>54</sup> Ovan proposition s. 44 f.



SBE, och fanns på tio orter. Sedan den 1 september 2024 har Skatteverket en ny organisation. En del i organisationsförändringen var att Skatteverket inrättade en brottsbekämpningsavdelning, se vidare nedan.

De första åren utbildades personalen vid skattebrottsenheterna enligt en speciell kursplan vid Polishögskolan. Numera sker utbildningen vid Skatteverket i form av en grundutbildning som varar i fem veckor. Därefter arbetar utredarna i ett år under handledning. Utredarna rekryteras ofta internt inom Skatteverket och har därför redan en kompetens inom skatteområdet. Den brottsbekämpande verksamheten vid Skatteverket har till skillnad från Ekobrottsmyndigheten inga polisiära utredare utan endast civila utredare.

Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet är begränsad till vissa brott som har anknytning till myndighetens övriga verksamhet och som anges i 1 § lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, nämligen brott enligt

- skattebrottslagen (1971:69),
- 30 kap. 1 § första stycket 4 aktiebolagslagen (2005:551),
- 11 § tredje stycket lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m.,
- 4 kap. 6 b §, 14 kap. 1–4 och 10 §§ och 15 kap. 10–13 §§ brottsbalken, om gärningen avser uppgift eller handling i ärende hos Skatteverket,
- 9 kap. 1–3 och 11 §§ brottsbalken, om gärningen har samband med Skatteverkets verksamhet enligt lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete, lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete eller lagen (2020:1066) om förfarandet vid skattereduktion för installation av grön teknik,
- 11 kap. 5 § brottsbalken,
- lagen (2014:836) om näringsförbud,
- folkbokföringslagen (1991:481),
- lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, och
- lagen (2020:548) om omställningsstöd.

Skatteverket får medverka vid undersökning också i fråga om andra brott och vid utredningar av självständigt förverkande, om åklagaren anser att det finns särskilda skäl för detta.

Den 1 juli 2006 fick Skatteverket även rätt att medverka vid husrannsakan och genomsöka de aktuella utrymmena samt rätt att, efter beslut av åklagare, ta handlingar i beslag i de fall våld mot person inte behöver användas.<sup>55</sup> Vidare får Skatteverket sedan den 1 juni 2022 medverka vid en genomsökning på distans som verkställs av polisen och då avläsa informationssystemet (3 och 4 §§ lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet).<sup>56</sup> Den 28 september 2023 beslutade regeringen kommittédirektiven Ökade befogenheter för Skatteverket inom brottsbekämpning och folkbokföring (dir. 2023:134). En utredare fick genom dessa i uppdrag att bl.a. analysera och ta ställning till om Skatteverket ska få möjlighet att lagra och på annat sätt behandla ansiktsbilder och fingeravtryck i ärenden om folkbokföring och samordningsnummer och att analysera och ta ställning till om Skatteverket ska ges befogenhet att inleda förundersökning gällande vissa brott. Uppdraget skulle redovisas senast den 28 maj 2025.<sup>57</sup>

Beskattningsverksamheten inom Skatteverket är enligt 17 § skattebrottslagen och 18 kap. 8 § skatteförfarandeförordningen (2011:1261) skyldig att göra en anmälan till åklagare, eller i vissa fall till Skatteverkets brottsutredande enhet, så snart det finns anledning att anta att vissa brott har begåtts. Folkbokföringsverksamheten är enligt 11 § folkbokföringsförordningen (1991:749) skyldig att till Polismyndigheten eller till åklagare anmäla så snart det finns anledning att anta att någon har gjort sig skyldig till brott enligt 42 § folkbokföringslagen eller vissa brottsbalksbrott. Skyldighet att anmäla brott finns i fler författningar, bl.a. i 20 § förordningen (2023:363) om samordningsnummer. Eftersom det är Ekobrottsmyndigheten som utreder och lagför merparten av brotten som omfattas av Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, är det oftast Ekobrottsmyndighetens åklagare som begär biträde av Skatteverket. Undantaget är t.ex. brott mot folkbokföringslagen, som i regel utreds av polisen och Åklagarmyndigheten. Inom Skatteverket finns ett brottsanmälnätverk som informerar, svarar på frågor, utbildar samt har kontakt med Ekobrottsmyndigheten. Ingen brottsanmälan

<sup>55</sup> Befogenheterna infördes genom propositionen Effektivare skattekontroll m.m., prop. 2005/06:169, bet. 2005/06:SkU29, rskr. 2005/06:349.

<sup>56</sup> Se propositionen Modernare regler för användningen av tvångsmedel, prop. 2021/22:119.

<sup>57</sup> Detta (dvs. vårt) betänkande gick till tryck i mitten av maj 2025.

skickas vidare utan att den har kvalitetssäkrats av särskilda kvalitetssäkrare. De vanligast förekommande brotten som anmäls av Skatteverket är skattebrott, bokföringsbrott och försvårande av skattekontroll. Problemet med falska individuppgifter har ökat markant och förekommer i en stor del av ärendena (cirka 20 procent av Skatteverkets anmälningar 2024).

Skatteverket gjorde 4 011 brottsanmälningar 2024, varav 2 751 från beskattningen, 1 148 från folkbokföringen och 108 från id-kort. Skatteverket avslutade 1 300 utredningar under året. Antalet avslutade ärenden som var kopplade till organiserad brottslighet ökade från 94 ärenden 2023 till 138 ärenden 2024. Skatteverket biträdde under året i ungefär en tredjedel av Ekobrottsmyndighetens inledda förundersökningar i projektärenden och i särskilt krävande ärenden. I mängdärenden biträder Skatteverket sällan.

Skatteverket är en av de myndigheter som ingår i den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet och det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet, vilket bl.a. framgår av dess instruktion. Skatteverket deltar även i styrnings- och ledningsfunktionerna i det myndighetsgemensamma arbetet.

#### **4.5.1 Den nya brottsbekämpande avdelningen**

Skatteverket har en ny organisation sedan den 1 september 2024. En del i den nya organisationen är en nyinrättad brottsbekämpningsavdelning. Brottsbekämpningsavdelningen är en av tio avdelningar inom Skatteverket. Avdelningens uppdrag är att förebygga, motverka och utreda ekonomisk brottslighet, allvarligt skatteundandragande, både nationellt och internationellt, och folkbokföringsbrott. Brottsbekämpningsavdelningen ska också motverka organiserad brottslighet och arbetslivskriminalitet. I uppdraget ingår dessutom underrättelseverksamhet. Arbetsområdet bestäms av Skatteverkets uppdrag på området, myndighetssamverkan och genom underrättelser, riskanalyser och urval. Avdelningen ska, enligt Skatteverket, vara en ”grindvakt” och förebygga att företag används som brottsverktyg genom att:

- arbeta nationellt och internationellt,
- hindra utnyttjande av välfärdsystemet,

- ta tillbaka brottsvinster,
- förhindra identitetsbaserad brottslighet,
- motverka penningtvätt och
- skydda seriösa företag från osund konkurrens.

Brottsbekämpningsavdelningen består av nio brottsbekämpningsenheter, en utvecklingsenhet och en stab. Sju av brottsbekämpningsenheterna har i uppdrag att koordinera Skatteverkets resurser och verktyg inom myndighetssamverkan och enheterna ansvarar var och en för olika samverkansområden. Inom dessa enheter arbetar man med kontroll, folkbokföring och förebyggande verksamhet. Till enheterna finns också andra gemensamma funktioner knutna, exempelvis skatteombud och FSKB (förankrande särskilt kvalificerad beslutsfattare) och förebyggande ekonomisk brottslighet (FEB). De övriga två brottsbekämpningsenheterna är Brottsutredningsenheten, BUE, som arbetar med brottsutredningar på uppdrag av åklagare och Underrättelse- och stödenheten (USE) som bl.a. arbetar med stöd till övriga Skatteverket genom dels underrättelseverksamhet, dels operativt it-stöd, dels brottsförebyggande verksamhet.

SBE utgjorde hösten 2023 cirka tre procent av Skatteverkets totala personalresurs, i praktiken cirka 230 personer, varav cirka 155 arbetade med brottsutredning, cirka 55 med underrättelseverksamhet och cirka 20 var it-forensiker.

Vid den nya brottsbekämpningsavdelningen arbetar cirka 1 750 medarbetare på 42 orter. BUE och USE motsvarar mer eller mindre den tidigare SBE, och finns på samma orter som Ekobrottsmyndigheten.<sup>58</sup>

#### 4.5.2 Skatteverkets underrättelseverksamhet

Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet omfattar, som framgår ovan, att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som avser brott enligt Skatteverkets ”brottskatalog”. På samma sätt som annan kriminalunderrättelseverksamhet består den huvudsakligen av inhämtning, bearbetning, kartläggning, analys och delgivning av information. Emellertid är den särskilt inriktad mot myn-

---

<sup>58</sup> Dock har viss stödverksamhet från beskattningsverksamheten också tillförts USE.

dighetens verksamhetsområde. Syftet med underrättelseverksamheten är att ge Skatteverket och andra brottsbekämpande myndigheter underlag för att möta hot från allvarlig brottslighet och att kunna vidta motåtgärder. Underrättelseverksamheten bedrivs i första hand för att ta fram underlag för inriktningen av Skatteverkets olika verksamheter. Från både underrättelseverksamhetens och den brottsutredande verksamhetens håll har det framförts att målet inte är att producera fler brottsanmälningar, utan att framför allt verka brottsförebyggande och sårbarhetsreducerande.

I dag bedrivs underrättelseverksamheten vid USE.

Skatteverkets självständiga verksamhetsgrenar innebar tidigare att det fanns sekretesshinder mellan dessa, och att relevant information ofta inte kunde delas mellan SBE och exempelvis beskattningsverksamheten. År 2020 infördes det dock en särskild uppgiftsskyldighet mellan Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet och flera andra delar av Skatteverkets verksamheter (tidigare 7–9 §§ lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet). Uppgifter som t.ex. förekommer i beskattningsverksamheten eller folkbokföringsverksamheten skulle som huvudregel lämnas till den brottsbekämpande verksamheten om uppgiften kunde antas ha samband med viss misstänkt brottslig verksamhet. Samtidigt skulle uppgifter som förekommer i den brottsbekämpande verksamheten och som kunde antas ha särskild betydelse för ett ärende i Skatteverkets andra verksamheter som regel lämnas till den verksamheten. Reglerna har sedan den 1 april 2025 delvis ersatts av den nya lagen (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

Det ökade informationsutbytet har, enligt uppgift till oss, nu börjat ge effekt och man har mer aktivt börjat arbeta med informationsdelning inom myndigheten, men också med informationsutbyte med andra myndigheter, som polisen, Ekobrottsmyndigheten och Säkerhetspolisen. Uppgifterna bekräftas av redovisningen i Skatteverkets årsredovisningar, där det framgår att s.k. USIS-underrättelser (underrättelser enligt uppgiftsskyldigheten inom Skatteverket) till underrättelseverksamheten nästan fördubblades mellan 2022 och 2023. I slutet av 2024 hade antalet underrättelser ökat ytterligare, med 75 procent sedan året före.

Skatteverket har också en internationell samverkan på underrättelsenivå.

Skatteverkets underrättelseverksamhet har i dag viss tillgång till Polismyndighetens register, men tillgången förutsätter både att myndigheterna har träffat avtal om tillgång och att tekniken fungerar. I praktiken finns det information som Skatteverket har nekats tillgång till, trots avsaknad av legala hinder, bl.a. den gemensamma särskilda uppgiftssamlingen Nationell ekobrottslighet och polisens allmänna spaningsregister. Från underrättelseverksamhetens sida har man också framfört att dess unika tillgång till finansiella register och information från andra grenar inom Skatteverket gör att man har tillgång till information som är till stor nytta även i andra delar av både ekobrottsbekämpningen och brottsbekämpningen i stort. Man strävar efter en så stor samverkan med andra underrättelsetjänster som möjligt inom underrättelsearbetet och använder de verktyg som finns för informationsdelning. Dock utgör it-systemens utformning och avsaknaden av gemensamma ytor praktiska hinder. En målbild är, enligt uppgift till oss, en gemensam strategi på ekoområdet och gemensamma systemstöd för samtliga brottsbekämpande myndigheter så att underrättelseystemen kan utgå från samma plattform. Så är inte fallet i dag.

#### 4.5.3 Skatteverkets brottsförebyggande verksamhet

Skatteverket bedriver brottsförebyggande arbete inom hela dess verksamhetsområde, dvs. både inom beskattning, folkbokföring och inom den brottsbekämpande verksamheten.

I den förebyggande verksamheten samverkar Skatteverket med aktörer i samhället som i sin tur kan påverka, ställa krav och fatta aktiva beslut i de egna organisationerna, bl.a. kommuner, myndigheter och regioner och företag. Arbetet syftar framför allt till att minska risken för att företag används som brottsverktyg, att motverka svartarbete, att motverka felaktiga utbetalningar i välfärden och att främja en sund konkurrens. Exempelvis ger Skatteverket hjälp och stöd med att upprätta och säkerställa rutiner, kontroller och uppföljning för och av inköp och upphandling, offentliga utbetalningar och tillståndsgivning. Skatteverket bedriver också ett särskilt arbete med att i ett tidigt skede identifiera möjliggörare för ekonomisk brottslighet. Vidare arbetar Skatteverket med att identifiera företag och identiteter som kan antas användas som brottsverktyg.

Skatteverkets förebyggande verksamhet går också ut på att stärka grindvaksrollen, dvs. att genom tidiga kontroller motverka registrering av felaktiga identiteter och andra felaktiga registreringar.

## **4.6 Något om Tullverkets brottsbekämpande verksamhet på ekobrottsområdet**

### **4.6.1 Den brottsutredande verksamheten**

Till Tullverkets huvudsakliga uppgifter hör att fastställa och ta ut tullar, skatter och avgifter samt att övervaka och kontrollera trafiken till och från Sverige. Myndigheten ska även delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten (se 1–3 §§ förordningen [2016:1332] om instruktion för Tullverket). Till Tullverkets grundläggande uppgifter hör även viss egen brottsbekämpning. Den 7 november 2024 trädde en ny lag i kraft, tullbefogenhetslagen (2024:710), som reglerar Tullverkets uppgifter och befogenheter vid kontrollverksamhet och brottsbekämpning. I den lagen anges det att Tullverket bl.a. ska förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet i samband med införsel och utförsel av varor, ingripa vid misstanke om vissa brottstyper och utreda och lagföra vissa brottstyper (se 2 kap. 1 §). I 8 kap. anges vidare att vissa där angivna brottstyper omfattas av Tullverkets direkta brottsbekämpning, inom vilken Tullverket bl.a. får inleda förundersökning. Om saken inte är enkel ska ledningen av förundersökningen övertas av allmän åklagare, dvs. en åklagare vid Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Allmän åklagare ska också i andra fall överta ledningen när det behövs av särskilda skäl. Inom den direkta brottsbekämpningen har Tullverket och dess tjänstemän även rätt att vidta utredningsåtgärder och använda tvångsmedel, som att gripa personer och ta egendom i beslag. I Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål som även kan ledas av Tullverket (ÅFS 2013:3, konsoliderad version) finns närmare föreskrifter och allmänna råd om förundersökningsledningen i Tullverkets brottsbekämpning, och om hur den fördelas mellan de olika myndigheterna. I tullbefogenhetslagen anges också vilka befogenheter som gäller i verksamhet som omfattas av Tullverkets indirekta brottsbekämpning, som huvudsakligen består i att lämna biträde till

andra brottsbekämpande myndigheter och förundersökningsledare som poliser och åklagare.

Bland annat omfattar Tullverkets direkta brottsbekämpning brott enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering, lagen (2025:327) om internationella sanktioner, inregränslagen (1996:701), lagen (1998:506) om flyttning och kontroll av vissa punktskattepliktiga varor, lagen (2000:1225) om straff för smuggling, tullagen (2016:253) och 2–4 §§ skattebrottslagen (1971:69), om brottet rör underlåtenhet att lämna viss deklARATION. Som framgår kan dessa brottstyper ofta utgöra eller ha nära anknytning till ekonomisk brottslighet. Enligt Åklagarmyndighetens riktlinjer och Ekobrottsmyndighetens riktlinjer<sup>59</sup> om fördelning av ansvar och uppgifter mellan Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten ska exempelvis Ekobrottsmyndigheten handlägga brott enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling som innebär att tull, annan skatt eller avgift undandras staten (s.k. undandragandebrott), om undandragandet skett i näringsverksamhet. Brottsliga förfaranden rörande punktskattepliktiga varor kan även innefatta skattebrott, vilket faller inom Ekobrottsmyndighetens ansvarsområde. Förundersökningar som t.ex. innefattar misstanke om olovlig förflyttning av eller befattning med punktskattepliktiga varor och skattebrott handläggs därför vid Ekobrottsmyndigheten. Tullverket har således ett omfattande samarbete med Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten.

Vid Tullverket finns sedan 2021, då det beslutades om en ny organisation, fyra operativa avdelningar: Kontrollavdelningen, Uppbördsavdelningen, Underrättelseavdelningen och Tullkriminalavdelningen. Tullkriminalavdelningen är i sin tur indelad i bl.a. geografiska enheter som arbetar med spaning samt utredning av grova brott respektive mängdbrott. Vid enheterna arbetar bl.a. utredare, it-analytiker, insatsledare, förundersökningsledare och tullåklagare. It- och teknikverksamheten bedrivs nationellt. Tullverket bedriver sedan lång tid tillbaka verksamhet med hemliga tvångsmedel i egen regi och i egna lokaler. Tullverket har en grupp som för närvarande består av två utredare och en förundersökningsledare som handlägger ärenden om misstänkta tullbrott, främst grova brott. Misstankarna om uppbördsbortfall härrör ofta från uppbördsverksamheten, främst från revisionsverksamheten. Ärenden med större uppbördsbortfall leds numera av Eppo-åklagare. Hittills i år har tre sådana ärenden

---

<sup>59</sup> ÅMR 2017:1 och EBMR-R 2017:5, konsoliderade versioner.



lottats över till Eppo. Utredningar om bl.a. punktskatt och smuggling hanteras av andra utredare. Sådana förundersökningar leds av Ekobrottsmyndigheten under vissa förutsättningar (jfr de riktlinjer som det hänvisas till ovan).

Totalt genomförde Tullverket under 2024 cirka 6 100 brottsutredningar, varav cirka 4 600 leddes av Tullverket och cirka 1 600 av allmän åklagare. Den största andelen, ungefär 2 900 av samtliga förundersökningar, var narkotikabrottsutredningar. Betydligt färre var ekobrott. Omhändertagen tobak och alkohol motsvarar ett stort skattebortfall, ungefär 37 miljoner kronor 2024. Tullverket stoppade även under 2024 exporten av 88 sändningar med sammanlagt 1 500 ton avfall.

Även förverkande av brottsvinster är en del av Tullverkets brottsbekämpning. Tullverket beslagtar i dessa ärenden misstänkt utbyte av brott och genomför tillgångsutredningar. Förverkande av tillgångar yrkas sedan av åklagare och beslutas av domstol. År 2024 var det förverkade värdet vid utbyte av brott 16,7 miljoner kronor.

Inom utredningsverksamheten används sedan ett par år tillbaka ett teambaserat arbetssätt inom utredningsverksamheten. Nyligen identifierades ett behov av en ny roll, utredningsledare. Den rollen testas för närvarande som en pilot i den operativa verksamheten och ska därefter utvärderas. Rollen som utredningsledare ska ge en tydligare ledning i pågående insatser.

Tullverkets system för brottsutredning (Bus) driftsattes 2021 och därefter har Tullverket samlat hanteringen i ett enat system och kan utbyta information digitalt med Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten och Brottsförebyggande rådet. Det har, enligt Tullverket, lett till ett snabbare uppgiftsutbyte.

#### 4.6.2 Särskilt om tullåklagarna

Inom Tullverket finns det särskilda befattningshavare som sedan många år kallas tullåklagare. Dessa är s.k. särskilda åklagare. Enligt rättegångsbalken finns det nämligen två sorters åklagare, allmänna åklagare och särskilda åklagare. För särskilda åklagare gäller det som är föreskrivet för dem (7 kap. 8 § rättegångsbalken). Det finns i dag fyra slags särskilda åklagare, JO, JK och tullåklagare samt vissa åklagare inom Europeiska åklagarmyndigheten, Eppo, som också har ställ-

ning som särskilda åklagare. Tullåklagare har inte den utbildning som krävs för en allmän åklagare.

I den nya tullbefogenhetslagen finns numera kapitel 9 som reglerar tullåklagares befogenheter. Bland annat anges det där att talan i brottmål får föras av särskilt förordnade befattningshavare vid Tullverket (tullåklagare) om det är uppenbart att brottets straffvärde svarar mot böter, och att brottet inte ska föranleda någon annan påföljd. Det måste också vara fråga om vissa särskilda brottstyper, bl.a. många av de brottstyper som omfattas av Tullverkets direkta brottsbekämpning och ringa brott mot narkotika- och dopningsmedelslagstiftningen. En tullåklagare ska enligt lagen tillämpa det som föreskrivs om förundersökning, åtal och åtalsunderlåtelse och om allmän åklagares befogenheter och skyldigheter i övrigt. Om saken inte är enkel, eller om det annars behövs av särskilda skäl, ska ärendet överlämnas till allmän åklagare.

### 4.6.3 Tullverkets underrättelseverksamhet

Tullverket bedriver, som framgår av myndighetens instruktion, även underrättelseverksamhet. Numera har Tullverket en nationell underrättelseavdelning. Avdelningen har fyra geografiska enheter, som var och en har operativ verksamhet och informatörshandling. Inom avdelningen finns även spaningsverksamhet. Det finns också en enhet för strategisk analys och nationell desk, som bl.a. svarar för underrättelselägesbilder, och ett selekteringscenter, som utifrån registerinformation ger beställningar om riktad eller manuell kontroll till kontrollverksamheten. Underrättelseverksamheten inriktas på både brotts- och uppborrdelarna. Verksamheten skapar således underlag till både ledningen och den operativa verksamheten. Man har under den senaste tiden bl.a. lagt fokus på att urskilja aktörer som ägnar sig åt ekonomisk brottslighet. Underrättelsearbetet: spaning och annan inhämtning, kan leda till att Tullverket kan inleda förundersökning mot strategiska personer. Hittills har det funnits svårigheter i att bedriva underrättelsearbete när det gäller utförelse av kontanter inom EU, bl.a. på grund av avsaknad av deklaraionsplikt för sådan, vilket innebär att kontantutförelsen inte registreras.

Underrättelseverksamheten samverkar även inom Nuc och Ruc och med utländska tullmyndigheter och internationella

organisationer samt tar emot tips från allmänheten. Vad särskilt gäller informationsutbytet med Polismyndigheten har vi inhämtat att samarbetet inom underrättelseverksamheten är gott, även om Tullverket saknar tillgång till vissa av polisens register. Det Tullverkets medarbetare särskilt har efterlyst i samtal med oss är en gemensam yta där myndigheternas medarbetare kan arbeta tillsammans och enkelt byta information med varandra.

Några av de iakttagelser av närliggande ekonomisk brottslighet som Tullverkets underrättelseverksamhet har gjort den senaste tiden är att det förekommer allt fler avancerade upplägg med fiktiv export av punktskattevaror, en ökning av kryptovalutor och ett enormt flöde av utgående kontanter. Vidare har man observerat att det inte i första hand är aktörerna i brottsnätverk som återfinns i de bolag där Tullverket gör revisioner (vilket kan bero på att de har sin huvudsakliga verksamhet inom EU). Det finns även en risk för att tullen används för penningtvätt, t.ex. genom att näringsverksamheter ansöker om ändring och återbetalning av feldeklarerat gods och genom att företag betalar tullräkningar med svarta pengar.

#### 4.6.4 Tullverkets brottsförebyggande arbete

Också Tullverket bedriver ett brottsförebyggande arbete. Tullverkets olika delar samverkar och bidrar till det brottsförebyggande arbetet som leds av en myndighetsövergripande funktion. Funktionen samordnar och följer upp det brottsförebyggande arbetet och sprider kunskap om det såväl internt som externt.<sup>60</sup> En väsentlig del i att förstärka Tullverkets brottsförebyggande arbete under 2024 var, enligt myndighetens årsredovisning, att öka kunskapen och medvetenheten internt i Tullverket. Främst skedde detta genom att identifiera sårbarheter i varuflöden och tullprocedurer för att minska risken för att sårbarheterna utnyttjas för brottslig verksamhet. Myndigheten har också förbättrat det interna utbytet av information i myndigheten både avseende underrättelser inför kontroller och avseende återkoppling efter kontroller.

Enligt årsredovisningen har Tullverket bl.a. ökat sin verksamhet inom Samverkan mot tullbrottslighet, SMT, med olika informationsinsatser. SMT är en frivillig överenskommelse som Tullverket er-

---

<sup>60</sup> Tullverkets årsredovisning för 2023.

bjuder företag att teckna och som omfattar gemensamma brottsförebyggande åtgärder. Bland annat informerar Tullverket företagen om vad de bör reagera på i sina flöden utifrån risker som Tullverket löpande identifierar. Genom kontakterna kan Tullverket å sin sida få information som kan användas i underrättelse- och kontrollverksamheten.

#### **4.7 Något kort om Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet på ekoområdet**

Kustbevakningens huvudsakliga uppgift är att bedriva sjöövervakning och att utföra räddningstjänst till sjöss. Uppdragen är en del av Sveriges krisberedskap och totalförsvaret och ska utföras i fred, vid samhällsstörningar och under höjd beredskap. Inom ramen för sjöövervakningen har Kustbevakningen vissa brottsbekämpande uppgifter. Kustbevakningens brottsbekämpande uppdrag omfattar både att självständigt ansvara för brottsbekämpning och att biträda andra myndigheter med brottsbekämpning. Det innefattar således både en direkt och en indirekt brottsbekämpning. Det brottsbekämpande uppdraget regleras huvudsakligen i kustbevakningslagen (2019:32).

I den direkta brottsbekämpningen har Kustbevakningen en självständig rätt att ingripa mot sådana brott som har ett naturligt samband med myndighetens maritima verksamhet och uppdrag att bedriva sjöövervakning. Exempelvis omfattar den direkta brottsbekämpningen brott mot sjölagen (1994:1009), fartygssäkerhetslagen (2003:364) och lagen (2006:263) om transport av farligt gods. Vidare omfattas vissa bestämmelser i miljöbalken och överträdelser av fiske- och jaktlagstiftningen (se 3 kap. 2 § kustbevakningslagen). Brott som begås i Sveriges maritima zoner omfattas alltid av den direkta brottsbekämpningen. Kustbevakningen får besluta att inleda förundersökning om brott som ingår i den direkta brottsbekämpningen samt vidta vissa utredningsåtgärder och under vissa förhållanden använda tvångsmedel. Om saken inte är av enkel beskaffenhet ska ledningen av förundersökningen övertas av åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagare ska också i andra fall överta ledningen när det behövs av särskilda skäl. I Kustbevakningens föreskrifter och allmänna råd om förundersökningsledning (KBVFS 2021:4) och Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd

om ledning av förundersökning i brottmål som även kan ledas av Kustbevakningen (ÅFS 2019:3) finns närmare regler om i vilka situationer en förundersökning bör tas över av åklagare.

Den indirekta brottsbekämpningen innefattar att Kustbevakningen innan en förundersökning har inletts kan ingripa mot alla typer av brott i enskilda fall. När förundersökning har inletts av en annan myndighet får Kustbevakningen också bistå förundersökningsledaren med utredningen av brottet, även om den aktuella brottskategorin inte omfattas av den direkta brottsbekämpningen.

Den övervägande delen av Kustbevakningens brottsbekämpning är således inte inriktad mot ekonomisk brottslighet. Viss brottslighet som myndigheten utreder på egen hand, t.ex. miljöbrotten, eller biträder andra myndigheter med, t.ex. tullbrott, kan emellertid vara ekonomisk brottslighet. De brott som anmäls och utreds består till stor del av de brott Kustbevakningen själva upptäcker. Fiskebrott, miljöbrott och sjöfylleri är de vanligaste brotten som utreds. Totalt handlades 930 brottsanmälningar av Kustbevakningen 2024. Under 2024 biträdde Kustbevakningen andra myndigheter inom brottsbekämpning och ordningshållning vid 81 tillfällen. Antalet biträden var på ungefär på samma nivå som föregående år.

Kustbevakningen har huvudansvaret för kontrollen av varor till sjöss. Det betyder att Kustbevakningen självständigt kontrollerar sjötrafiken och i övrigt utför kontroller i samverkan med Tullverket. Samverkan mellan Tullverket och Kustbevakningen regleras i en gemensam överenskommelse avseende samarbete för tullkontroll. Polismyndigheten har det huvudsakliga ansvaret för gränskontrollen och ansvarar för in- och utresekontrollerna. Kustbevakningen bistår Polismyndigheten i kontrollverksamheten och medverkar i gränskontrollen av sjötrafiken. Vidare medverkar Kustbevakningen i Polismyndighetens kontrollverksamhet enligt utlänningslagen (2005:716).

Övervakning kan genomföras i brottsförebyggande syfte, för att förebygga och förhindra brottslig verksamhet inom Kustbevakningens ansvarsområde, exempelvis miljöövervakning, fiskeövervakning och övervakning av överträdelser mot sjötrafikregler.

## Underrättelseverksamheten

Kustbevakningen bedriver underrättelseverksamhet inom det maritima området (3 kap. 1 § 1 kustbevakningslagen). Den övervakning som Kustbevakningen bedriver genom att patrullera områden till sjöss med fartyg eller genom flygövervakning kan vara en del av underrättelseverksamheten. Information inhämtas även från flera andra källor och bearbetas och analyseras i enlighet med underrättelseprocessen. Underlaget från underrättelseverksamheten utgör, på samma sätt som för övriga brottsbekämpande myndigheter, ett stöd för den operativa verksamheten och ligger till grund för inriktning och planering. Underrättelseverksamheten ska, enligt Kustbevakningen, vara kunskapshöjande och framåtblickande samt utgöra en nod för informationsutbyte på området.<sup>61</sup>

Kustbevakningens underrättelseverksamhet utgår från myndighetens direkta brottsbekämpning och inriktas framför allt mot bl.a. illegalt fiske, artskyddsbrott, miljöbrottslighet och fornminnesbrott. Underrättelseuppgifterna delas bl.a. med den myndighet som har huvudansvaret för respektive brottsbekämpningsområde, exempelvis Tullverket, Havs- och vattenmyndigheten eller Skatteverket. Kustbevakningen deltar också i det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet inom Ruc och Nuc, framför allt i ärenden med maritim anknytning. Kustbevakningens informationshämtning och informationsanalys innefattar i vissa fall information som kan ha betydelse för att bekämpa ekobrottslighet. Beröringspunkter kan exempelvis finnas när det gäller tullbrott och smuglingsbrott. Med anledning av det försämrade säkerhetsläget har underrättelseverksamheten alltmer fokuserats på att stärka samverkan med andra berörda myndigheter inom området brottsbekämpning och säkerhetsfrågor.

### 4.8 Intryck från och slutsatser om den nuvarande organisationen av ekobrottsbekämpning

**Utredningens bedömning:** Ekobrottsbekämpningen i Sverige är fragmenterad. Varje myndighet har sin egen inriktning på ekobrottsområdet utifrån sin egen brottskatalog och sina egna

<sup>61</sup> Kustbevakningens årsredovisning för 2023.

arbetsuppgifter och uppdrag. Detta gäller även inriktningen av underrättelseverksamheten. Det finns ingen övergripande eller gemensam inriktning eller strategi på ekoområdet, utöver den inriktning som lagts fast inom OB-satsningen. Skatteverket, Tullverket och Kustbevakningen har förvaltningsuppdrag som motiverar en särskild inriktning mot det egna sakområdet. När det gäller Ekobrottsmyndigheten saknas motsvarande skäl.

Ekobrottsmyndigheten utreder inte, som många tror, den största delen av de ekonomiska brotten, utan en begränsad del av dessa. Detta gäller inte minst om man räknar bort de ärenden som särskilt anges i myndighetens brottskatalog. Ekobrottsmyndigheten hanterar alltså en avgränsad del av den ekonomiska brottsligheten, trots att brottsligheten skär över myndighetsgränserna. Merparten av de ekonomiska brotten utreds av Polismyndigheten, som också utreder övrig organiserad brottslighet.

Ekobrottsmyndigheten har hög kompetens och specialistkunskaper när det gäller vissa ekobrott. Inom Polismyndigheten pågår ett arbete med att införa förändrade arbetsmetoder och ett nytt angreppssätt mot den organiserade brottsligheten. Myndigheten har också en bred arsenal av stödfunktioner, bl.a. it-utveckling.

För att läka bristen på överblick och gemensam inriktning och strategi samt det faktum att myndigheterna i dag inte kan dra nytta av varandras specialförmågor, behövs antingen ett strukturerat samarbete som är både varaktigt och omfattande eller en förändrad organisation.

#### **4.8.1 Ekobrottsbekämpningen är fragmenterad och det saknas överblick**

Vi har under utredningsarbetet på olika sätt tagit del av synpunkter på arbetsuppgifterna och arbetsfördelningen inom ekobrottsbekämpningen. Bland annat har detta skett genom samtal med medarbetare inom olika verksamhetsgrenar i samband med våra myndighetsbesök. Vissa av dessa synpunkter har varit kritiska. Vi har även gjort egna iakttagelser och reflektioner kring både organiseringen av ekobrottsbekämpningen i stort och kring Ekobrottsmyndighetens nuvarande konstruktion.

Något som har blivit mycket tydligt under utredningsarbetet är att ekobrottsbekämpningen är fragmenterad. Det finns vid sidan av OB-satsningen, som beskrivs närmare i avsnitt 5, ingen gemensam inriktning eller strategi på ekobrottsområdet, vare sig på utrednings- eller underrättelsesidan. Det finns inte heller någon som har överblicken över den samlade ekonomiska brottsligheten. Varje myndighet har sin egen inriktning på ekobrottsområdet som bestämts utifrån dess egna arbetsuppgifter och uppdrag. Skatteverket, Tullverket och Kustbevakningen har förvaltningsuppdrag som motiverar en särskild inriktning mot de egna ansvarsområdena. Underrättelseverksamheten vid dessa myndigheter behöver bidra till att förvaltningsuppdraget kan fullgöras på bästa sätt. När det gäller Ekobrottsmyndigheten saknas motsvarande skäl. Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten är brottsbekämpande myndigheter med ett mer renodlat uppdrag. Avsaknaden av överblick och gemensam inriktning och strategi på ekobrottsområdet är enligt vår uppfattning en brist.

Frågan är också om myndighetsgränsen genom den ekonomiska brottskartan – med de nackdelar som den för med sig – kan motiveras. Trots omfattningen av den ekonomiska brottsligheten och trots att brottsligheten skär över myndighetsgränserna (se avsnitt 3) begränsas Ekobrottsmyndigheten av sin brottskatalog och utreder – med få undantag – endast brotten i denna. Som vi har konstaterat i både detta avsnitt och i avsnitt 3 utgör brotten i Ekobrottsmyndighetens brottskatalog en begränsad del av den samlade ekonomiska brottsligheten. Detta gäller inte minst om man räknar bort de ärenden som särskilt anges i myndighetens brottskatalog. Ekobrottsmyndigheten har inte heller fått förutsättningarna eller resurser för att ta ett större tag om brottsligheten. Många tror att Ekobrottsmyndigheten ansvarar för att bekämpa all ekonomisk brottslighet i Sverige. Det är långt ifrån sanningen.

Svaghetera i den nuvarande organisationen av ekobrottsbekämpning – bristen på överblick och samordning samt myndighetsgränserna – leder till flera problem. Dels leder de till risken för (och en faktisk förekomst av) att flera myndigheter utreder samma individer men utifrån olika noteringar, eftersom man styrs av den egna brottskatalogen. Det vill säga, det finns en risk för både dubbelarbete och felprioriteringar. Bristerna leder också till risken att man missar sammanhang och kopplingar mellan individer och företeelser. Dessutom



kan de leda till luckor i brottsbekämpningen, eftersom det inte finns någon som ser helheten och som kan täppa till dessa luckor. Slutligen riskerar bristerna att leda till att varje myndighet använder sina resurser sämre. I stället för att åtgärderna bestäms och fördelas av någon som har hela bilden, sätter varje myndighet in sin egen arsenal av åtgärder, som kanske överlappar andra åtgärder som beslutats av någon annan. Det vi efterlyser här är en helhetssyn, att ge förutsättningar för att med hela brottskartan som underlag bestämma sig för strategi, metoder och angreppssätt. Framgångar i bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten kräver en organisation som ger förutsättningar för en effektiv ledning och styrning och att brotten kan bekämpas så effektivt som möjligt.

Det är också en brist att den samlade kompetensen inte utnyttjas fullt ut med den nuvarande organisationen av brottsbekämpning. Polismyndigheten har arbetat fram ett förändrat arbetssätt som har visat sig framgångsrikt inom våldet och har börjat tillämpa detta även på viss ekonomisk brottslighet, främst bedrägerier, samtidigt som myndigheten har tillgång till omfattande stödfunktioner, bl.a. i form av it-utveckling. Polismyndigheten bedriver också ett aktivt arbete på området kriminell ekonomi, men saknar en samordnad underrättelseverksamhet på ekobrottsområdet. Ekobrottsmyndighetens medarbetare har å sin sida specialistkunskap som skulle kunna utnyttjas i utredningar av fler ekonomiska brott än i dag. Dessutom har myndigheten en brottsförebyggande verksamhet som synes vara i framkant samt en underrättelseverksamhet på ekoområdet, som dock inriktas mot myndighetens brottskatalog.

För att läka avsaknaden av överblick, gemensam inriktning och strategi samt det faktum att myndigheterna i dag inte kan dra nytta av varandras specialförmågor, behövs antingen ett strukturerat samarbete som är både varaktigt och omfattande eller en förändrad organisation. I avsnitt 5 tittar vi ytterligare på hur samspelet mellan myndigheterna ser ut och om samverkan och samarbete mellan myndigheterna har kunnat läka de brister som vi har iakttagit.

#### 4.8.2 Det finns ett skav mellan de brottsbekämpande myndigheterna och flera problem med Ekobrottsmyndighetens nuvarande konstruktion

Något som också har framkommit i många av våra samtal under utredningsarbetet är upplevelser av skav mellan Ekobrottsmyndigheten å ena sidan och Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten å den andra. Vi redogör övergripande för dessa eftersom de säger något om samarbetsklimatet mellan myndigheterna och förutsättningarna för samarbete.

Skavet rör flera områden. Mellan Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten rör det alltifrån frågor om tolkningen av Ekobrottsmyndighetens instruktion, ledningsansvar i förhållande till poliser och arbetsmiljöansvar till frågor om inköp och upphandling av utrustning och om tillgång till it-system och it-utveckling. I förhållande till Åklagarmyndigheten har skavet under åren gällt frågor om alltifrån bristande samarbete i ärendefördelningen och i det operativa arbetet till rekrytering, avtal, it-system och handböcker.

Vidare har flera problem med Ekobrottsmyndighetens nuvarande konstruktion beskrivits av medarbetare i organisationerna. Det har bl.a. handlat om svårigheterna att leda i en verksamhet som bedrivs av två myndigheter med otydliga ansvarsförhållanden, krockar i ledningsansvaret, bristande insyn i respektive verksamhet samt praktiska frågor, som behovet av att använda flera datorer i verksamheten. Sammantaget har det beskrivits som ett energidränage att ständigt klara ut vem som ansvarar för vad och att en organisation med tydligare ansvarsförhållande skulle vara en stor vinst för ledningsarbetet och arbetsmiljön.

En organisation som dras med problem av den karaktären som beskrivs ovan har av naturliga skäl svårare att fungera effektivt. För oss blev det i ett tidigt skede uppenbart att samarbetsklimatet myndigheterna emellan visserligen har förbättrats sedan Ekobrottsmyndigheten inrättades, men inte på långa vägar tillräckligt. Det är dessutom uppenbart att konstruktionen i sig är ett hinder i verksamheten. Att låta den rådande ordningen bestå kan enligt vår uppfattning inte vara ett alternativ. Det största problemet med Ekobrottsmyndigheten är emellertid, enligt vår uppfattning, den begränsning som ligger i dess uppdrag. Ekobrottsmyndighetens insats mot den ekonomiska brottsligheten räcker inte längre till. Det behövs en större insats (jfr

brottslighetens omfattning, se avsnitt 3). I avsnitt 6 och 7 återkommer vi till hur insatsen bör se ut.



## 5 Nuvarande samarbeten mellan de brottsbekämpande myndigheterna – gemensamma prioriteringar eller avgränsade punktinsatser?

### 5.1 Inledning

Som framgår av avsnitt 4 är ekobrottsbekämpningen i dag inte organiserad på ett sammanhållet sätt utan ansvaret är uppdelat på flera myndigheter. Det är en ordning som kan fungera om det finns en regelbunden och strukturerad samverkan och ett effektivt samarbete myndigheterna emellan. I utredningsarbetet har vi frågat efter en övergripande strategisk inriktning. Resultatet av myndighetssamverkan på ekobrottsområdet bör vara planlagda och samordnade åtgärder där de behövs, inte personbundna samarbeten eller icke-koordinerade punktinsatser.

Vi har i vårt utredningsarbete haft utgångspunkten att det är uppgiften, inte organisationen, som är målet. Det vill säga, utgångspunkten måste vara den gemensamma uppgiften (i detta fall att på ett så effektivt sätt som möjligt bekämpa den ekonomiska brottsligheten), inte att slå vakt om den egna organisationen. Frågan om hur de brottsbekämpande myndigheterna samverkar och samarbetar på ekoområdet har därför varit viktig. Redan tidigt i arbetet fick vi till oss att den s.k. OB-satsningen, det myndighetsgemensamma arbetet mot grov och organiserad brottslighet, är den viktigaste samsarbetsforumet. Samtidigt har vi fått samstämmiga uppgifter om att det inom den satsningen endast hanteras en mycket liten del av den totala brottsbekämpningen. I detta avsnitt beskriver vi OB-satsningen och de viktigaste samarbetena i övrigt samt vissa uppdrag på eko-

området. Utanför dessa samarbeten utförs dock ett löpande arbete, dvs. linjearbetet. I detta löpande arbete ligger merparten och kärnan av brottsbekämpningen. Frågan är i vilken utsträckning det befintliga samarbetet mellan de brottsbekämpande myndigheterna påverkar det arbetet.

Nedan följer inte en uttömmande lista på alla samarbeten på området utan ett axplock. Förhoppningsvis har vi dock fångat upp de viktigaste.

### 5.1.1 Allmänt om samverkan och samarbete

Samverkan innebär i princip att myndigheter och andra aktörer verkar i gemensam riktning för att uppnå ett visst syfte, eller att de vidtar gemensamma åtgärder som syftar till att skapa en större nytta än vad som kan skapas genom den egna organisationen. Samverkan kan också handla om att samordna olika verksamheter.

Av förvaltningslagen (2017:900) framgår att varje myndighet ska samverka med andra myndigheter inom sitt förvaltningsområde (8 § första stycket). Det gäller vid all förvaltningsverksamhet, inte bara vid handläggning av ärenden (1 §). Regeln ger uttryck för vikten av en effektiv förvaltning som inte är avhängig indelningen i olika myndigheter med skilda verksamhetsområden. Bestämmelsen ger en generell skyldig att samverka. Dock är den inte obegränsad. En myndighet bör alltid prioritera sina egna huvuduppgifter och avgör själv om den kan avsätta resurser för att hjälpa den myndighet som begär hjälp. Bestämmelsen speglar det som tidigare gällde enligt 47 § i 1809 års regeringsform: att myndigheterna ska räcka varandra handen. Syftet är att samverkan mellan myndigheterna ska leda till att förvaltningen generellt blir så enhetlig och effektiv som möjligt. Myndigheter ska samverka till nytta för samhällsmedborgarna, både generellt och i enskilda fall genom att bistå med den särskilda sakkunskap och kompetens som den har i egenskap av expertmyndighet. En myndighet är skyldig att ställa upp och samverka om en annan myndighet ber om bistånd med kunskap och erfarenheter, under förutsättning att den har resurser för detta. Bestämmelsen ger inte stöd för samverkansprojekt som faller utanför respektive myndighets verksamhetsområde.<sup>1</sup> För sådan samverkan krävs särskilt stöd,

---

<sup>1</sup> Se Ahlström, Förvaltningslag (2017:900), 8 §, 2024-09-01 (JUNO) och prop. 2016/17:180 s. 70 f.

t.ex. i regeringsuppdrag, regleringsbrev eller i myndighetsinstruktionerna. Det är på dessa sätt som regeringen mer specifikt styr samverkan mellan myndigheter, utöver de generella krav på samverkan och samarbete som förvaltningslagen och myndighetsförordningen ger uttryck för.

I 6 § myndighetsförordningen (2007:515) anges vidare att myndigheter ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Det är också en del av målet för den statliga förvaltningspolitiken: att statsförvaltningen ska vara innovativ och samverkande samt rättssäker och effektiv.<sup>2</sup>

Det finns olika sätt som myndigheter kan samverka på. Bland dessa kan nämnas att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter vars verksamhet överlappar varandra, att dela på eller tydliggöra ansvaret för kostnader och andra resurser för att nå gemensamma mål, att underlätta informationsinhämtning mellan varandra och att driva gemensamma utvecklingsprojekt. En förutsättning för en bra samverkan är att det är tydligt vad man ska samverka om. Enligt Ekonomistyrningsverket (ESV) är det vanligt att samverkan hindras när någon av de inblandade myndigheterna måste gå utanför sin vanliga roll eller uppgift, dvs. att se sin verksamhet ur ett nytt perspektiv och ta ett övergripande ansvar för samhället i stort.<sup>3</sup> En av framgångsfaktorerna i de fall som ESV har granskat har varit att samhällsnyttan, och inte det egna uppdraget, varit vägledande för de olika aktörerna. Ett annat vanligt problem vid samverkan är finansieringen, där frågor uppstår bl.a. om vem eller vilka av aktörerna i en samverkan ska avsätta medel. Enligt ESV är det dock viktigt att se staten som en helhet där samverkan kan leda till ökad effektivitet.

Samarbete och samverkan är enligt en vanlig uppfattning inte identiska begrepp. Samverkan anses vara något som sker strukturerat mellan olika enheter, myndigheter eller samhällsaktörer och förutsätter en gemensam riktning, medan samarbete anses vara ett gemensamt bedrivet arbete som gäller en avgränsad uppgift, dvs. helt enkelt att arbeta tillsammans sida vid sida och bidra med respektive kompetenser och kunskaper. Samtidigt kan det vara svårt att skilja mellan

---

<sup>2</sup> Regeringens webbplats, december 2024, jfr prop. 2009/10:175.

<sup>3</sup> ESV Forums, Ekonomistyrningsverkets mötesplats för dig som jobbar med ekonomisk styrning i staten, webbplats 2024-12-10.

begreppen. Oavsett hur de definieras kan det dock konstateras att samverkan och samarbete mellan och inom de brottsbekämpande myndigheterna är en förutsättning för att arbetet ska kunna bedrivas tillräckligt effektivt. Detta gäller särskilt när brottsligheten har en gränsöverskridande karaktär, som överlappar myndigheternas ansvarsområden.

En generell erfarenhet som vi har inhämtat från myndigheterna under utredningsarbetet och som vinner stöd av bl.a. ESV:s studier, är att det, trots kraven i förvaltningslagen och myndighetsförordningen, ofta krävs konkret styrning från uppdragsgivaren, dvs. regeringen, för att samverkan ska komma till stånd. Ofta sker styrningen i form av särskilda regeringsuppdrag. Uppdraget kan vara att tillsammans i samarbete eller samverkan uppnå vissa mål. Regeringen kan också ge myndigheter i uppdrag att tillsammans utreda eller analysera olika frågor. Regeringsuppdragen kan formuleras i särskilda beslut. Inte sällan antecknas uppdragen i myndigheternas regleringsbrev. Vissa mer varaktiga samarbeten föreskrivs i stället i myndighetsinstruktionerna. Samarbetet inom ramen för det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten (OB-satsningen) och det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet (A-krimsamverkan) är exempel på uppdrag som numera framgår av myndigheternas instruktioner.

Ibland sker visst egeninitierat samarbete myndigheter emellan, men detta är ofta personberoende och sällan formaliserat. ESV beskriver det som att samverkan många gånger drivs av engagerade personer i projekt inom olika uppdrag, men rinner ut i sanden så fort den engagerade personen byter jobb eller uppdraget eller projektmedlen tar slut. Sådan samverkan får sällan systemeffekter.

Ett problem med särskilda uppdrag till myndigheterna, i synnerhet om dessa är mångtaliga, kan vara administrationen kring dem. Under utredningsarbetet har det påtalats att varje uppdrag är resurskrävande, både i tid och arbetskraft, och inte sällan leder till att andra arbetsuppgifter prioriteras ned. Eftersom detta är fallet är det särskilt viktigt att uppdragen är genomtänkta och koordineras, både från uppdragsgivarens och myndigheternas sida.



## 5.2 OB-satsningen

### 5.2.1 Bakgrund

Regeringen beslutade 2007 att det skulle göras en nationell satsning mot den grova organiserade brottsligheten. En styrgrupp under ledning av Justitiedepartementet bildades. Syftet med styrgruppen var att säkerställa att mobiliseringen mot den grova organiserade brottsligheten skulle få ett brett och varaktigt genomslag. Sex experter fick i uppdrag att lämna förslag till åtgärder för en effektivare och mer uthållig bekämpning av denna brottslighet. Med stöd av experternas förslag utformade regeringen ett beslut om hur arbetet skulle gå vidare.<sup>4</sup> I juli 2008 fick dåvarande Rikspolisstyrelsen i uppdrag att tillsammans med Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Tullverket och Åklagarmyndigheten säkerställa en effektiv och uthållig verksamhet för bekämpning av den grova organiserade brottsligheten.<sup>5</sup> I uppdraget ingick att bl.a. inrätta särskilda aktionsgrupper vid åtta polismyndigheter och Rikskriminalpolisen, att etablera permanenta myndighetsgemensamma regionala underrättelsecenter på åtta platser i landet samt att säkerställa en bred myndighetsrepresentation i Operativa rådet<sup>6</sup> där representanterna hade befogenhet att fatta bindande beslut för den myndighet de företrädde. För att skapa förutsättningar för en effektiv underrättelseverksamhet på nationell nivå borde, enligt regeringen, vidare Rikskriminalpolisens underrättelsesektion fortsätta att utvecklas till ett myndighetsgemensamt nationellt underrättelsecenter. Regeringen framhöll vikten av att bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten skulle bedrivas med utgångspunkt i en av myndigheterna gemensamt framtagen nationell lägesbild.

I december 2015 beslutade regeringen att utvidga den nationella satsningen mot organiserad brottslighet.<sup>7</sup> Kretsen av deltagande myndigheter utvidgades och skulle nu även omfatta Säkerhetspolisen, Migrationsverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

---

<sup>4</sup> Nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten – överväganden och förslag, Ds 2008:38.

<sup>5</sup> Uppdrag till Rikspolisstyrelsen och andra berörda myndigheter att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten, Ju2008/5776/PO.

<sup>6</sup> Operativa rådet var vid den tiden endast ett polisiärt organ.

<sup>7</sup> Uppdrag till Polismyndigheten och andra berörda myndigheter att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet, Ju2015/09350/PO.

Dessa myndigheter hade på de samverkande myndigheternas initiativ i praktiken redan anslutit sig till samarbetet. I uppdraget ingick att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen på nationell och regional nivå med anledning av de organisatoriska förutsättningarna efter Polismyndigheten ombildning, att inkludera fler brottsområden än tidigare, att utveckla organisationen inom nuvarande myndighets-samverkan till att även omfatta samverkan på lokal nivå mellan relevanta myndigheter inom satsningen och att säkerställa en effektiv och långsiktig samordning mellan den myndighetsgemensamma samverkan mot organiserad brottslighet och det lokala brottsförebyggande arbetet. Ett särskilt fokus skulle ligga på utsatta områden.

Regeringsuppdragen har slutredovisats, men verksamheten fortgår. Under 2017 påbörjade myndigheterna ett arbete med att involvera nio nya myndigheter i det myndighetsgemensamma arbetet. De tillkommande myndigheterna medverkar i en förenklad form som nätverksmyndigheter. Antalet nätverksmyndigheter har successivt utökats till 12 myndigheter: Arbetsmiljöverket, Bolagsverket, Centrala studiestödsnämnden, Finansinspektionen, Inspektionen för vård och omsorg, Lantmäteriet, Livsmedelsverket, Naturvårdsverket, Statens institutionsstyrelse, Trafikverket, Transportstyrelsen och Länsstyrelsen i Stockholms län. Länsstyrelsen i Stockholm fungerar som nationell kontaktpunkt för landets 21 länsstyrelser. I april 2024 utökades kretsen av fullt deltagande myndigheter i satsningen med Utbetalningsmyndigheten och i januari 2025 med Pensionsmyndigheten.

Myndigheter såväl inom som utanför rättsväsendet ingår alltså nu i ett gemensamt arbete mot organiserad brottslighet. Myndigheterna har upprättat en organisation och struktur för arbetet och bedriver tillsammans underrättelsearbete samt fattar beslut om att genomföra operativa insatser på både nationell och regional nivå. Senast den 31 mars varje år rapporterar Polismyndigheten i enlighet med sin myndighetsinstruktion till Regeringskansliet uppgifter från föregående år om den verksamhet som har bedrivits i det myndighetsgemensamma arbetet. Vartannat år ger myndigheterna på uppdrag av Samverkansrådet ut en gemensam lägesbild över den organiserade brottsligheten. Lägesbilden tas fram av nationellt underrättelsecentrum. Samverkansrådet tar även fram en inriktning för verksamheten, vilken revideras vid behov. Den gemensamma lägesbilden styr, tillsammans med inriktningen, satsningen.

Samverkansrådet har beslutat att samverkans mål och uppdrag är bekämpning av den organiserade brottsligheten genom brottsförebyggande åtgärder, administrativa åtgärder, exekutiva åtgärder, lagföring och återtagande av brottsvinster. Fokuset ska ligga på bekämpning av allvarlig och samhällshotande organiserad brottslighet och mot organiserad brottslighet i lokalsamhället, med särskilt fokus på utsatta områden. Myndigheterna ska vardera säkerställa att det finns resurser för åtgärder inom den myndighetsgemensamma satsningen. Arbetet ska präglas av effektivitet och uthållighet i syfte att långsiktigt uppnå ett mer rättssäkert och tryggare samhälle. Internationell samverkan ska vara ett naturligt inslag i arbetet.

Underrättelseverksamheten har de senaste åren haft en gemensam inriktning mot strategiska personer och deras nätverk, som efter en bedömning anses utgöra ett samhällshot. Satsningen skulle även inriktas mot aktörs- eller fenomenbaserad organiserad brottslighet av allvarlig eller omfattande karaktär. Vidare skulle särskilt beaktas möjligheterna att motverka våldsbejakande extremism och att bekämpa terrorism, bekämpa penningtvätt samt förebygga, förhindra och upptäcka brott mot välfärdsystemet. Nyligen reviderades inriktningen för satsningen.<sup>8</sup>

### 5.2.2 Satsningens struktur

I regeringsuppdraget 2015 överlämnades det till myndigheterna att själva utveckla organisationen för det myndighetsgemensamma arbetet. Några ändringar i organisationen har gjorts över åren, och den ser nu ut på följande sätt.

Satsningen leds av Samverkansrådet och verkar genom Operativa rådet, Nationellt underrättelsecentrum (Nuc) och dess styrgrupp

---

<sup>8</sup> Den redovisade inriktningen beslutades av Samverkansrådet den 29 mars 2022. Inriktningen revideras dock med jämna mellanrum. Senaste revisionen skedde enligt uppgift i april 2025. Målet med den nya inriktningen är att på ett djupare plan minska handlingsutrymmet för den organiserade brottsligheten och utgå från ett fördjupat arbete mot ett antal s.k. problemområden. Urvalet av problemområden bygger på myndigheternas lägesbild och en bedömning av vilka områden som är mest effektiva för samverkan. De identifierade sårbarheter som skär igenom problemområdena ska hanteras i en särskild arbetsgrupp för strategiskt brottsförebyggande arbete. Stort fokus ska läggas på att påverka möjligheten att kunna begå brott, snarare än att i efterhand utreda redan begångna brott. Det kan handla om noggrannare tillståndsprövningar för olika verksamheter, stärkt tillsyn och kontroller, förbättrad informationsdelning mellan statliga och lokala myndigheter eller förslag på förändrad lagstiftning, jfr Myndigheter mot den organiserade brottsligheten 2024 s. 48.

samt sju regionala samverkansråd och sju regionala underrättelsecenter (Ruc).

Det högsta beslutande organet i den myndighetsgemensamma organisationen är Samverkansrådet, som består av de fjorton myndighetscheferna. Dessa möts två gånger per år. Rikspolischefen är ordförande för samverkansrådet. Samverkansrådet fattar strategiska beslut som styr inriktningen för det myndighetsgemensamma arbetet.

Operativa rådet består av en representant från vardera av de samverkande myndigheterna och möts en gång i månaden. Ordföranden för Operativa rådet utses av Polismyndigheten. Operativa rådet ansvarar för styrningen av den nationella operativa verksamheten och är beredningsorgan och kontaktpunkt för samverkansrådet i strategiska frågor. Operativa rådet ansvarar också för helhetsbilden av den operativa verksamheten och ska besluta om prioriteringar för satsningen. Operativa rådet beslutar i konsensus om att inleda eller avsluta nationella insatser, tillföra resurser från de myndighetsgemensamma aktionsgrupperna till insatser och att utse insatsledning. Konsensusbeslutet innebär att en myndighet kan säga ja till att en nationell insats ska genomföras, men samtidigt avstå från att delta.<sup>9</sup> Till stöd för rådets arbete finns Sekretariatet för Myndighets-samverkan (SMS), som är en sektion inom Noa. Sekretariatet administrerar beredningen inför och beslutet av nationella insatser. Sekretariatet tar även inför varje operativt råd fram realtidslägesbilder i samverkan med det nationella underrättelsecentret.

Nuc, som alltså är det nationella underrättelsecentrumet, ansvarar för att ta fram den nationella lägesbilden och beslutsunderlag för satsningens prioriteringar. Därutöver ska Nuc ta fram underlag till förslag på insatser som beslutas i Operativa rådet. Nuc är kontaktpunkt för nationell underrättelsesamverkan och ansvarar för kompetensfrågor inom detta område i den myndighetsgemensamma satsningen. Arbetet i Nuc leds av en styrgrupp bestående av en representant vardera från samtliga samverkande myndigheter. Ordförande i styrgruppen utses av Polismyndigheten.

Den regionala verksamheten leds av de regionala samverkansråden (RSR). Samverkansråden skapades i samband med omorganiseringen av det myndighetsgemensamma arbetet 2017. RSR leder verksamheten i Ruc, som alltså är regionala underrättelsecentrum,

---

<sup>9</sup> Riksrevisionens granskningsrapport Myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet – brister i styrning och uppföljning, RiR 2019:11 s. 35.

och beslutar om, leder och följer upp regionala och lokala insatser. Därutöver ska RSR avgöra om förslag till insatser ska omhändertas i regionen eller överlämnas för prövning i Operativa rådet. RSR är kontaktpunkten för regional och lokal åtgärdssamverkan.

Ruc, de regionala underrättelsecentrumen, ansvarar för att löpande bevaka prioriteringarna samt bereda och ta fram underlag till förslag på insatser som ska beslutas i Operativa rådet eller i RSR. Därutöver ska Ruc förse Nuc med underlagen till den nationella lägesbilden och för satsningens prioriteringar. Ruc är kontaktpunkt för den lokala underrättelsesamverkan.

Utöver den gemensamma styrningen av samverkan har varje myndighet en egen styrning och ledning av verksamheten. Nästan alla deltagande myndigheter har egna föreskrifter eller liknande för den operativa verksamhetens genomförande. Varje myndighet ansvarar även för den löpande hanteringen av arbetsmiljö- och verksamhetsskyddsfrågor. Varje myndighet har numera också ett uppdrag i sin myndighetsinstruktion att delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.

Myndigheterna bidrar till satsningen inom ramen för den egna verksamheten och dess ansvarsområde. Vid nationella insatser används vid behov och efter beslut av Operativa rådet aktionsgrupperna. Aktionsgrupperna består av polisanställda medarbetare som leds av Operativa rådet. Resurser kan emellertid även behövas från de enskilda myndigheterna. Hur insatserna resurssätts är en prioriteringsfråga för den enskilda myndigheten. Sådana insatser kan handla om allt från brottsutredningsåtgärder till administrativa åtgärder i form av stoppade utbetalningar eller skattehöjningar. Det innebär att myndigheterna behöver ha en beredskap för, och en intern samordning av, vilka resurser som finns att tillgå internt innan de säger ja till att medverka i en regional insats.<sup>10</sup> En myndighet kan säga ja eller nej till en insats oberoende av om det i förslaget äskas resurser från myndigheten. Vid ett myndighetsgemensamt beslut åtar sig emellertid myndigheterna att bidra med nödvändiga interna resurser för insatsen.

Freja är ett exempel på en nationell insats som är särskilt inriktad mot kriminell ekonomi. Insatsen riktas mot våldskraftörernas privata ekonomi, bidrag och företagande. Målet med insatsen är bl.a. att

---

<sup>10</sup> Se bl.a. ovan rapport s. 46.

återta brottsvinster samt att stoppa utnyttjande av välfärdssystemen, oegentligheter i företag och otillåten påverkan.

### 5.2.3 Det myndighetsgemensamma arbetet i praktiken

Operativ verksamhet räknas som myndighetsgemensam om den grundar sig på ett underrättelseärende eller en operativ insats som beslutats inom satsningen. I myndighetsgemensamt arbete sker det löpande myndighetsgemensamma avstämningar och arbetet planeras och koordineras gemensamt. Det är dock inte på det sättet att samtliga myndigheter deltar operativt i varje myndighetsgemensam insats. Ibland är det ett fåtal myndigheter som samarbetar och ibland arbetar myndigheterna förhållandevis självständigt, men mot ett gemensamt övergripande mål. Det kan också vara så att myndigheterna bedriver arbetet parallellt eller i olika faser av den operativa verksamheten.

Underrättelseverksamheten inom satsningen bedrivs regionalt i de regionala underrättelsecentrumen och nationellt i det nationella underrättelsecentrumet. I det arbetet deltar, med undantag för Åklagarmyndigheten, samtliga av de samverkande myndigheterna. De myndigheter som själva inte bedriver underrättelseverksamhet bidrar i stället med information från sina verksamheter. Informationen i den myndighetsgemensamma underrättelseverksamheten lämnas mellan myndigheterna med stöd av lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet (LUS). Inriktningen för underrättelsearbetet följer den strategiska inriktning som beslutats av Samverkansrådet.

Under 2024 beslutade Operativa rådet tre och avslutade fyra nationella insatser. Sammanlagt pågick 24 nationella insatser under året (27 medräknat tre större underinsatser), varav fyra inväntade slutligt beslut i rättsprocessen. Antalet regionala insatser som pågick under 2024 var 110 och antalet underrättelseärenden var 100.<sup>11</sup> I rapporten för 2023 anfördes det att de fem senast beslutade nationella insatserna till stor del var inriktade mot grov och komplicerad ekonomisk brottslighet och ”vittomfattande fenomen” inom organiserad brottslighet, till skillnad från tidigare år, då det varit vanligt med insatser inom redan pågående förundersökningar om grov narkotika-

---

<sup>11</sup> Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2024, Polismyndigheten, 2025-04-01.

brottslighet eller mot en avgränsad krets med målpersoner. Vidare rapporterades det att cirka 60 procent av alla pågående underrättelseärenden inom satsningen, och cirka 70 procent av alla regionala insatser inom satsningen, under 2023 innefattade brottstypen ekonomisk brottslighet.<sup>12</sup> De fem insatser som i 2023 års redovisning beskrevs som de senast beslutade var pågående också under 2024. Därutöver pågick tre deloperationer i den nationella insatsen Freja. Av de insatser som beslutades under 2023 och 2024 avsåg således flera ekonomisk brottslighet.

Exempel på företeelser som insatser inom satsningen har riktats mot är organiserad brottslighet genom bedrägerier mot tandvårdstöd, utnyttjande av bank-id och falska individuppgifter, skatteundandragande och gränsöverskridande momsbedrägerier, människosmuggling och infiltration. Även under 2024 avsåg en stor del av den operativa verksamheten i satsningen olika typer av brottslighet genom bolag och företag.

Under 2024 meddelades 15 tingsrättsdomar med fällande dom för ekonomisk brottslighet. Under 2023 meddelades 11 domar, att jämföra med 22 under 2002 och 15 för 2021. De brottstyper som dominerade i lagföringar under 2024 var olika typer av penningtvättbrott och bokföringsbrott. Därefter följde skattebrott. Värdet av förverkat brottsutbyte i tingsrätt uppgick 2024 till 46 miljoner kronor.

Icke-brottsbekämpande myndigheter (respektive de icke-brottsbekämpande verksamhetsgrenarna inom dessa) redovisade för 2024 bl.a. höjning av skatt, förhindrade felaktiga utbetalningar, återkrav, skadestånd och utmäta tillgångar som en följd av administrativa åtgärder under satsningen.

Sammantaget har samverkan varit viktig och gett goda resultat. Vi har också inhämtat att den har fört med sig nya arbetssätt och angreppssätt. Sannolikt har satsningen också lett till att förståelsen för vikten av att angripa fokuspersoner med administrativa verktyg har ökat, både hos de brottsbekämpande myndigheterna och hos övriga förvaltningsmyndigheter.

Samtidigt är det tydligt att OB-satsningens insatser endast riktas mot ett mindre antal fenomen, personer och gärningar. Den stora mängden allvarliga brott, innefattande ekobrott, utreds utanför sats-

---

<sup>12</sup> Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2023, Polismyndigheten, 2024-04-09.

ningen. Det har också framförts från flera håll att samverkan är trög-  
rörlig och att den omgärdas av en hel del administration. Det har  
anförts att man ”fastnar i katalogen och i beslutsordningen”. Sam-  
tidigt som det är viktigt och värdefullt med en gemensam samhälle-  
lig insats blir en samverkan där ett stort antal självständiga myndig-  
heter ska delta per definition mer trög-  
rörlig än ett samarbete mellan  
färre myndigheter. Ett ärende som ska beslutas av Operativa rådet  
kan vidare inte vara vilket som helst, utan måste ”passa i mallen”. En  
stor fördel som har lyfts, jämfört med flera andra samarbeten, är dock  
att det i princip saknas sekretesshinder inom samverkan.<sup>13</sup> I praktiken  
har OB-satsningen, enligt vår bedömning, varit ett skarpt verktyg,  
men saknar den bredd som behövs för att vara en tillräcklig samver-  
kan i linjearbetet.

## 5.3 Samarbeten och uppdrag utanför OB-satsningen

### 5.3.1 A-krimsamverkan

Under samordning av Arbetsmiljöverket samverkar sedan 2018  
nio myndigheter för att motverka arbetslivskriminalitet<sup>14</sup>: Arbets-  
förmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, För-  
säkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket,  
Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten.<sup>15</sup>

Samverkan har sin grund i ett antal regeringsuppdrag. Enligt det  
första uppdraget, som beslutades i december 2017, skulle myndig-  
heterna under 2018–2020 utveckla ändamålsenliga och effektiva  
metoder för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk,  
regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet. Uppdraget förlängdes  
2021 med inriktning på att skapa förutsättningar för varaktig sam-  
verkan. Ytterligare ett uppdrag beslutades i februari 2022. Enligt  
detta skulle Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten och Skatteverket  
under 2022 påbörja inrättandet av regionala center mot arbetslivs-  
kriminalitet, till vilka övriga samverkande myndigheter skulle an-  
sluta sig successivt, dock senast i slutet av 2023. Enligt uppdraget  
skulle myndigheterna, utifrån sin respektive uppgift, bedriva ett brett  
arbete mot arbetslivskriminalitet vid de regionala centren. Arbetet

<sup>13</sup> Lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

<sup>14</sup> Se avsnitt 3 för en beskrivning av arbetslivskriminalitet.

<sup>15</sup> Åklagarmyndigheten lades till i uppdraget 2022: Regeringsbeslut 2022-02-24, dnr A2022/00333.



skulle utgå från gemensamma fysiska kontor som skulle samlokaliseras med de regionala underrättelsecenter som finns inom ramen för OB-satsningen. Arbetet skulle så långt möjligt samordnas med OB-satsningen och övrig myndighetssamverkan. I uppdraget betonades vikten av kontrollverksamhet och förebyggande arbete för att motverka arbetskriminalitet. Från och med 2024 skulle metoderna och arbetssätten ingå i varje myndighets ordinarie verksamhet.

Uppdraget har härefter förlängts ytterligare till att nu årligen och senast den 31 mars 2025, 2026 och 2027 redovisas av Arbetsmiljöverket till Regeringskansliet. I det senaste uppdraget omformulerades uppdragsdirektiven. Regeringen anförde bl.a. att myndigheternas brottsförebyggande, gränsöverskridande och internationella arbete behöver utvecklas. Som ytterligare områden som behöver utvecklas nämnde regeringen kontroller och administrativa åtgärder, lagföring samt identifiering av brottsoffer och stöd till dessa. Regeringen anförde även att ett motverkande av arbetslivskriminalitet är en viktig del i regeringens nationella strategi mot organiserad brottslighet (skr. 2023/24:67) samt att myndigheternas arbete ska slå hårdare mot den kriminella ekonomin och organiserad brottslighet men också bidra till att minska skuggsamhället.

Under 2022 och 2023 öppnade sju center mot arbetslivskriminalitet, i Umeå, Uppsala, Örebro, Stockholm, Göteborg, Norrköping och Malmö. Centren är naven för de nio myndigheternas gemensamma arbete för att motverka arbetslivskriminalitet. Myndigheterna planerar, genomför och följer här upp det gemensamma arbetet mot brottslighet i arbetslivet, hanterar inkomna tips och förbereder insatser. Vidare gör myndigheterna löpande oanmälda kontroller tillsammans på arbetsplatser där det finns risk att arbetslivskriminalitet förekommer. Det är oftast Arbetsmiljöverkets förrättningar som följs. Alla myndigheter är inte med på alla kontroller. Bland annat har det framkommit att Ekobrottsmyndigheten inte deltar i den fysiska kontrollverksamheten eftersom myndigheten saknar stöd för detta i sitt myndighetsuppdrag. Tanken är att relevanta uppgifter ändå kan inhämtas vid kontrollerna i syfte att möjliggöra icke deltagande myndigheters arbete. Dessa myndigheter kan sedan öppna egna ärenden utifrån de uppgifter som har bearbetats på centren mot arbetslivskriminalitet.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Redovisning av uppdraget att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan, de nio samverkande myndigheterna, februari 2024.

Genom samverkan mellan de regionala underrättelsecentrumen (dvs. Ruc inom OB-satsningen) och centren mot arbetslivskriminalitet kan myndigheterna, enligt sin återrapportering till regeringen, få en bättre underrättelsebild av de objekt som ska hanteras efter ett gemensamt urval. De myndigheter som i dag inte ingår i Ruc är Arbetsmiljöverket, Jämställdhetsmyndigheten och Åklagarmyndigheten. Åklagarmyndigheten deltar i OB-satsningen, men inte i arbetet i de Ruc eftersom underrättelseverksamhet inte ingår i Åklagarmyndighetens uppdrag. Vissa kontroller genomförs i samverkan med OB-satsningen. Ibland har myndighetsgemensamma kontroller mot arbetslivskriminalitet genomförts tillsammans med aktionsgrupper från OB-satsningen, vilka haft möjlighet att använda exempelvis drönare och hundförare.

Som framgår ovan deltar varje myndighet utifrån dess eget uppdrag och förutsättningar. För att ge några exempel kan Arbetsmiljöverket besluta om förelägganden, sanktionsavgifter och förbud och Arbetsförmedlingen initiera kontrollutredningsärenden. Dessa kan leda till återkrav av utbetalade anställningsstöd och avslag på kommande utbetalningar. Skatteverket kan t.ex. kontrollera att kassaregister uppfyller gällande krav, att försäljning registreras och att kunden erbjuds kvitto på sitt köp. Polismyndigheten kan å sin sida bl.a. genomföra arbetsplatsinspektioner och inre utlänningskontroller för att kontrollera att arbetstagare har arbetstillstånd och att de har rätt att vistas i landet. Eftersom Ekobrottsmyndighetens kärnuppdrag omfattar brottsrubriceringar som skattebrott och bokföringsbrott, återfinns arbetslivskriminalitet i en stor andel av myndighetens ärenden. Det brottsförebyggande arbetet inriktar sig ofta mot byggsektorn, där myndigheten identifierar t.ex. ändringsbehov i författningar och regler på området och hjälper beställare och byggherrar med att identifiera och utesluta oseriösa aktörer. Ekobrottsmyndigheten har dock, som anförts, inget mandat att delta vid kontroller eller inspektioner. Eftersom Åklagarmyndighetens uppdrag är inriktat på utredning och lagföring kan myndigheten varken delta i kontrollverksamheten eller i den verksamhet som sker i Ruc. Myndigheten är dock representerad i regeringsuppdragets olika styrgrupper. Åklagarmyndigheten utreder och lagför också brott som miljö och arbetsmiljöbrott, människohandel/människoexploatering, bedrägerier, bidragsbrott, folkbokföringsbrott, brott mot utlänningslagen och korruptionsbrott.

Under 2024 registrerade Arbetsmiljöverket totalt 3 766 myndighetsgemensamma fysiska kontroller. Det är en ökning från 3 090 kontroller 2023 och 2 651 kontroller 2022. Polismyndigheten registrerade 2 340 besökta arbetsplatser inom myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet.<sup>17</sup>

Delegationen mot arbetslivskriminalitet (A 2021:04) hade enligt sina direktiv bl.a. i uppdrag att följa upp och analysera myndigheternas samverkan mot arbetslivskriminalitet. Ett första delbetänkande redovisades i juni 2022: En definition – en inledande bedömning av omfattningen – lärdomar från Norge (SOU 2022:36). Ett annat delbetänkande, Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen – lärdomar från Danmark och Finland (SOU 2023:8) redovisades i februari 2023. Ytterligare ett delbetänkande, Myndighetssamverkan – en gemensam tipsfunktion – lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete (SOU 2024:14) redovisades i februari 2024. Slutbetänkandet redovisades i februari 2025: Arbetslivskriminalitet – upplägg – verktyg och åtgärder – fortsatt arbete (SOU 2025:25). Som titlarna antyder har delegationen gjort en kartläggning och analys av arbetslivskriminaliteten. I slutbetänkandet föreslås vissa konkreta åtgärder i det fortsatta arbetet mot arbetslivskriminalitet. Delegationen framhåller vidare att en tydlig och långsiktig styrning från såväl regeringen som de samverkande myndigheterna, att de verktyg som finns faktiskt används, informationsdelning mellan myndigheterna och uppföljning av arbetslivskriminaliteten i Sverige samt utvärderingar av vidtagna åtgärder är nödvändiga delar av ett effektivt arbete mot arbetslivskriminaliteten. Betänkandet bereds inom Regeringskansliet.

I januari 2025 fick Södertörns högskola i uppdrag att utarbeta en metod för att följa upp effekterna av arbetslivskriminalitet i samhället över tid. Syftet är att bättre kunna prioritera rätt åtgärder och bedriva ett effektivare arbete mot arbetslivskriminaliteten och den organiserade brottsligheten. Uppdraget ska genomföras i samarbete med de myndigheter som redan samverkar i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Södertörns högskola ska lämna en delredovisning av uppdraget senast den 2 juni 2025 och en slutredovisning senast den 1 juni 2026.

---

<sup>17</sup> Redovisning av uppdraget att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan, Myndigheter mot arbetslivskriminalitet, mars 2025.

### 5.3.2 Regeringens strategi mot den organiserade brottsligheten och målbild mot kriminell ekonomi

I februari 2024 beslutade regeringen en nationell strategi mot organiserad brottslighet (Regeringens skrivelse 2023/24:67 Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet). Som en del av strategin lades fem strategiska mål fast. Ett av dessa var att slå sönder den kriminella ekonomin. Målsättningen formulerades på så sätt att det ska bli svårare att berika sig på och investera i brottslighet och att brottsvinster i ökad utsträckning ska förebyggas eller återtass. I arbetet mot målet ingår att

- förhindra utnyttjandet av offentliga medel,
- förhindra att företag och andra juridiska personer används som brottsverktyg,
- bekämpa den narkotikarelaterade brottsligheten,
- öka återtagandet av brottsvinster, och
- utnyttja potentialen i administrativa åtgärder.

Som ett led i strategin beslutade regeringen i december 2024 ett uppdrag till 24 myndigheter<sup>18</sup> att bidra till att utveckla det brottsförebyggande arbetet.<sup>19</sup> Myndigheterna skulle, utifrån sina nuvarande uppgifter och förutsättningar, analysera vilka åtgärder som myndigheten kan bidra med i det brottsförebyggande arbetet samt i den utsträckning det bedömdes lämpligt påbörja genomförandet av sådana åtgärder. Regeringen gav även Brottsförebyggande rådet (Brå) i uppdrag att erbjuda rådgivning till myndigheterna igenomförandet av uppdraget. I uppdraget anförde regeringen bl.a. att det finns behov av att se över hur de statliga myndigheternas ansvar för att förebygga brottslighet på sina respektive områden kan förtydligas och att fler myndigheter kan behöva ha instruktionsenliga uppgifter på området. Myndigheterna ska, var för sig, redovisa uppdraget senast

---

<sup>18</sup> Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Fastighetsmäklarinspektionen, Finansinspektionen, Fondtorgsnämnden, Försäkringskassan, Inspektionen för strategiska produkter, Inspektionen för vård och omsorg, Jämställdhetsmyndigheten, Kustbevakningen, Livsmedelsverket, Migrationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Pensionsmyndigheten, Revisorsinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens energimyndighet, Statens fastighetsverk, Statens jordbruksverk, Statens skolinspektion, Statens skolverk, Upphandlingsmyndigheten och Vinnova.

<sup>19</sup> Uppdrag att bidra till att utveckla det brottsförebyggande arbetet, Ju2024/02612.

den 31 augusti 2025 och bl.a. ange vilka åtgärder myndigheten kan bidra med i det brottsförebyggande arbetet. Myndigheterna ska även bedöma om det finns behov av att definiera eller förtydliga myndighetens brottsförebyggande ansvar och hur det skulle kunna göras.

Under 2023 tog regeringen dessutom fram en gemensam målbild, ”en kraftsamling för att knäcka gängens ekonomi”, för att intensifiera arbetet mot den kriminella ekonomin. Kraftsamlingen avsåg Skatteverkets, Tullverkets och Kronofogdemyndighetens arbete. Målbilden omfattade sju delmål. Bland annat skulle myndigheterna i större utsträckning ha stoppat att företag används som brottsverktyg inom organiserad brottslighet, ökat insatserna för att spåra och återta brottsvinster och motverkat falska betalningskrav. Myndigheterna skulle också ha genomfört fler kontroller och avslutade brottsutredningar och ökat insatserna för att förebygga och motverka penningtvätt. Målbilden skulle vara uppfylld hösten 2024. Myndigheterna redovisade sitt arbete i november 2024. Enligt redovisningen visade vissa indikatorer på ett stärkt arbete. Bland annat hade Skatteverket avslutat ungefär en tredjedel fler brottsutredningar, Tullverket ökat mängden narkotikabeslag med cirka 40 procent och Kronofogdemyndigheten utmätt ungefär en tredjedel högre belopp i distansutmätningar än året före.

### 5.3.3 Rådet mot organiserad brottslighet

Regeringen beslutade i december 2022 att tillsätta ett råd mot organiserad brottslighet. Rådet är en del av Justitiedepartementet och har som syfte att stärka och effektivisera det samlade arbetet mot organiserad brottslighet genom strategiskt och ömsesidigt informationsutbyte. Justitieministern är ordförande i rådet. I övrigt ingår samordnande statssekreteraren i Justitiedepartementet, som också ska vara vice ordförande, och statssekreteraren i Finansdepartementet med ansvar för skatte- och tullfrågor. I rådet ingår vidare rikspolischefen, chefen för Noa, riksåklagaren, generaltulldirektören samt generaldirektörerna vid Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket. Rådets arbete inleddes i februari 2023 och skulle pågå under 18 månader. I juni 2024 förlängdes tiden med ytterligare 18 månader. Vid mötena har det avhandlats frågor om bl.a. informationsdelning, arbetslivskriminalitet, otillåten påverkan och infiltration, nya verk-

tyg för myndigheterna och åtgärder mot möjliggörare och brottsverktyg i den kriminella ekonomin.

### 5.3.4 Samordningsfunktionen

Polismyndigheten leder sedan 2018 en nationell samordningsfunktion för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Uppdraget formuleras numera i förordningen (2024:1367) om en samordningsfunktion för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Enligt förordningen ska representanter för sexton myndigheter<sup>20</sup> bilda en samordningsfunktion för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Även andra juridiska personer och fysiska personer kan ges möjlighet att bidra till samordningsfunktionens arbete. Samordningsfunktionen ska ha sitt kansli hos Polismyndigheten. I samordningsfunktionens uppgifter ingår att löpande identifiera, kartlägga och analysera riskerna och metoderna för penningtvätt och finansiering av terrorism och att utarbeta riskbedömningar. I uppgifterna ingår även att dela information som kan vara till nytta för verksamhetsutövare vid deras riskbedömningar och riskklassificeringar av kunder samt vid övervakningen av misstänkta aktiviteter och transaktioner. Samordningsfunktionen ska vidare presentera en nationell riskbedömning för Regeringskansliet var fjärde år och främja erfarenhetsutbyte och kunskapsöverföring mellan myndigheter med brottsbekämpande uppgifter respektive mellan tillsynsmyndigheter, samt vid behov identifiera brister.

### 5.3.5 Swedish Anti-Money Laundering Intelligence Taskforce (SAMLIT)

Swedish Anti-Money Laundering Intelligence Taskforce (SAMLIT) lanserades som ett brottsförebyggande pilotprojekt i juni 2020 och permanentades året därpå. I samarbetet ingår de fem storbankerna SEB, Handelsbanken, Nordea, Swedbank och Danske Bank samt Svenska Bankföreningen och Noa genom Finanspolisen. Det huvud-

---

<sup>20</sup> Bolagssverket, Brå, Ekobrottsmyndigheten, Fastighetsmäklarinspektionen, Finansinspektionen, Kronofogdemyndigheten, länsstyrelserna i Skåne, Stockholms och Västra Götalands län, Polismyndigheten, Revisorsinspektionen, Skatteverket, Spelinspektionen, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Sveriges advokatsamfund får delta i samordningsfunktionens arbete.

sakliga syftet med SAMLIT att förbättra förmågan att identifiera och förhindra penningtvätt och terrorismfinansiering. Samarbetet innefattar numera också förebyggande av bedrägerier.

Deltagarna har regelbundna arbetsgruppsmöten och seminarier och utbyter information med varandra. Ordförandeskapet roterar mellan bankerna. Under 2024 ledde samarbetet bl.a. till en överenskommelse om en rad åtgärder från bankernas sida för att öka skyddet mot s.k. vishingbedrägerier.

### **5.3.6 Inrättande av ett finansiellt underrättelsecentrum (Finuc) för att motverka kriminell ekonomi**

Regeringen beslutade hösten 2024 att Polismyndigheten skulle inrätta ett finansiellt underrättelsecentrum. Syftet var att fördjupa samverkan mellan Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket och privata aktörer för att effektivt bekämpa den kriminella ekonomin. Centrumet skulle vara inrättat senast den 1 april 2025 och fullt utbyggt senast den 31 december 2027. Centrumet är i skrivande stund under uppbyggnad och i en uppstartsfas. I arbetet inom centrumet ska myndigheterna och banker samverka och utbyta operativ information mellan varandra och genom proaktivt arbete försvåra att brott begås. Från den 1 september 2025 ska Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket sitta i en gemensam lokal tillsammans med representanter från bankerna.

### **5.3.7 Motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter (MUR)**

Motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter (MUR) är en frivillig nätverksorganisation som startades 2019 för att intensifiera och utveckla arbetet mot välfärdsbrott. MUR ska verka för att utveckla myndigheternas förmåga att förhindra, identifiera och stoppa missbruk och brott mot välfärdssystemen, på kort och lång sikt. MUR ska också värna och stärka legitimiteten och förtroendet för välfärdssystemen. Syftet med MUR är att förhindra att utbetalningar sker på felaktig grund och undersöka vad myndigheterna kan göra ytterligare tillsammans inom ramen för de lagar

och regler som gäller. I dag deltar 26 myndigheter i arbetet.<sup>21</sup> En styrgrupp arbetar med den långsiktiga strategin för samverkan. Övrigt arbete sker i arbetsgrupper som organiseras utifrån olika identifierade behov.

### 5.3.8 Rådet för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen

I Rådet för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen ingår myndighetscheferna eller dess ställföreträdare för Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Ekobrottsmyndigheten, Ekonomistyrningsverket, Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket och Utbetalningsmyndigheten.<sup>22</sup> Rådets uppgift är att främja samverkan, vara ett forum för informations- och erfarenhetsutbyte och diskutera åtgärder mot felaktiga utbetalningar. Rådets ledamöter kan lämna synpunkter på förslag och lägesbeskrivningar som Ekonomistyrningsverket redovisar till regeringen.

Ekonomistyrningsverket ansvarar för rådets kanslifunktion. Den enhet vid Ekonomistyrningsverket som ansvarar för att samordna välfärdssystemens arbete med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen ska flyttas till Utbetalningsmyndigheten från och med den 1 januari 2026.

### 5.3.9 Sverige mot organiserad brottslighet (SMOB)

Sverige mot organiserad brottslighet (SMOB) är ett initiativ som lanserades i september 2024 och som syftar till att stärka Sveriges förmåga att bekämpa den organiserade brottsligheten, med särskilt fokus på den kriminella ekonomin. Initiativet drivs av Institutionen för polisiärt arbete vid Södertörns högskola och ska förbättra kapaciteten hos yrkesverksamma och stärka samverkan mellan olika sam-

---

<sup>21</sup> Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Bolagsverket, Brå, Centrala studiestödsnämnden, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Ekonomistyrningsverket, Försäkringskassan, Inspektionen för socialförsäkringen, Inspektionen för vård och omsorg, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Myndigheten för yrkeshögskolan, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Skolinspektionen, Skolverket, Socialstyrelsen, Statens servicecenter, Tillväxtverket, Utbetalningsmyndigheten och Åklagarmyndigheten.

<sup>22</sup> 3 § förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.



hällsaktörer genom forskning, utbildning och innovation. I SMOB deltar Södertörns högskola, Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Tullverket, Stockholms Handelskammare, Svenskt näringsliv, LO och TCO. SMOB finansieras genom medel från Europeiska Socialfonden samt genom medfinansiering från myndigheter och organisationer som ingår i partnerskapet.

SMOB:s mål är att bli ett nationellt kunskapsnav som samlar expertis och resurser från olika sektorer för att skapa en plattform för samverkan, forskning, utbildning och innovation i fråga om organiserad brottslighet. SMOB:s verksamhet sträcker sig över fyra sammanlänkade områden: dels kompetensutveckling, dels förbättrad samverkan mellan olika myndigheter, näringslivet, arbetsmarknadens parter och akademien (bl.a. genom forumet Samhällsrådet), dels stärkt analytisk kapacitet, dels innovation.

Arbetet i SMOB ska ha en nära koppling till OB-satsningen.

### 5.3.10 EcoCrim

EcoCrim är ett ISF-finansierat<sup>23</sup> utvecklingsprojekt i samverkan med Högskolan i Gävle. Projektet pågår under perioden oktober 2023 till september 2026. Projektet syftar till att höja Polismyndighetens interna analytiska förmåga och kombinera den med forskarsamhällets kapacitet att analysera stora datamängder beträffande kriminell ekonomi. Målet är att identifiera sårbarheter på organisations- och systemnivå som har koppling till den kriminella ekonomin, för att förbättra förmågan att reducera dessa sårbarheter.

### 5.3.11 Myndighetsgemensam satsning mot avfallsbrottslighet

Regeringen beslutade i februari 2021 att ge Naturvårdsverket, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och ett antal länsstyrelser i uppdrag att redovisa en lägesbild över illegal avfallshantering och att ge förslag på åtgärder för att mot-

---

<sup>23</sup> Fonden för inre säkerhet, ISF-fonden, är en EU-fond som är inriktad på frågor om inre säkerhet. Förkortningen av fonden, ISF, kommer från fondens engelska namn, Internal Security Fund.

verka sådan. Myndigheterna redovisade uppdraget i mars 2022 genom skrivelsen Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet. I juni 2022 gavs myndigheterna ett fortsatt uppdrag som innebar att den myndighetsgemensamma satsningen mot avfallsbrottslighet skulle utvecklas.<sup>24</sup> Myndigheterna ska också lämna förslag på nödvändiga författningsändringar för att underlätta samverkan och informationsutbyte. Uppdraget ska slutredovisas den 1 mars 2026, dock delredovisas årsvis.

### 5.3.12 Rådet för skydd av EU:s finansiella intressen

Rådet för skydd av EU:s finansiella intressen (SEFI-rådet) ska främja en effektiv och korrekt användning av EU-relaterade medel i Sverige och göra det enklare för berörda myndigheter att samarbeta kring att förebygga, upptäcka, utreda och vidta åtgärder när det finns misstanke om att EU-relaterade medel används på fel sätt. Rådet består av företrädare för 22 myndigheter, bl.a. Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Tullverket. Ekobrottsmyndigheten är ständig ordförande och utgör rådets kansli.

### 5.3.13 Samverkansrådet mot terrorism

Samverkansrådet mot terrorism är ett nätverk med 17 myndigheter<sup>25</sup> som syftar till att på nationell nivå förbättra samordningen och effektivisera arbetet mot terrorism och våldsbejakande extremism. Rådet bildades 2005 på Säkerhetspolisens initiativ. Myndigheterna i Samverkansrådet mot terrorism träffas regelbundet och har en dialog på strategisk nivå. Rådet leds och sammankallas av säkerhetspolischefen och samtliga deltagande myndigheter representeras på myndighetschefs-nivå. Regeringen har gett de myndigheter som ingår i samverkansrådet i uppdrag att, mot bakgrund av det försämrade säkerhetsläget, intensifiera sin samverkan för att stärka Sveriges förmåga att förebygga, förhindra och försvåra terrorism och våldsbejakande

<sup>24</sup> Uppdrag om ytterligare åtgärder mot brottslighet inom avfallsområdet (M2022/00531).

<sup>25</sup> Säkerhetspolisen, Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Center mot våldsbejakande extremism, Försvarets radioanstalt, Försvarsmakten, Kriminalvården, Kustbevakningen, Migrationsverket, Myndigheten för psykologiskt försvar, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Skatteverket, Strålsäkerhetsmyndigheten, Totalförsvarets forskningsinstitut, Transportstyrelsen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

extremism samt överväga om vissa av arbetsprocesserna i OB-satsningen kan användas i samverkansrådet.<sup>26</sup> De myndigheter som bedriver ett operativt samarbete ska förstärka detta. Säkerhetspolisen skulle, i samverkan med övriga myndigheter, redovisa uppdraget den 1 september 2024 samt ska även redovisa det den 1 september 2025 och den 1 september 2026.

### 5.3.14 Uppdrag att stärka efterlevnaden av internationella sanktioner

Sanktioner innebär att begränsningar införs i handlingsfriheten för en stat, en grupp eller individer genom ett unilateralt beslut av en stat eller kollektivt beslut av flera stater. Det kan t.ex. handla om att införa finansiella restriktioner såsom frysningar av tillgångar, handelsrestriktioner för särskilda varor eller reserestriktioner. Regeringen gav i maj 2024 Ekobrottsmyndigheten, Finansinspektionen, Inspektionen för strategiska produkter, Kommerskollegium, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten i uppdrag att stärka arbetet med att säkerställa efterlevnaden av internationella sanktioner.<sup>27</sup> Myndigheterna skulle inom ramen för sina respektive befintliga uppgifter och ekonomiska resurser förstärka sitt arbete med att bedriva eller bidra till tillsyn samt förebygga, upptäcka, utreda och lagföra överträdelse av sanktioner som EU beslutat om. Vidare skulle myndigheterna senast den 28 juni 2024 inrätta ett samverkansråd, vilket i dag leds av Polismyndigheten. Myndigheterna skulle även identifiera behov av åtgärder för att säkerställa ett effektivt arbete för att öka efterlevnaden av sanktioner samt för att möjliggöra en effektiv myndighetssamverkan. Dessutom skulle de lämna en övergripande redovisning av sina respektive insatser för att säkerställa efterlevnaden av sanktionerna under 2024 samt planerade åtgärder framåt. Polismyndigheten skulle vara sammanhållande för redovisningen av uppdraget. Uppdraget redovisades den 31 januari 2025. Arbetet inom samverkansrådet fortgår dock.

---

<sup>26</sup> Uppdrag att utveckla och intensifiera arbetet mot terrorism för att stärka Sveriges säkerhet (Ju2023/01781).

<sup>27</sup> Uppdrag att stärka efterlevnaden av internationella sanktioner, Ju2024/01094.

### 5.3.15 Uppdrag att förstärka det internationella arbetet mot organiserad brottslighet

Regeringen gav i oktober 2024 Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården, Polismyndigheten, Skatteverket, Tullverket och Åklagarmyndigheten i uppdrag att förstärka det internationella arbetet mot organiserad brottslighet. Syftet med uppdraget är att öka lagföringen av kriminella kopplade till organiserad brottslighet, som anstiftar eller begår brott i Sverige, men befinner sig i andra länder samt att reducera deras möjligheter att utöva sin brottsliga verksamhet från utlandet.<sup>28</sup> Inom ramen för uppdraget ska myndigheterna bl.a. redogöra för omfattningen av kriminella kopplade till organiserad brottslighet som befinner sig i andra länder, genomföra en kartläggning av vilka länder det rör sig om, vidta och föreslå åtgärder för att stärka det bilaterala samarbetet med dessa länder på strategisk och operativ nivå samt föreslå ytterligare åtgärder för att åstadkomma ökad lagföring av de kriminella personerna. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet senast den 31 oktober 2025 med en delredovisning senast den 29 april 2025.

### 5.3.16 Barn och unga i organiserad brottslighet (Bob)

På uppdrag av regeringen har Polismyndigheten, Brå, Kriminalvården, länsstyrelserna, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Statens skolverk och Åklagarmyndigheten under 2023 och 2024 etablerat en samverkansstruktur för ett sammanhållet arbete med barn och unga (Ju2023/00972 och Ju2023/02529). Även Sveriges Kommuner och Regioner liksom andra aktörer har vid behov kunnat delta i arbetet. Arbetet i samverkansstrukturen, kallad "Bob" (barn och unga i organiserad brottslighet), sker genom ett nationellt råd, sju regionala och ett antal lokala samverkansråd över hela landet. Myndigheterna slutredovisade uppdraget den 6 december 2024.

I april 2025 gav regeringen ovannämnda myndigheter i uppdrag att fortsätta utveckla stödet till arbetet med barn och unga som riskerar att begå eller begår grova brott med koppling till organiserad brottslighet.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Uppdrag att förstärka det internationella arbetet mot organiserad brottslighet, Ju2024/02041.

<sup>29</sup> Uppdrag att fortsätta utveckla stödet till arbetet med barn och unga som riskerar att begå eller begår grova brott med koppling till organiserad brottslighet, Ju2025/00846.

### **5.3.17 Uppdrag till IVO om förstärkt tillsyn mot välfärdsbrottslighet inom hälso- och sjukvården och tandvården**

Regeringen uppdrog i januari 2024 åt Inspektionen för vård och omsorg (IVO) att under 2024 till 2026 stärka och utveckla arbetet med att förebygga och motverka välfärdsbrottslighet och förekomsten av oseriösa aktörer inom hälso- och sjukvården och tandvården. Inspektionen ska utveckla myndighetens förmåga att genom tillsyn identifiera och agera mot aktörer som är oseriösa eller kriminella samt identifiera behov av utökad myndighetssamverkan för detta ändamål, lämna förslag på insatser för att påskynda bekämpningen av välfärdsbrottslighet och identifiera om det finns ett behov av utökad stöd på nationell nivå för att bekämpa välfärdsbrottslighet. IVO ska samtala med Polismyndigheten Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Brå, Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Regioner och andra myndigheter som berörs av arbetet mot välfärdsbrottslighet och senast den 31 januari 2027 slutredovisa uppdraget till Regeringskansliet.<sup>30</sup>

### **5.3.18 Uppdrag till Inspektionen för vård och omsorg om förstärkt tillsyn mot välfärdsbrottslighet inom omsorgen**

Regeringen uppdrog i januari 2024 åt IVO att under åren 2024 till 2026 stärka och utveckla arbetet med att förebygga och motverka välfärdsbrottslighet och förekomsten av oseriösa aktörer inom omsorgen. Ivo ska bl.a. beskriva hur myndigheten, inom ramen för sitt uppdrag, kan utveckla åtgärder som bidrar till kommunernas arbete mot välfärdsbrottslighet samt vidta åtgärder som syftar till detta. Uppdraget ska genomföras av IVO i samverkan med Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan och andra myndigheter som deltar i arbetet mot organiserad brottslighet. Uppdraget ska senast den 31 januari 2027 slutredovisas till Regeringskansliet.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Uppdrag om förstärkt tillsyn mot välfärdsbrottslighet inom hälso- och sjukvården och tandvården, S2024/00037.

<sup>31</sup> Uppdrag om förstärkt tillsyn mot välfärdsbrottslighet inom omsorgen, S2024/00041.

### **5.3.19 Uppdrag till Läkemedelsverket att kartlägga välfärdsbrottslighet inom apoteksverksamhet**

Regeringen uppdrog i juni 2024 åt Läkemedelsverket att kartlägga välfärdsbrottslighet inom apoteksverksamhet. Läkemedelsverket ska även analysera hur välfärdsbrottslighet inom apoteksverksamhet kan förebyggas, förhindras och upptäckas. Verket ska bl.a. hämta in synpunkter från Inspektionen för vård och omsorg, Brå, Socialstyrelsen, Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket, Upphandlingsmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten och redovisa uppdraget den 25 september 2025.<sup>32</sup>

### **5.3.20 Uppdrag till Statskontoret att föreslå åtgärder för att förbättra kommuners och regioners uppföljning och kontroll av privata utförare**

Regeringen gav i juli 2024 Statskontoret i uppdrag att föreslå åtgärder för att förbättra kommuners och regioners kontroll och uppföljning av privata utförare i syfte att motverka välfärdsbrottslighet, oseriösa aktörer och korruption. I uppdraget ingick bl.a. att analysera och beskriva hur kommunallagens (2017:725) bestämmelser om kontroll och uppföljning av privata utförare tillämpas och att identifiera behov av och föreslå ändringar i lagstiftning för att säkerställa att skattemedel inte går till kriminella eller oseriösa aktörer. Statskontoret skulle inhämta information och synpunkter från Bolagsverket, Brå, Ekobrottsmyndigheten, IVO, Polismyndigheten, Socialstyrelsen, Statens skolinspektion, Upphandlingsmyndigheten, kommuner, regioner och Sveriges Kommuner och Regioner.<sup>33</sup> Uppdraget redovisades den 4 april 2025.

### **5.3.21 Nationellt forum för lärande och kunskapsspridning om välfärdsbrottslighet**

I mars 2025 fick Socialstyrelsen i uppdrag att utveckla och hålla samman ett nationellt forum för lärande och kunskapsspridning om välfärdsbrottslighet. Syftet är att förbättra kommuners, regio-

---

<sup>32</sup> Uppdrag att kartlägga välfärdsbrottslighet inom apoteksverksamhet, S2024/01160.

<sup>33</sup> Uppdrag till Statskontoret att föreslå åtgärder för att förbättra kommuners och regioners uppföljning och kontroll av privata utförare, Fi2024/01533.

ners och myndigheters samverkan mot välfärdsbrottslighet. Socialstyrelsen ska när uppdraget utförs föra dialog med myndigheter som berörs av arbetet mot välfärdsbrottslighet, däribland Brå, Ekobrottsmyndigheten, Inspektionen för vård och omsorg, Polismyndigheten och Upphandlingsmyndigheten. Uppdraget ska slutredovisas den 28 februari 2027.<sup>34</sup>

#### **5.4 Överenskommelse om operativt samarbete mot ekonomisk brottslighet och kriminell ekonomi mellan Åklagarområde Stockholm, Ekobrottsmyndigheten avdelning Stockholm och Polisregion Stockholm**

Under hösten 2023 inledde Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten ett samarbete för att öka effekterna av den gemensamma brottsbekämpningen. Inom ramen för arbetet med denna utredning har samarbetet formaliserats. Samverkan som sker mellan de tre myndigheterna kommer att utvärderas och spridas till övriga landet om det visar sig framgångsrikt.

Chefen för Områdesteamet mot bedrägeri vid Åklagarmyndigheten och de tre kammarcheferna vid Ekobrottsmyndigheten i Stockholm fick i uppdrag att överenskomma om ett utvecklat samarbete. Från Polismyndigheten utsågs sektionschefen för bedrägerisektionen i Stockholm att delta i samarbetet. Överenskommelsen beskrivs i det följande.

##### *Innehåll i sammanfattning*

Cheferna vid myndigheterna enades bl.a. om följande:

- En tät och regelbunden dialog mellan åklagarchefer och sektionschefen på operativa samarbetsmöten. Möten ska hållas i vart fall två gånger per termin, oftare vid behov. Även teamledare och operativa åklagare resp. polisiära utredare kan vid behov bjudas in till mötena.

---

<sup>34</sup> Uppdrag till Socialstyrelsen att bilda ett forum för lärande och kunskapsspridning om välfärdsbrottslighet, S2023/03096S2025/00474 (delvis).

- Vid de operativa samarbetsmötena identifieras ärenden för operativt samarbete. Under 2024 ska minst ett ärende identifieras med målet att beslut i åtalsfrågan ska fattas under året.
- Inledande utredningsmöten ska hållas mellan åklagarchefer, polischef, teamledare/operativ åklagare, utredare och revisor m.fl. Vid mötena föredras, diskuteras och beslutas uppstart av nya gemensamma samarbetsärenden.
- Samverkan ska, vid behov, även ske med Områdesteamet mot allvarlig brottslighet (OTA), RIO, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och andra myndigheter.

Även frågan om utbildning omfattades i överenskommelsen:

- Utbildning ska ske regelbundet på så sätt att någon åklagare från Ekobrottsmyndigheten utbildar åklagarna inom Åklagarområde Stockholm i olika frågor av intresse, t.ex. företagsbot och näringsförbud, bokföringsbrott och skattebrott m.m.

Uppföljning av överenskommelsen skulle dels ske löpande, dels efter årets slut.

#### *Redovisning av projektet i slutet av 2024*

- En framgångsfaktor inom samarbetet konstaterades vara att ett fåtal utpekade kontaktpersoner på chefsnivå hade deltagit och att det hade rått kontinuitet i dessa positioner.
- Ett flertal ärenden handlades inom ramen för samarbetet, bl.a. ett ärende med organiserad och omfattande s.k. fysisk vishing mot äldre personer med koppling till bolag, två ärenden med grova investeringsbedrägerier och grova bokföringsbrott och ett ärende med grov näringspenningtvätt med kryptovaluta i nätverksmiljö.

Samarbetet har utvärderats och bedömts framgångsrikt.



## 5.5 Några återrapporteringskrav m.m. med koppling till ekobrottsbekämpning

De mål och återrapporteringskrav som ställs upp i Åklagarmyndighetens regleringsbrev för 2025 avser bl.a. grov brottslighet med koppling till kriminella nätverk. Det återrapporteringskravet innefattar ett krav på redovisning av hur myndigheten har säkerställt en ökad operativ förmåga att bekämpa grova brott med koppling till både kriminella nätverk och kriminell ekonomi. Vidare ska samverkan med Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och övriga berörda myndigheter särskilt belysas. Ett annat återrapporteringskrav av intresse avser proaktiv brottsbekämpning. Åklagarmyndigheten ska enligt detta redogöra för vidtagna åtgärder i arbetet med en mer proaktiv brottsbekämpning för att förebygga att fler brott begås. Åklagarmyndigheten ska även redovisa vilka organisatoriska åtgärder som myndigheten har vidtagit för att utveckla och effektivisera arbetet med att bekämpa organiserad brottslighet.

Ekobrottsmyndigheten ska enligt dess regleringsbrev för 2025 återrapportera på vilket sätt myndigheten har stärkt samarbetet med Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Skatteverket och Tullverket. I detta ingår att redovisa hur myndigheterna genom samverkan har utvecklat förmågan att trycka tillbaka den grova ekonomiska brottsligheten. Myndigheten ska vidare redovisa vilka åtgärder som har vidtagits för att fler brott ska utredas och lagföras, särskilt när det gäller kvalificerad och systemhotande ekonomisk brottslighet samt hur myndigheten har arbetat med att utveckla det förebyggande arbetet mot den ekonomiska brottsligheten. Ekobrottsmyndigheten ska även redovisa vilka organisatoriska åtgärder som myndigheten har vidtagit för att utveckla och effektivisera arbetet med att bekämpa organiserad ekonomisk brottslighet.

Polismyndigheten ska enligt regleringsbrevet för 2025 återrapportera på en rad områden inom brottsbekämpningen, bl.a. hur det fortsatta arbetet med att öka den operativa förmågan att bekämpa grova brott med koppling till kriminella nätverk har bedrivits. Arbetet med att införa nya arbetssätt i den ordinarie polisverksamheten, efter att den nationella särskilda händelsen Frigg avslutats, ska särskilt belysas. Det kan dock noteras att något särskilt uppdrag i förhållande till bekämpningen av den kriminella ekonomin eller av ekonomisk brottslighet inte ges, utöver ett uppdrag att redovisa

arbetet med att tillämpa den nya lagstiftningen om förverkande som trädde i kraft den 8 november 2024. Emellertid berörs polisens brottsförebyggande arbete. Polismyndigheten ska i återrapporteringen av resultatet av brottsbekämpningen särskilt redovisa hur myndighetens strategi för det brottsförebyggande arbetet samt analys, uppföljning och utvärdering av brottsförebyggande åtgärder har tillämpats inom myndigheten för att förebygga brottslighet.

Bland Skatteverkets mål och återrapporteringskrav i regleringsbrevet för 2025 kan nämnas att Skatteverket ska bedöma skattefelets storlek och i vilken grad skattefelet har förändrats jämfört med förra tillfället som detta redovisades. Skattefelet har beskrivits tidigare i detta betänkande och är skillnaden mellan de teoretiskt riktiga och de fastställda beloppen för skatter och avgifter. Detta är av särskilt stort intresse eftersom skattebortfallet utgör en stor del av brottsvinsterna på ekobrottsområdet. Skatteverket ska också redovisa resultat och genomförda åtgärder för att nå regeringens målbild från hösten 2023 i fråga om att stärka insatserna för att motverka den kriminella ekonomin.

## 5.6 Några internationella samarbeten m.m. på ekoområdet

Brottsligheten blir alltmer gränsöverskridande och har allt större internationella inslag. Det gäller kanske i synnerhet ekonomisk brottslighet. Det internationella samarbetet är därför av stor vikt för att kunna förebygga, förhindra och utreda brott där pengar och gärningspersoner snabbt försvinner eller redan befinner sig utomlands. Det finns ett antal större samarbeten både inom EU och med länder utanför unionen. I flera av dessa samarbeten deltar olika svenska brottsbekämpande myndigheter. I det följande räknas ett antal exempel på internationella samarbeten och institutioner på ekoområdet upp. Uppräkningen är inte uttömmande utan i första hand tänkt att illustrera den mängd av samarbeten och utländska myndigheter som de svenska brottsbekämpande myndigheterna har att förhålla sig till på ekoområdet.

- European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats (EMPACT) är ett samarbete mellan EU:s medlemsländer för att gemensamt arbeta mot allvarlig organiserad brottslighet. EMPACT

antogs av EU 2010 för att göra en gemensam insats mot de allvarligaste brotten och hoten mot EU. Samarbetet består av en process med fyraåriga cykler. Medlemsländerna bidrar med underlättelseinformation om vilken typ av organiserad brottslighet som anses vara det största hotet. Informationen sammanställs sedan av EU:s polisbyrå, Europol, i en gemensam hotbildsanalys (SOCTA). I nästa steg prioriterar och enas medlemsländerna om vilka brottsområden som är viktigast. Utifrån prioriteringarna tas en strategisk plan fram för arbetet de kommande fyra åren. Kring varje brottsområde bildas operativa arbetsgrupper som arbetar efter en årlig åtgärdsplan. De brottsprioriteringar som har antagits inom EMPACT-samarbetet 2022–2025 omfattar kriminella högrisknätverk, cyberattacker, internetbedrägerier, punktskattebrott, gemenskapsinterna momsbedrägerier via skenföretag, penningtvätt och miljöbrott. Polismyndigheten samordnar svenska brottsbekämpande myndigheters deltagande i EMPACT. Utöver Polismyndigheten deltar Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Skatteverket, Tullverket och Åklagarmyndigheten i EMPACT. Dessa myndigheter träffas regelbundet i olika forum (Taktiskt forum, Operativt forum och Strategiskt forum) för att stärka samarbetet och fatta gemensamma beslut. Utöver de sex permanenta myndigheterna deltar flera andra myndigheter i olika operativa aktiviteter, bl.a. Arbetsmiljöverket, Jordbruksverket och Livsmedelsverket. Det sker även ett samarbete mellan OB-satsningen och EMPACT. Under 2022 etablerades ett EMPACT-sekretariat som har i uppdrag att stödja Sveriges myndighetsgemensamma EMPACT-koordinator och det myndighetsgemensamma arbetet inom EMPACT. EMPACT-sekretariatet har organisatoriskt placerats vid SMS vid Noa.

- Den 30 maj 2024 antogs en förordning om inrättande av en ny myndighet för bekämpning av penningtvätt (Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism Authority, AMLA). Myndigheten ska bidra till att förbättra tillsynen av bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism i EU och stödja samarbetet mellan finansunderrättelseenheter. Bland annat kommer myndigheten att ha en samordnande funktion, ha tillsynsbefogenheter och befogenheter att ålägga sanktioner. Myndigheten kommer att ligga i Frankfurt och inleder verksamheten i mitten av 2025.

- Financial Action Task Force (FATF) är ett mellanstatligt organ som tar fram internationella standarder för bekämpning av penningtvätt, finansiering av terrorism och finansiering av spridning av massförstörelsevapen. FATF har 39 medlemmar och nio regionala organ. Sverige blev medlem i FATF 1990 och åtog sig genom medlemskapet att anpassa det svenska regelverket till FATF:s standarder, rekommendationer och uttalanden. Ett av åtagandena är att det i landet ska finnas en finansunderrättelseenhet, en financial intelligence unit (FIU). Sveriges FIU är i dag finanspolis-sektionen, Finanspolisen, vid Noa.
- Inom EU finns det särskilda nationella enheter, Asset Recovery Offices (ARO-kontor) inom vilka det förs ett operativt internationellt samarbete med att återföra brottsvinster och bekämpa penningtvätt. I Sverige finns det i dag två ARO-kontor – ett vid Ekobrottsmyndigheten och ett vid Utredningsenheten vid Noa, Polismyndigheten. ARO är ett forum för att exempelvis kontrollera om personer eller företag har tillgångar i ett annat EU-land. Det kan även hjälpa till med att inhämta annan information som kan behövas för att utländska tillgångar ska kunna säkras.
- Camden Asset Recovery Inter-Agency Network (CARIN) är ett informellt nätverk av bl.a. brottsbekämpande myndigheter i olika länder och ett samarbetsorgan för att underlätta internationella operativa kontakter och insatser inom brottsutbytesfrågor. CARIN verkar även för att utveckla det internationella samarbetet på området. Informationsutbytet har framför allt till syfte att identifiera, spåra och säkra utbyte av brott. Varje medlemsland företräds av en tjänsteman vid en brottsbekämpande myndighet och en rättslig expert. Ungefär 60 länder och organisationer är i dag representerade i CARIN. Sverige företräds i CARIN av Ekobrottsmyndigheten. Även Polismyndigheten har en kontaktperson.
- Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) utreder bedrägerier mot EU:s budget och korruption och allvarliga fel som begåtts inom EU:s institutioner. Ekobrottsmyndigheten är svensk sambandscentral för OLAF, Sveriges Anti-fraud coordination service (AFCOS), och är den inledande kontaktpunkten i Sverige när OLAF inleder en utredning om oegentligheter i landet.

- Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete (Eurojust) grundades 2002 och är placerad i Haag, Nederländerna. Eurojust har till uppdrag att stärka det europeiska samarbetet mot grov gränsöverskridande brottslighet som berör två eller flera av EU:s medlemsstater. Varje deltagande EU-medlemsstat företräds av en medlem i Eurojust. Dessa nationella medlemmar utgör Eurojusts kollegium, som ansvarar för byråns operativa arbete. Fyra åklagare från Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten finns vid den svenska desken och biträder svenska och utländska åklagare i gränsöverskridande utredningar
- Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) är ett brottsbekämpande organ inom EU. Europol samordnar utbytet av underrättelseinformation mellan EU:s medlemsstater. Europolns uppgift är att hjälpa medlemsstaterna till ett effektivare samarbete för att förebygga och bekämpa grov gränsöverskridande brottslighet och terrorism i Europa. I Sverige finns en enhet vid Noa som fungerar som sambandsorgan mellan Europol, övriga EU-länder och svenska brottsbekämpande myndigheter. Chefen för Noa representerar Sverige i Europolns styrelse. Sverige har även ett sambandskontor vid Europol i Haag. Vid den svenska desken finns en myndighetsgemensam tjänst som sambandsman. Tjänsten är samfinansierad av Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket och Tullverket. Sambandsmannen arbetar mot EFEC (European Financial and Economic Crime Centre) där Europol har samlat arbetet mot den ekonomiska brottsligheten.
- Sverige anslöt sig till Europeiska åklagarmyndigheten (Eppo) 2024. Eppo är en från medlemsstaterna oberoende EU-myndighet, en europeisk åklagarmyndighet, som inledde sin verksamhet 2021 och som har till uppgift att utreda och lagföra brott som riktar sig mot EU:s finansiella intressen. Exempel på sådana brott är bedrägerier, korruption, penningtvätt och gränsöverskridande momsbedrägerier. Från varje medlemsstat utses en åklagare att arbeta i Eppos åklagarkollegium. På nationell nivå arbetar s.k. europeiska delegerade åklagare. Enligt förordningen (2024:632) om Sveriges deltagande i Europeiska åklagarmyndigheten ska Ekobrottsmyndigheten ta fram förslag på, och Åklagarmyndigheten nominera, personer till anställningar som svenska

europiska delegerade åklagare i Eppo. De svenska europeiska delegerade åklagarna är placerade vid Ekobrottsmyndigheten.

- Interpol är en mellanstatlig polisorganisation med 196 medlemsländer. Den är därmed världens största internationella polisorganisation. Interpols uppgift är att underlätta informationsutbytet mellan medlemsländerna i arbetet mot gränsöverskridande brottslighet. Interpols högkvarter, generalsekretariatet, ligger i Frankrike. I varje medlemsland finns en kontaktpunkt. Sveriges Interpolkontor finns vid Noa. Interpol Financial Crime and Anti-Corruption Centre (IFCACC) är Interpols centrum för bekämpning av ekonomisk brottslighet och korruption.
- Europeiska rättsliga nätverket (EJN) är ett nätverk av nationella kontaktpunkter som utsetts av respektive EU-land för att underlätta straffrättsligt samarbete. Kontaktpersonerna är framför allt åklagare och förundersökningsdomare i de olika länderna. Administrationen av nätverket sköts av EJN:s sekretariat. Sekretariatet finns vid Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete (Eurojust). Ekobrottsmyndigheten har två och Åklagarmyndigheten sex EJN-kontaktpunkter.
- International Association of Prosecutors (IAP) etablerades av FN 1995 och är en världsomspännande organisation för åklagare. Organisationen arbetar för att världens alla åklagarväsenden ska vara rättvisa och oberoende och tillämpa rättsstatsprincipen samt respektera mänskliga rättigheter. Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten är medlemmar.
- Europeisk hamnallians (European Ports Alliance Public Private Partnership) lanserades av EU 2024. Partnerskapet syftar till att skydda hamnar från narkotikahandel och kriminell infiltration. Uppdraget består bl.a. av att mobilisera tullmyndigheterna mot narkotikahandel så att kontrollerna i hamnarna blir målinriktade och effektiva, att stärka brottsbekämpande insatser i hamnar mot kriminella organisationer med stöd av Europol, Eurojust och Eppo samt att öka medvetenheten och motståndskraften hos privata aktörer som driver hamnarna.

## 5.7 Samarbetet mellan åklagare och polis i det löpande arbetet och några tankar kring detta

Sedan flera årtionden tillbaka har den rådande principen i Sverige varit att åklagar- och polisverksamheterna bör vara separerade. Bland annat brukar åklagarnas kontrollfunktion över polisverksamheten lyftas fram som ett skäl, liksom att åklagarnas självständighet i beslutsfattandet skulle kunna riskeras om åklagare och poliser var del av samma myndighet. Det har också varit uppfattningen att regelmässig åklagarmedverkan i verksamheten utanför en förundersökning, t.ex. på underrättelsestadiet, skulle kunna innebära en allt för stor sammanblandning av den grundläggande rollfördelning som finns mellan polis och åklagare.<sup>35</sup>

Utgångspunkten i den brottsutredande verksamheten är emellertid ett nära samarbete mellan de två funktionerna. Förundersökningsledaren har ansvar för en brottsutredning i dess helhet, dvs. för utredningsåtgärderna, på vilket sätt de genomförs och hur de ska prioriteras sinsemellan. Åklagare har i dag behörighet att leda samtliga förundersökningar som bedrivs inom Polismyndigheten. Åklagaren är alltid förundersökningsledare i vissa typer av ärenden, bl.a. när den misstänkta personen är frihetsberövad och i ärenden om viss allvarligare brottslighet. Polismyndigheten får leda endast sådana förundersökningar som är av enkel beskaffenhet. Därutöver har Polismyndigheten behörighet att leda brottsutredningar under spaningsstadiet, dvs. när det saknas en skäligen misstänkt person, om det inte finns särskilda skäl för ett åklagarinträde. Den närmare fördelningen av förundersökningsledarskapet finns reglerat i Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål (se ÅFS 2005:9, konsoliderad version t.o.m. ÅFS 2019:2).

Åklagare vid Åklagarmyndigheten förfogar emellertid, till skillnad från åklagare vid Ekobrottsmyndigheten, inte över utredningsresurserna. Åklagare vid Åklagarmyndigheten är i stället beroende av att polisen ställer resurser till förfogande. För anställda vid Polismyndigheten som arbetar som brottsutredare innebär uppdelningen å sin sida att den åklagare som leder utredningsarbetet inte har något inflytande över t.ex. arbetsmiljö, lönesättning, karriärplanering eller vitsordsgivande. En uppdelning av brottsbekämpningen på två eller

---

<sup>35</sup> Se t.ex. SOU 2005:84.

flera myndigheter skulle teoretiskt sett kunna minska känslan av en gemensam uppgift och att arbetet bedrivs gemensamt. Detta behöver emellertid inte vara fallet, om samarbetet fungerar tillräckligt bra.

Det är vår, dvs. denna utrednings, uppfattning att dels ett nära samarbete mellan åklagare och utredare, dels ett tydligt och drivande förundersökningsledarskap är viktiga framgångsfaktorer i utredningsarbetet. För att brottsutredningarna ska kunna utföras effektivt och målinriktat behövs en aktiv insats från förundersökningsledarens sida. Det är också viktigt att information och återkoppling ges snabbt till utredarna. Ett aktivt förundersökningsledarskap från åklagarens sida skapar också förutsättningar för ett bättre utnyttjande av verktygslådan. Vi vill alltså framhålla vikten av åklagarnas aktiva medverkan i brottsbekämpningen. Ett sådant samarbete mellan åklagare och utredare kan fungera utmärkt, även om personalen har sin anställning i skilda myndigheter.

Ett sätt att underlätta en sådan aktiv förundersökningsledning är att polis och åklagare arbetar nära tillsammans i åklagarledda team, dvs. det arbetssätt som tillämpas inom Ekobrottsmyndigheten. Det råder, såvitt vi erfar, en bred enighet om att teamarbete, med en blandning av olika utredningskompetenser, är framgångsrikt och underlättar informationsdelning, beslutsfattande och återkoppling. Åklagaren får i egenskap av förundersökningsledare en arbetsledande roll i teamet. Något annat som kan underlätta ett aktivt förundersökningsledarskap är att utredningspersonal och åklagare är samlokaliserade. Ekobrottsmyndighetens arbetssätt i form av teamarbete och personal i gemensamma lokaler har därför stora fördelar. I praktiken bildas emellertid team av brottsutredare och åklagare även inom utredningar av grov brottslighet som bedrivs av Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten, eller när poliser och åklagare är specialiserade på vissa brottstyper. Också erfarenheterna från åklagarnas och polisens förändrade arbetssätt under våldsvågen visar på fördelarna med teamarbete och ett aktivt förundersökningsledarskap. Samverkan med Åklagarmyndigheten anses av polisen ha varit en viktig del i de utvecklade arbetssätt som användes inom bl.a. den nationella särskilda händelsen Frigg och som bidrog till framgång. Samverkan inom satsningen ägde rum inte bara i enskilda ärenden utan också i mer övergripande frågor.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Uppdrag att säkerställa ökad operativ förmåga att utreda och klara upp grova brott med koppling till kriminella nätverk, Slutredovisning, Polismyndigheten, oktober 2023.



Som vi sluter oss till i avsnitt 3 krävs det en intensifierad insats för att komma åt den organiserade och kvalificerade ekonomiska brottsligheten. I insatsen bör ett stort fokus läggas på underrättelsearbetet, för att möjliggöra bekämpningen av det stora mörkertalet och huvudaktörerna bakom brotten. Även om underrättelsearbetet har flera syften, bl.a. att bidra till underlag för sårbarhetsreducering, bör insikten om vad som krävs för att nå framgång i domstol inte underskattas. Det är alltså inte endast utredningsverksamheten som ska utföras målinriktat och med fokus på att skapa underlag för en lagföring, utan även underrättelsearbetet. Det är därför vår uppfattning att det finns starka skäl för att, i större utsträckning än i dag, använda sig av åklagarkompetens i underrättelsearbetet.

Vi ifrågasätter inte att en tydlig skiljelinje behöver upprätthållas mellan åklagarverksamheten och underrättelseverksamheten. Bland annat har det anförts att en sammanblandning skulle riskera Åklagarmyndighetens roll som oberoende förvaltningsmyndighet i förhållande till brottsutredningen, vilket av EU-rättsliga skäl skulle kunna riskera myndighetens möjligheter att fatta vissa tvångsmedelsbeslut (se bl.a. avsnitt 7.3.2).<sup>37</sup> Vidare har det anförts att ett strikt upprätthållande av gränsen är väsentligt för att kunna skydda underrättelseverksamhetens behov av sekretess. Uppgifter som tillförts en brottsutredning omfattas nämligen av rätten till partsinsyn. Samtidigt har vissa anpassningar behövt göras från den traditionella gränsdragningen i samband med de utökade möjligheterna till preventiva tvångsmedel. Åklagarmyndigheten har internt utrett hur gränsdragningen bäst bör hanteras. En sammanblandning av rollerna kan också enkelt undvikas genom att jurister med åklagarbakgrund anställs inom Polismyndigheten (dvs. utan att längre vara anställda inom åklagarväsendet), när syftet är att tillföra åklagarkompetens till underrättelsearbetet.

Sammanfattningsvis är ett nära samarbete mellan åklagar- och polisväsendet och ett starkt förundersökningsledarskap viktiga ingredienser i utformningen av den framtida organisationen av ekobrottsbekämpning. Det finns också tungt vägande skäl för att inom en ny organisation ta till vara det teamarbete och den samlokalisering som används inom Ekobrottsmyndigheten.

---

<sup>37</sup> Se EU-domstolens domar den 6 oktober 2020 i de förenade målen C-511/18, C-512/18 och C-520/18, punkten 189, den 2 mars 2021 i mål C-746/18, punkten 51, och den 5 april 2022 i mål C-140/20, punkten 106.

## 5.8 Slutsatser

**Utredningens bedömning:** Den samverkan och det samarbete som finns mellan de brottsbekämpande myndigheterna består i stor utsträckning av avgränsade punktinsatser som inte i tillräckligt stor utsträckning påverkar brottsbekämpningen i stort. Det finns ett mycket stort behov av samordning av regeringsuppdragen, både från myndigheternas och från regeringens sida. Samarbetet utanför regeringsuppdragen är begränsat. Befintlig samverkan kan därmed inte läka bristen på översikt och gemensamma strategier inom den uppdelade ekobrottsbekämpningen.

Frågan som vi har ställt oss i detta avsnitt är hur strukturerad och beständig myndighetssamverkan är mellan de brottsbekämpande myndigheterna på ekoområdet och hur samordnad den är.

I avsnittet har vi beskrivit en rad samarbeten, uppdrag och samverkansfora som de brottsbekämpande myndigheterna har att förhålla sig till. Flera av dessa fungerar – inom sitt begränsade område – väl. Det intryck som man får när man nagelfar dem är emellertid att det rör sig om en stor mängd uppdrag och samarbeten som inte alltid är koordinerade sinsemellan. Det är också den uppfattning som vi har inhämtat vid våra myndighetsbesök och samtal med medarbetare inom myndigheterna, nämligen att samtidigt som samarbetena bedrivs parallellt så är de inte heltäckande. Vidare måste myndigheterna förhålla sig till ett stort antal forum och uppdrag som inte sällan överlappar varandra i sak. Det vi har inhämtat ger vid handen att organiseringen av de mångtaliga samverkansuppdragen tar mycket kraft i både tid och resurser.

OB-satsningen är det viktigaste myndighetsgemensamma arbetet på området. Emellertid är det tydligt att endast en liten del av den totala brottsbekämpningen hanteras inom satsningen. Regelbunden samverkan utanför satsningen och övriga regeringsuppdrag förekommer inte i någon större utsträckning. De samarbeten som finns i det löpande arbetet, som trots allt är det viktigaste, är ofta personbundna eller har prägel av punktinsatser. Det rör sig, enligt vår bedömning, inte heller om långsiktiga lösningar. Det samarbete mellan myndigheterna som vi initierade inom ramen för detta utredningsarbete och som byggde på ett lokalt pilotprojekt (se avsnitt 5.4) är

utmärkt, men behöver skalas upp. Det är i dag alldeles för begränsat, både geografiskt och i omfattning.

Slutsatsen som måste dras är att den samverkan och de samarbeten som finns inte påverkar det löpande arbetet (dvs. linjearbetet) i tillräckligt stor utsträckning. Enligt vår bedömning har samarbetena inte heller läkt bristen på översikt och planlagda strategier för ekobrottsbekämpningen i dess helhet. Det finns också ett mycket stort behov av samordning av uppdragen, både från myndigheternas och från uppdragsgivarens, dvs. regeringens, sida. En viktig uppgift för en framtida organisation bör vara att ta ett samlat grepp om uppdragen och samarbetsformerna samt koordinera och hålla ihop dessa.

Vi vill redan här framhålla att den sammanslagning av Ekobrottsmyndighetens och Polismyndighetens arbete med ekobrottsbekämpning som vi föreslår (se avsnitt 6.2.3) kommer att ge bättre förutsättningar för att åstadkomma en sådan samordning. Med omorganisationen följer bl.a. att regeringen enbart kommer att ha en utredande myndighet att förhålla sig till när det gäller kärnan av ekobrottsbekämpningen, inte två.



## 6 Hur bör en effektiv ekobrottsbekämpning organiseras?

### 6.1 Möter den nuvarande organisationen dagens behov?

#### 6.1.1 Några inledande utgångspunkter

Det mest iögonenfallande med den ekonomiska brottsligheten är dess omfattning. Man måste då göra skillnad mellan anmäld/utredd brottslighet och den väsentligt mer omfattande faktiska brottsligheten. Det är svårt att uppskatta den faktiska brottsligheten. Företrädare för regeringen har på senare tid uppgett att den faktiska ekonomiska brottsligheten uppgår till 100–150 miljarder per år. Dessa siffror bygger på en uppskattning som Polismyndigheten har gjort. Några heltäckande siffror på omfattningen av den ekonomiska kriminalitet som utreds och lagförs finns inte. Men den faktiska ekonomiska brottsligheten – som alltså av Polismyndigheten uppskattas till 100–150 miljarder kronor årligen – kan jämföras med de resultat beträffande ekonomisk kriminalitet som insatserna inom ramen för OB-satsningen gav 2024. Då meddelades 15 tingsrättsdomar med fällande dom och 46 miljoner kronor förverkades i tingsrätt. Även om man skulle uppskatta de belopp som omfattas i alla utredningar och lagföringar under ett år till tio miljarder kronor så är det ändå bara fråga om ungefär tio procent av den faktiska brottsligheten.

Att angripa en så omfattande ekonomisk brottslighet kräver både brottsbeivrande och brottsförebyggande insatser. Man kan inte göra bara det ena eller det andra utan måste göra både och. Här som för övrig allvarlig brottslighet bör gälla att det ska vara svårt att begå brott och att upptäcktsrisken ska vara avskräckande eller i varje fall

ska så stor del av de kriminella som möjligt lagföras för brott de begått även om inte alla enskilda brott har gått att utreda.

Beskrivningen av den ekonomiska brottsligheten i avsnitt 3 talar för att en effektivare ekobrottsbekämpning än i dag är en förutsättning för att den organiserade brottslighetens framväxt ska kunna motverkas. I avsnitt 4 konstaterar vi att den nuvarande organisationen av ekobrottsbekämpning är fragmenterad och att det saknas en gemensam strategi och inriktning på området. I avsnitt 5 redogör vi för bristerna i den samverkan som finns på ekobrottsområdet i dag. En ny organisation måste både kunna bekämpa den kvalificerade ekonomiska brottsligheten och ha förmågan att hantera den blandbrottslighet och multikriminalitet som det numera ofta är fråga om. Organisationen måste också vara ändamålsenlig i andra avseenden samt vara rätt dimensionerad och resurssatt.

En viktig del i detta är att utveckla ett förändrat arbetssätt som inte endast handlar om att handlägga de anmälningar som kommer in till myndigheterna utan även om att arbeta mot den osynliga brottsligheten och de underliggande strukturer och aktörer som möjliggör brotten. Med andra ord, en prioriterad uppgift måste vara att komma åt mörkertalen. För att åstadkomma detta måste brottsbekämpningen styras om från att i mycket vara en händelsestyrd verksamhet till att arbeta mer viljestyrt, dvs. planlagt och mål-inriktat. I detta ligger att myndigheterna måste ges förutsättningar att på ett medvetet och sammanhållet sätt leda och inrikta brottsbekämpningen.

Erfarenheterna från polisens och åklagarnas arbete de senaste åren med våldsspiralen visar att ett vinnande koncept har varit att sätta problemet i fokus, bortom traditionella gränsdragningar. Genom att sätta personer med olika kompetenser vid samma bord för att snabbt utbyta information, över myndighetsgränser och över gränser mellan verksamhetsgrenar, har man fått ett bättre beslutsunderlag och en större överblick. Arbetssättet har varit framgångsrikt och exempelvis har man kunnat påvisa samband mellan såväl personer som gärningar som man annars hade missat. Ärenden har kunnat samordnas i kluster med utgångspunkt i t.ex. centrala gärningspersoner. Vidare har det inom projektet funnits en aktiv strävan bort från att arbeta i stuprör. I stället har utgångspunkten varit ärendet i sak eller, med andra ord, problemet. Styrande för valet av handläggningssätt har varit var och hur det handläggs mest effek-

tivt. En del av framgångarna har legat i att även åklagarna bidragit och tagit en större del i prioriteringarna och inriktningarna än vad som tidigare har varit brukligt inom Åklagarmyndigheten. Polisen beskriver sitt förändrade arbetssätt som att man har ett 360-perspektiv. Ett annat ledord är proaktivitet, att inte vänta på att en händelse inträffar utan att försöka förhindra den. Antalet förhindrade brott har ökat, liksom uppkläringen av brotten.

Ett sådant synsätt bör, enligt vår mening, eftersträvas även inom ekobrottsbekämpningen. Om man saknar överblick över den samlade brottsligheten och om bekämpningen är för fragmenterad missar man samband och information, vilket kan vara bidragande orsaker till att man endast försöker utreda de brott som hamnar i inkorgen, dvs. som anmäls. Att bestämma vilket angreppssätt som en viss kriminell aktör eller organisation är sårbar inför, förutsätter att någon har överblicken över den samlade åtgärdsarsenalen och kan bestämma inriktningen på utredningsarbetet utan hänsyn till t.ex. myndighetsgränser.

Möjligheten att skapa en helhetssyn över den samlade brottsligheten och förmågan att göra en sammanhållen insats är således mycket viktiga faktorer. Detta gäller ekobrottsligheten, men även brottsligheten i stort, och i synnerhet den organiserade brottsligheten. Bekämpningen av blandbrottsligheten kräver ett nära samarbete mellan kompetenser på olika områden, ett fungerande informationsutbyte och en omfattande samordning av insatserna. Kartläggningen av den kvalificerade ekobrottsligheten i avsnitt 3 visar tydligt på att ekobrottsligheten inte längre vare sig kan eller får ses som ett isolerat problem. Vid överlappande brottslighet måste ekobrottsbekämpningen därför kunna samordnas med övrig brottsbekämpning. Detta kan ske inom en organisation eller genom en utvecklad samverkan och ett aktivt informationsutbyte mellan olika myndigheter. Vår kartläggning i avsnitt 5 visar dock att någon sådan samverkan inte finns i dag.

Vidare, det är av avgörande vikt att ekobrottsbekämpningen är tillräckligt dimensionerad och tillräckligt resursatt. Som vår kartläggning av den kvalificerade och organiserade ekobrottsligheten i avsnitt 3 också visar är omfattningen av ekobrottsligheten väsentligt större än vad den officiella kriminalstatistiken ger vid handen. Det är enligt vår bedömning nödvändigt att detta faktum tas på tillräckligt stort allvar.

Frågan är om det sagda kan uppnås inom ramen för den nuvarande organisationsstrukturen eller om det i dag behövs en annan

organisation för att bekämpa den kvalificerade och organiserade ekonomiska brottsligheten.

### 6.1.2 Ekobrottsmyndighetens brottsbekämpning

**Utredningens bedömning:** Ekobrottsmyndighetens brottsbekämpande verksamhet är för begränsad och räcker inte längre till.

När Ekobrottsmyndigheten bildades stod framför allt skatte- och företagsbrottsligheten i fokus. En avgörande orsak till att Ekobrottsmyndigheten inrättades var att åklagarväsendet och polisen inte förmodade omhänderta dessa brott på ett godtagbart sätt. Balanserna var stora och ärenden lades på hög. Konstruktionen föreslogs som en kompromiss i syfte att åtgärda dessa problem, utan att samtidigt skapa alltför stort missnöje hos polis och åklagare. Två av de viktigaste bakomliggande motiven var strävan efter fredade resurser och ett nära samarbete mellan polis och åklagare.

Det har nu gått mer än 25 år sedan Ekobrottsmyndigheten inrättades. Som framgår av direktiven till denna utredning har myndighetens uppdrag och konstruktion varit föremål för översyn vid flera tillfällen. Utredningen om översyn av Ekobrottsmyndigheten fann 2007 ett behov av en samlad brottsbekämpning och att de yttre förutsättningarna hade ändrats i väsentliga avseenden sedan bildandet samt att de skäl som hade motiverat inrättandet av Ekobrottsmyndigheten inte längre var för handen.<sup>1</sup> Utredningen föreslog av bl.a. dessa skäl att Ekobrottsmyndigheten skulle avvecklas. Några år senare konstaterade Utredningen om en samlad ekobrottsbekämpning att Ekobrottsmyndigheten hade motarbetats av övriga brottsbekämpande myndigheter vid dess tillkomst och även åren efter, vilket hade sin grund i en vilja att slå vakt om den egna organisationen snarare än i en omtanke om uppgiften att bekämpa ekobrottslighet.<sup>2</sup> Utredningen om en samlad ekobrottsbekämpning pekade dock på att utvecklingen under de senaste åren hade gått mot ett ökat samarbete.

Med anledning av synpunkter som riktats mot Ekobrottsmyndigheten från bl.a. Riksrevisionen (se avsnitt 4.2.3) finns det anledning att poängtera att Ekobrottsmyndigheten, såvitt vi kan se, inom ramen

<sup>1</sup> Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning, SOU 2007:8 s. 168 f.

<sup>2</sup> En samlad ekobrottsbekämpning, SOU 2011:47 s. 79.



för sitt uppdrag har gjort ett bra arbete. Det saknas anledning att ifrågasätta att myndighetens verksamhetsresultat är goda i sig. I delar är myndighetens arbete föredömligt och dess arbetsätt kan med fördel tjäna som en förebild för övriga brottsbekämpande myndigheter.

En av Ekobrottsmyndighetens framgångsfaktorer, teamarbetet, bygger på ett nära samarbete mellan åklagare och utredare, och även andra yrkeskategorier, där dessa sitter tillsammans i gemensamma lokaler. Det nära samarbetet möjliggör en viktig kunskapsöverföring mellan yrkesgrupperna och korta beslutsvägar. Det är också en ordning där åklagarna kan bidra med sina kunskaper och erfarenheter vid prioriteringen av och inom ärenden. Det nya arbetsätt som polisen har börjat med inom våldsbekämpningen har på så sätt likheter med Ekobrottsmyndighetens arbetsätt.

Inom Ekobrottsmyndigheten har det dessutom under åren upp-arbetats och vårdats en specialistkunskap som är nödvändig inom ekobrottsbekämpningen och en vana vid att omhänderta även andra yrkeskategoriers kunskapsbank.

Vi anser också att Ekobrottsmyndighetens brottsförebyggande arbete, som är integrerat i samtliga verksamhetsgrenar vid myndigheten, numera ligger i framkant och bör tjäna som en förebild för andra myndigheters arbete på området.

Slutligen, underrättelseverksamheten är i dag en integrerad del av Ekobrottsmyndighetens verksamhet och är ett av myndighetens tre verksamhetsområden. En av avsikterna med konstruktionen är att myndigheten ska leda arbetet mot den ekonomiska brottsligheten från underrättelse till åtal. Även detta synsätt, med en gemensam inriktning i alla led, bör vara vägledande inom ekobrottsbekämpningen framöver.

En ny organisation på ekobrottsområdet kan alltså på intet sätt föränledas av ett underkännande av det arbete som Ekobrottsmyndigheten bedrivit på området. Det är inte myndighetens arbete i sig som är problemet, tvärtom. Arbetet bör fortsätta och arbetsättet spridas även till andra områden.

Emellertid, dagens ekobrottslighet ser, som framhållits flera gånger, annorlunda ut än den gjorde för 25 år sedan när Ekobrottsmyndigheten bildades. Det rör sig numera om en brottslighet som inte bara är komplex och svårutredd utan som också saknar gränser, inte bara geografiskt utan även i fråga om lagrum och myndighetsgränser. Men framför allt är ekobrottslighetens omfattning, både i

fråga om antalet brott och olika sorters företeelser, väsentligt större än vad som är föremål för rättsväsendets insatser. Mörkertalet är stort. Det finns goda skäl att anta att det finns ett stort antal företeelser som inte kommer till myndigheternas kännedom. Statens insats är helt enkelt för begränsad. På frågan som vi inledningsvis ställde oss i vårt arbete, vad gör Ekobrottsmyndigheten och vem gör resten, måste det konstateras att statens ekobrottsbekämpning i dag är både fragmenterad och underdimensionerad.

Ekobrottsmyndighetens ansvarsområde inskränker sig till en fast brottskatalog, som endast i undantagsfall medger utredning av vissa andra komplicerade ekoärenden. En fara med att definiera ekobrottslighet efter brottsstadganden är att man låser fast sig vid dessa, och riskerar att framför allt fånga in mindre allvarlig och klart definierad brottslighet. Myndigheten har tagit på sig ett antal stora och uppmärksammade utredningar där dess specialistkompetens har kunnat utnyttjas. Ekobrottsmyndigheten tar emellertid inte i dag på sig fler ärenden än vad dess resurser tillåter. Resten hamnar hos Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, som många gånger saknar den specialistkompetens inom ekobrottsbekämpning och utvecklade arbetssätt som behövs.

Inom polisen har det länge saknats en genomtänkt strategi för hanteringen av den kriminella ekonomin. Ett utvecklingsarbete pågår också inom bedrägeribekämpningen som tidigare varit eftersatt. Vidare saknas det inom polisen en central underrättelseverksamhet som är särskilt inriktad på ekobrott, utöver finanspolisen, som å sin sida har ett mycket begränsat uppdrag. Den mer kvalificerade men samtidigt begränsade underrättelseverksamheten på ekoområdet inriktas i stället av Ekobrottsmyndigheten, och det till stor del med utgångspunkt i och mot dess brottsutredande arbete. Detta sammantaget försvårar den överblick och samordning som är nödvändig för en effektiv och modern brottsbekämpning. Det som krävs nu är en samlad insats. Den gränsöverskridande brottsligheten bekämpas inte bäst med en myndighetsgräns som skär rakt genom ekobrottsområdet.

Delvis hade gränserna kunnat överbryggas genom en fungerande myndighetssamverkan mellan de brottsbekämpande myndigheterna, med ett informationsutbyte som medger en helhetssyn. Förhoppningarna om det ökade samarbete som Utredningen om en samlad ekobrottsbekämpning såg framför sig har emellertid inte infriats fullt

ut. De samarbetsproblem och gränsdragningsproblem som Riksrevisionen pekar på i sin rapport illustrerar detta.

Redan av myndighetsförordningen framgår det att varje myndighet ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Det är statens och myndigheternas gemensamma ansvar att aktivt verka för att ekobrottsbekämpningen blir så effektiv som möjligt.

Vår iakttagelse av samarbetet mellan de brottsbekämpande myndigheterna är emellertid att samverkan framför allt förekommer inom ramen för olika särskilda regeringsuppdrag. Vid förfrågningar om samverkan och gemensam inriktning har det vid våra olika myndighetsbesök i regel hänvisats till OB-satsningen eller till A-krimssatsningen. Samtidigt har det rått enighet bland medarbetarna om att dessa satsningar endast omfattar en liten del av brottsligheten. Utanför satsningarna, dvs. beträffande den stora mängden ekobrott, har samverkan över myndighetsgränserna ofta visat sig vara personbunden. Någon gemensam lägesbild av ekobrottsligheten, utöver lägesbilden inom OB-satsningen, görs såvitt vi erfarit inte och man har inte kommit överens om några gemensamma prioriteringar inom ekobrottsbekämpningen.

Under tiden för denna utredning har en överenskommelse nåtts mellan Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten om ett förbättrat samarbete kring bedrägeriärendena i Stockholmsregionen. Det samarbete som sker är värdefullt, men eftersom det är begränsat till enskilda projekt i en begränsad del av landet har det inte någon inverkan på det löpande arbetet mot ekobrottsligheten i stort.

Parallella utredningar eller förundersökningar som omedvetet bedrivs vid olika myndigheter mot samma person, men med olika inriktningar, förekommer enligt vad vi erfar i dag endast i liten omfattning. Däremot brister det inte sällan i den initiala bedömningen av ett ärende, dvs. man beaktar inte alla perspektiv vid den. Vidare har medarbetare vid Polismyndigheten vittnat om att det förekommer "säljturnéer" från underrättelseverksamhetens sida för att förstå någon av de brottsutredande myndigheterna att omhänderta ett komplicerat ekobrottsärende på grund av en oklar brottsrubricering. Det är givetvis inte en effektiv handläggning.

Vi anser sammantaget att det inte, i avsaknad av en generell och mer strukturerad myndighetssamverkan, finns förutsättningar att nå tillräcklig framgång inom den nuvarande organisationsstrukturen. I stället måste slutsatsen dras att den kvalificerade ekobrottsligheten numera har en omfattning och en karaktär som dagens myndighetsorganisation inte är anpassad för. Ekobrottsbekämpningen behöver så långt det är möjligt vara samlad. Med nuvarande kapacitet har Ekobrottsmyndigheten ingen möjlighet att ensam omhänderta samtlig ekobrottslighet. Det måste vara en väsentligt större organisation än Ekobrottsmyndigheten som hanterar den. Sammanfattningsvis är myndighetens uppdrag i dag för begränsat och insatsen räcker inte längre till.

### 6.1.3 Slutsatser

Det sagda leder enligt vår bedömning till slutsatsen att Ekobrottsmyndigheten antingen måste få ett utvidgat uppdrag (som omfattar en klart större del av den kvalificerade ekobrottsligheten) och en betydligt större kapacitet eller att dess verksamhet inordnas i Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten (vilket möjliggör den samlade insats som behövs).

Oavsett val av organisation bör även följande beaktas.

Det är viktigt att den utredande och lagförande verksamheten är understödd av en kraftfull underrättelseverksamhet. Som framhållits i det föregående är det nödvändigt att rättsväsendet får rätt förutsättningar för att inte endast hantera brottsanmälningar utan att bedriva brottsbekämpning i dess egentliga betydelse, dvs. att även identifiera de dolda brotten och att förhindra och förebygga brottsligheten. Att underrättelseverksamheten ska stödja utredningsverksamheten, liksom att utredningsverksamheten rymmer en mängd information som kan nyttiggöras av underrättelseverksamheten, innebär att det måste ske ett omfattande informationsutbyte mellan de två verksamhetsgrenarna. Ekobrotten har inte lika tydliga målsägande som andra brott. En fungerande underrättelseverksamhet kan vara ett sätt att jämna ut det. Också huvudmännens distansering från brotten tydliggör behovet av en välfungerande och effektiv underrättelseverksamhet.

Även samarbetet mellan åklagarna och utredningspersonalen bör utvecklas och intensifieras. Erfarenheterna från både Ekobrotts-

myndigheten och polisens och åklagarnas samarbete inom våldsbrottsbekämpningen visar tydligt på att en ordning där åklagare deltar mer aktivt i polisarbetet är ett vinnande koncept. En ny organisation måste använda ett arbetssätt som innefattar teamarbete. Det är viktigt att även åklagarna vid Åklagarmyndigheten utvecklar ett arbetssätt och en samverkan med utredningspersonalen där de kan inta en mer aktiv roll genom rättskedjan.

Slutligen bör Ekobrottsmyndighetens branschnära brottsförebyggande arbete omhändertas och utvecklas vidare inom en ny organisation. Som vi konstaterar inledningsvis i detta betänkande är det brottsförebyggande arbetet en viktig del i att motverka en negativ brottsutveckling. I det ingår också att förbättra kontrollsystemen så att fler brott upptäcks och förhindras. Det brottsförebyggande arbetet kan dock inte ersätta en effektiv brottsbekämpande verksamhet utan måste vara ett komplement till denna.

Det ovan sagda fokuserar på hur kärnverksamheten, polis och åklagare, ska organiseras och kunna arbeta sammanhållet. Även andra myndigheter bedriver emellertid ett brottsbekämpande arbete på ekobrottsområdet, framför allt Skatteverket men även Tullverket och i viss mån Kustbevakningen. Dessa myndigheter bedriver en brottsbekämpande verksamhet som utgår från deras förvaltningsverksamhet. Också dessa myndigheter är en del av den samlade ekobrottsbekämpningen och det är viktigt att det sker en effektiv samordning mellan deras och åklagarnas och polisens arbete. Exempelvis måste samarbetet mellan Skatteverket och en ny organisation av polis och åklagare vara både nära och omfattande.

En fråga man mot bakgrund av de utsuddade gränserna kan ställa sig är om det överhuvudtaget finns anledning att behandla ekonomisk brottslighet annorlunda än annan brottslighet, genom en konstruerad myndighetsgräns. Bekämpningen av komplicerad ekobrottslighet kräver djupgående specialistkunskaper inom t.ex. företagande, det finansiella området och revision. Vår uppfattning är samtidigt att det finns vinster med att kunna styra specialistkompetens och resurser dit de bäst behövs. Så kan det vara om en komplex brottslig företeelse rymmer olika former av kriminalitet, varav ekobrott är en. Ofta är det en fördel att koncentrera resurserna på den mer komplicerade brottsligheten. Detta måste dock kunna ske samtidigt som resursen för ekobrottsbekämpningen är hållbar. En hållbar resurs är en förutsättning för rekrytering och för att ekokompetensen ska kunna

behållas och utvecklas. Ekobrottsbekämpningen måste därför organiseras på så sätt att brottsområdet inte riskerar att prioriteras ned i framtiden.

Sammanfattningsvis bör följande utgångspunkter gälla för en effektiv organisation av ekobrottsbekämpning.

- Den ska vara kraftfull, mer ändamålsenligt dimensionerad och resurssatt samt kunna hantera en väsentligt större mängd ärenden än i dag.
- Utredningsverksamheten ska understödjas av en kraftfull underrättelseverksamhet med större fokus än i dag på att förhindra specifika brott, upptäcka specifika brott som inte anmäls och kartlägga ”noder” och huvudmännen bakom brottsligheten.
- Det ska finnas en samlad hot- och sårbarhetsanalys och gemensamma lägesbilder som underlag för prioriteringar och ledning mot centrala fenomen, brottsmodus och aktörer. Ekobrottsbekämpningen bör i största möjliga mån vara samlad.
- Det ska finnas ett effektivt informationsutbyte mellan utredningsverksamheten och underrättelseverksamheten.
- Det brottsbeivrande arbetet måste bedrivas i nära samverkan med en inriktad brottsförebyggande verksamhet.
- Den ska ges förutsättningar att använda framgångsrika arbetsmetoder i form av teamarbete, samordning av ärenden och ha en förmåga att sätta problemet i fokus. Den bör även ges flexibiliteten att fördela specialistkunskaper dit de behövs bäst.
- Åklagarkompetensen ska utnyttjas bättre inom fler delar av ekobrottsbekämpningen.

## 6.2 Tre alternativa förslag på organisering av ekobrottsbekämpningen har övervägts

**Utredningens förslag:** Ekobrottsmyndighetens verksamhet ska överföras till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Inom dessa myndigheter ska det skapas nationella enheter för ekobrottsbekämpning, inklusive underrättelseverksamhet, respektive eko-

brottsutredning. Det innebär att Ekobrottsmyndigheten efter omorganisationen upphör som myndighet och avvecklas.

**Utredningens bedömning:** Det finns andra möjliga organisationsförändringar, bl.a. att utöka Ekobrottsmyndighetens brottskatalog och att omvandla Ekobrottsmyndigheten till en polismyndighet. Dessa alternativ har emellertid fler nackdelar än fördelar. Viktigast är att ekobrottsbekämpningen blir mer sammanhållen. Under alla omständigheter bör därför Polismyndighetens och Ekobrottsmyndighetens underrättelseverksamheter slås ihop.

Med beaktande av det som sagts i det föregående avsnittet har vi funnit att tre olika organisationsformer för den framtida ekobrottsbekämpningen bör övervägas närmare.

Även andra organisationsformer har övervägts men har av olika skäl funnits mindre lämpliga. Som framgår ovan avråder vi från att bibehålla organisationen i dess nuvarande form. Även om de gränsdragningsproblem som organisationen brottas med åtgärdas, kommer organisationen att vara för begränsad och ekobrottsbekämpningen för splittrad. Bland de alternativ som vi valt att inte gå vidare med kan även nämnas att ersätta Ekobrottsmyndigheten med en spetsmyndighet med inriktning på kvalificerad organiserad brottslighet. Detta skulle möjliggöra en samordning av bekämpningen av den kvalificerade brottsligheten men medföra nya gränsdragningsproblem och frågor om fördelning av resurser. En annan lösning som har avfärdats är en omvandling av Ekobrottsmyndigheten till en kombinerad åklagar- och polismyndighet.

I det följande redovisar vi de tre alternativ som övervägts närmare och skälen för vårt slutliga ställningstagande.

### 6.2.1 En utvidgad ekobrottsmyndighet

Eftersom vi har funnit att Ekobrottsmyndighetens resurser och förmåga att bekämpa den samlade ekobrottsligheten inte räcker till kan ett alternativ övervägas som innebär att myndighetens mandat utökas. Exempelvis skulle samtliga brott som begås mot, i eller med företag kunna handläggas av en ekobrottsmyndighet med ett utvidgat uppdrag och med en kapacitet att ta sig an ett större antal brott.

Myndigheten skulle behöva ha en väsentligt större storlek och kapacitet än i dag, troligen minst den dubbla. Brottskatalogen skulle utöver ekobrottsmyndighetens brottskatalog därmed omfatta t.ex. bedrägerier, mutbrott och miljöbrott som har koppling till företag. Det skulle även kunna övervägas att låta samtliga skattebrott, även dem som i dag utreds av skattebrottsenheterna, handläggas vid myndigheten. Den brottsutredande verksamheten vid Skatteverket skulle i så fall inordnas i myndigheten.

Enligt det förslag vi har övervägt skulle det fortsatt bedrivas både åklagar- och utredningsverksamhet vid myndigheten. För att lösa ut flera av de problem som bl.a. Riksrevisionen pekat på – gränsdragningsproblem, oklara ansvarsförhållanden och skav mot Polismyndigheten – borde dock samtliga yrkeskategorier vara anställda i myndigheten. Utredningsverksamheten skulle i huvudsak bedrivas av åklagare och civila utredare. De åtgärder som kräver polismans befogenhet skulle utföras av särskilda utredare med tvångs- och våldsbefogenheter (jfr tulltjänstemän), vilka också skulle vara anställda i myndigheten. Vid myndigheten skulle det även bedrivas under rättelseverksamhet och brottsförebyggande verksamhet.

Vi ser flera fördelar med förslaget. En viktig fördel är att arbetet med ekobrottsbekämpning skulle ske sammanhållet. Myndigheten skulle i praktiken ha den samlade specialistkompetensen på området ”företaget som brottsverktyg” och ansvara för stora delar av den kvalificerade ekobrottsbekämpningen. Det skulle sörja för en överblick över ekobrottsligheten. Det framgångsrika teambaserade arbetssättet skulle användas även fortsatt och, med en bredare brottskatalog, tillämpas på en större del av brottsligheten än i dag. Förslaget ger också goda förutsättningar att upprätthålla den ekobrottskompetens och personal som finns hos Ekobrottsmyndigheten. Vidare ger förslaget förutsättningar för en sammanhållen styrning och ledning av ekobrottsbekämpningen.

Eftersom myndigheten, liksom Ekobrottsmyndigheten i dag, skulle äga såväl åklagar- som utredningsresurser skulle utredningsarbetet inte vara beroende av resurser från någon utomstående myndighet med egna prioriteringar. Myndighetens prioriteringar skulle därmed få fullt genomslag. Även arbetsgivaransvaret skulle vara sammanhållet, vilket – utöver att lösa ut vissa befintliga konflikt-situationer – möjligen skulle kunna främja återkopplingen till och karriärmöjligheter för utredningspersonalen. En större och bättre



resurssatt ekobrottsmyndighet skulle också bli mindre sårbar. Den större storleken skulle i sig kunna medföra effektivitetsvinster, öka myndighetens status samt attrahera ekokompetens.

Något som av flera har lyfts fram som en viktig fördel med en egen myndighet för ekobrottsbekämpning är de s.k. fredade resurserna och möjligheterna till långsiktighet. När ekobrottsligheten bekämpas av en särskild myndighet med eget anslag riskerar resurserna för ekobrottsbekämpningen inte att fördelas om till för tillfället mer angelägna brottsområden eller uppgifter, dvs. de kommer inom ramen för myndighetens anslag att vara ”fredade”. För att komplicerade ekobrottsärenden ska kunna handläggas effektivt behövs det högt ställda krav på specialistkunskaper och erfarenhet. Ekobrottsärenden är också ofta till sin natur både resurs- och tidskrävande. Det har framhållits att det av dessa skäl är viktigt att resursen är beständig.

Det måste dock understrykas att den skissade organisationen förutsätter att den utvidgade myndigheten tillförs väsentligt mer resurser än dagens ekobrottsmyndighet. Vi bedömer att betydligt mer resurser skulle behöva tillföras ekobrottsbekämpningen med detta alternativ än med de andra alternativen som vi redovisar i avsnittet. Resurserna skulle dessutom behöva tillföras omedelbart. Som framhållits flera gånger tidigare är, enligt vår mening, alternativet att behålla Ekobrottsmyndigheten i dess nuvarande storlek och konstruktion inte ett gångbart alternativ om den samlade ekobrottsligheten ska kunna bekämpas effektivt. Att Ekobrottsmyndighetens mandat utökas och att myndigheten tillförs tillräckligt med resurser för att omhänderta en betydligt större del av brottsligheten och mer omfattande brottslighet är en grundläggande förutsättning för det aktuella alternativet.

Således har förslaget flera fördelar. Emellertid finns det också flera betänkligheter och avgörande nackdelar med det. Som framhållits flera gånger i detta betänkande är de kvalificerade ekonomiska brotten inte isolerade företeelser. Förmågan att skapa en helhetsbild över den samlade brottsligheten och förmågan att ta ett samlat grepp om den är väsentlig. I synnerhet gäller detta för den organiserade brottsligheten. Med det nu beskrivna alternativet, där ekobrottsligheten hanteras separat, försvåras möjligheten att svara upp mot komplexa brottsupplägg där de enskilda brotten spänner över flera olika myndigheters brottskataloger och brottsområden. Det behövs en organisation som kan omhänderta, samordna och överblicka samtlig

brottslighet. Erfarenheterna från det framgångsrika arbetet mot det grova våldet visar på vikten av ett ”360-perspektiv” och på att gränsdragningar försvårar utrednings- och underrättelsearbetet. Med en särskild myndighet som omhändertar en utpekad del av den samlade brottsligheten kan brotten inte fördelas utifrån en bedömning av var och hur de mest effektivt utreds. Såväl kopplingar mellan vålds- och ekobrottslighet inom gängstrukturer som samband mellan olika ärenden riskerar att missas när olika delar, av formella skäl, handläggs och utreds av separata myndigheter. Det innebär också att risken för parallella utredningar kvarstår, med vad det innebär av dålig resursanvändning. Det ovan sagda är ett mycket viktigt argument mot lösningen med en särskild ekobrottsmyndighet. Vi bedömer att man, enkelt uttryckt, missar målet med detta förslag.

Det finns även andra betänkligheter med förslaget. Kriteriet ”brott i, med eller mot företag” är svårtillämpat och riskerar att skapa nya problem och tvister. Oavsett hur gränsdragningen formuleras är risken för fortsatta diskussioner kring vem som bör handlägga ett ärende stor. Det innebär också en fortsatt risk för att ärenden skickas fram och tillbaka mellan myndigheterna och på så sätt fördröjer handläggningen.

Vi kan också se svårigheter för en utvidgad ekobrottsmyndighet att i ett inledande skede rekrytera nödvändiga personalresurser: de skulle i stor utsträckning behöva tas från polisen och Åklagarmyndigheten. Ekobrottsbekämpningen skulle tappa fart i ett viktigt skede. Vi bedömer att tappet skulle vara större med detta alternativ än med det alternativ som vi förordar. För vissa polisiära utredare kan det nämligen uppfattas som positivt att arbeta vid en polismyndighet och behålla sin polistitel. När det gäller annan specialiserad utredningspersonal blir rekryteringsproblemen mindre.

Dessutom skulle flera av de utmaningar som Ekobrottsmyndigheten brottas med kvarstå, och i vissa fall förstärkas. Tillgången till polisens it-system och annan utrustning som Ekobrottskansliet i dag tillhandahåller skulle upphöra. I stället skulle den nya myndigheten behöva uppjobba en helt ny underrättelseverksamhet samt tvångsmedelshandling, upphandla nya avtal och bygga upp egna it-system och köpa in den utrustning som Polismyndigheten i dag tillhandahåller, med de kostnader som detta medför. Dessa kostnader, och ställtiden innan systemen och metoderna är på plats, bör inte underskattas. Informationsdelningen på underrättelsenivå mellan eko-

brottshandläggningen och övrig handläggning skulle dessutom försvåras. I dag är Ekobrottskansliet, och Ekobrottsmyndighetens underrättelseverksamhet, organisatoriskt en del av Polismyndigheten och har därmed tillgång till en stor del av polisens information. Med en ekounderrättelseverksamhet som är organisatoriskt avskild från polisen skulle nya gränsdragningar uppstå, genom en ny myndighetsgräns på underrättelsenivå.

Vidare skulle de skav som i dag finns mot Åklagarmyndigheten, i form av konkurrens om personal, it-lösningar m.m., kvarstå. Lämpligheten kan även ifrågasättas i att ha en särskild generaldirektör att verka jämte riksåklagaren i en större åklagarmyndighet, som närmar sig Åklagarmyndigheten i storlek.

Det är slutligen viktigt att framhålla att många av styrkorna hos Ekobrottsmyndigheten: det teambaserade arbetssättet, gemensamma lokaler, en nära informationsdelning mellan personalkategorier och en samlad bekämpning av ekobrottsligheten, kan bibehållas även med andra lösningar, se särskilt förslaget att inordna ekobekämpningen under Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten nedan.

## 6.2.2 Ekobrottsmyndigheten som polismyndighet

En annan organisatorisk lösning som vi har övervägt närmare är att endast utredningsverksamheten behålls inom myndigheten, som omvandlas till en polismyndighet. Ekoutredningsverksamheten skulle således fortsatt bedrivas inom myndigheten och både den polisiära och den civila utredningspersonalen skulle arbeta kvar där. Även underrättelseverksamheten och det brottförebyggande arbetet skulle fortsatt bedrivas i myndigheten. Ekobrottsmyndighetens åklagare skulle dock organisatoriskt flyttas till en särskild avdelning för handläggning av ekonomisk brottslighet inom Åklagarmyndigheten. Ekobrottsmyndigheten skulle med detta förslag bli en ny polismyndighet under regeringen (på samma sätt som Säkerhetspolisen) och ledas av en polischef. Brottskatalogen skulle kunna vara densamma som för den nuvarande Ekobrottsmyndigheten men utökas till att även omfatta annan ekonomisk brottslighet.

Bakgrunden till förslaget är framför allt den problematik som Ekobrottsmyndighetens nuvarande konstruktion historiskt har

medfört, och i stora delar alltså dras med (jfr Riksrevisionens rapport). Dessa skulle i flera avseenden lösas ut.

En fördel som har framhållits med denna lösning är att resurserna för ekobrottsutredningen säkerställs, samtidigt som myndighetens egenskap av ”hybridmyndighet” och de oklara myndighetsgränserna åtgärdas. I likhet med dagens ordning innebär det att utredningsresursen blir långsiktigt hållbar, vilket ger förutsättningar för en långsiktig planering och rekrytering av ekokompetens. Den nya ekobrottsmyndigheten skulle ha ett klart mandat och traditionell ansvarsfördelning i förhållande till Åklagarmyndigheten. Även mandatet för ledning och styrning av den nya myndigheten blir tydligt, liksom anställningsförhållandena. För vissa polisiära utredare skulle det också kunna uppfattas som positivt att arbeta kvar vid en polismyndighet och behålla sin tjänstetitel. Teamarbetet kan behållas även om åklagarresursen finns vid Åklagarmyndigheten. Förslaget utesluter inte att en gemensam underrättelseverksamhet för Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten bildas. Det brottsförebyggande arbetet skulle kunna förvaltas i nuvarande form av Ekobrottsmyndigheten som polismyndighet. Vidare påverkar en sådan omorganisationen i första hand ledningssidan. Den operativa utredningsverksamheten och den polisiära verksamheten skulle kunna fortgå utan större tapp. En inordning av åklagarverksamheten i Åklagarmyndigheten skulle kunna ske förhållandevis smärtfritt, i stora delar genom en ren verksamhetsövergång.

Emellertid har förslaget en avgörande nackdel. Centralt måste enligt vår mening vara att bilda en organisation som har omfattningen och förmågan att – på ett bättre sätt än i dag – hantera och bekämpa den kvalificerade ekonomiska brottsligheten. Även om vissa konfliktytor och gränsdragningsproblem som föranleds av Ekobrottsmyndighetens konstruktion löses ut med detta förslag kan det ifrågasättas om ekobrottsbekämpningen blir mer effektiv. Med förslaget kvarstår myndighetsgränsen mellan den nya myndigheten och Polismyndigheten och därmed myndigheternas sämre förutsättningar att verka gränsöverskridande. Några synergieffekter och vinster i form av översikt och ”klusterarbete” mot blandad brottslighet uppnås inte. En polisiär ekobrottsmyndighet kommer fortfarande att vara bunden av ett avgränsat uppdrag som begränsar dess behörighet. Ekobrottsbekämpningen kommer således fortfarande att vara uppdelad på flera myndigheter. Risken är överhängande att gränsdragningsproblematiken på utredningssidan skulle bli lika stor som den är i dag.

Det är dessutom tveksamt om det går att motivera att skapa en tredje nationell polismyndighet, vid sidan av Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, för en särskild brottskategori. Säkerhetspolisen har en särskild uppgift, som ekobrottsbekämpningen inte kan sägas motsvara.

Slutligen måste hänsyn även tas till de transaktionskostnader som uppbyggnaden av en ny polismyndighet skulle innebära, innefattande allt från utveckling av nya it-system, inköp av utryckningsfordon och annan utrustning och utveckling av egen tvångsmedelshantering. Dessa ska inte underskattas.

Sammanfattningsvis hanteras flera av Riksrevisionens synpunkter på Ekobrottsmyndighetens konstruktion med detta förslag, men den samlade förmågan att bekämpa den ekonomiska brottsligheten förbättras inte. Vi kan därför inte förorda denna lösning.

### **6.2.3 En nationell enhet för ekobrottsbekämpning vid Polismyndigheten och en rikstäckande avdelning för ekonomisk brottslighet vid Åklagarmyndigheten**

Inget av de ovannämnda förslagen skapar enligt vår mening förutsättningar för en tillräckligt effektiv ekobrottsbekämpning. Båda lösningarna dras med stora nackdelar och brister i att tillgodose den samordning och överblick som är nödvändig. En tredje organisatorisk lösning som har analyserats, och därefter kommit att förordas, är i stället en inordning av ekobrottsbekämpningen i Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens verksamheter.

Summariskt beskriven skulle en sådan organisation se ut på följande sätt.

Inom Polismyndigheten skulle det skapas en ny nationell enhet, med regional verksamhet, som arbetar med ekonomisk brottslighet samt viss annan hantering inom den kriminella ekonomin. Samtidigt byggs polisens arbete på området ut och utvecklas. Det arbetet har redan påbörjats, se avsnitt 4.4.2–4.4.11, och de arbetsmetoder som man avser att använda där ligger i linje med vårt förslag. Enhetens sakområde skulle utöver de traditionella ekobrotten och bedrägeribrotten kunna innefatta även anknytande brottslighet, som miljöbrott och korruptionsbrott. Till enheten skulle Ekobrottsmyndighetens utredningsverksamhet flyttas, liksom vissa befintliga specialfunktioner vid Noa. Det är här viktigt att poängtera att fokus

för den nya enheten inte i första hand skulle vara det som numera sorteras in under den kriminella ekonomin inom polisen, dvs. hanteringen av kriminella personers ekonomiska medel i form av exempelvis finansiella utredningar och förverkandehantering. Däremot skulle sådan verksamhet med fördel kunna knytas nära enhetens verksamhet. Enhetens tyngdpunkt skulle i stället ligga på den verksamhet som i dag bedrivs inom Ekobrottsmyndigheten och utredningen av övriga ekobrott, bl.a. bedrägerier. Det innebär att det där skulle finnas en spetskompetens inom kvalificerad ekobrottslighet, som kompletteras av annan kompetens. Vi återkommer till detta i avsnitt 7, och hur skärningspunkten kan se ut.

I praktiken innebär förslaget att Ekobrottsmyndighetens civila och polisiära utredare skulle flyttas till enheten. Med tiden kan det också behöva ske en nyrekrytering av både polisiära och civila utredare. Ekobrottsmyndighetens teambaserade arbetssätt med ett nära samarbete mellan åklagare och utredare skulle överföras till den nya organisationen. Det arbetssättet skulle implementeras i hela verksamheten för ekobrottsutredning och med fördel kunna tjäna som förebild och målbild också för andra sakområden. Informationsutbytet med Polismyndigheten i övrigt skulle underlättas, både inom utredningsverksamheten och underrättelseverksamheten, och arbetssättet skulle innefatta ”klustring” och samordning av ärenden (jfr polisens arbete med våldsvågen).

Ekobrottsmyndighetens åklagare skulle organisatoriskt flyttas till en rikstäckande avdelning för ekobrottslighet vid Åklagarmyndigheten. Även andra brott med anknytning till företag och/eller kvalificerade brott som kräver särskild ekokompetens (t.ex. organiserade bedrägerier) skulle handläggas där. Avdelningens sakområde skulle med andra ord matcha polisens ekobrottsenhet. Samlokaliseringen av åklagare och utredningspersonal behålls.

Även Ekobrottsmyndighetens underrättelseverksamhet skulle inordnas i Polismyndigheten. Ekobrottsmyndighetens underrättelseverksamhet skulle därmed bli en del av en funktion för en ny eko-underrättelseverksamhet inom Polismyndigheten.

Ekobrottsmyndighetens brottsförebyggande arbete skulle enligt detta förslag tas om hand och vidareutvecklas av Polismyndigheten.

En närmare beskrivning av hur underrättelseverksamheten och den brottsförebyggande verksamheten skulle kunna fungera och samverka finns i avsnitt 7.

Förslaget innebär att Ekobrottsmyndigheten efter omorganisationen skulle avvecklas och upphöra som självständig myndighet under regeringen.

I det följande redogör vi för skälen till att denna organisatoriska lösning, enligt vår bedömning, är den som ger de bästa förutsättningarna för en effektiv ekobrottsbekämpning. Förslaget har också andra fördelar, som gagnar brottsbekämpningen i stort.

### *Skälen för utredningens bedömning*

Omfattningen av den ekonomiska brottsligheten och den kriminella ekonomin har i dag blivit ett sådant samhällsproblem att det krävs en kraftsamling för att motverka den och för att förhindra att den växer ytterligare. Som framhålls ovan är det väsentligt att brottsbekämpningens inriktning kan bestämmas utifrån en samlad bild av brottskartan och att prioriteringarna kan göras utifrån den. Ekobrottsbekämpningen bör därför vara samlad och ha flexibiliteten att fördela specialistkunskaper dit de behövs bäst.

Polismyndigheten har påbörjat ett arbete och en satsning inom den kriminella ekonomin. Detta arbete behöver utvecklas och intensifieras och i denna utveckling är Ekobrottsmyndighetens personal och kompetens en viktig kraft och kan bidra till ett utvecklat arbetssätt. Samtidigt är det uppenbart att Ekobrottsmyndigheten inte har getts förutsättningar att omhänderta mer än en liten del av de faktiska företeelser som den kvalificerade och organiserade ekonomiska brottsligheten innefattar. Mot bakgrund av dagens multikriminalitet och upplösta gränser är det viktigt att ge brottsbekämpningen förutsättningar att agera samlat och kraftfullt. Enligt vår bedömning tillgodoses dessa behov bäst om den i dag fragmenterade ekobrottsbekämpningen samlas under ett paraply, i stället för att styras av myndighetsgränser.

Ekobrottsmyndigheten har sedan den bildades brottats med vissa grundläggande frågor, bl.a. omfattningen av generaldirektörens mandat att styra verksamheten, de polisanställdas anställningsförhållanden och gränsdragningen mot övriga brottsbekämpande myndigheter. Dessa frågor hade kunnat lösas ut över tid, men så blev inte fallet. Tjugofem år senare kvarstår problemen och myndighetskonkurrensen i icke obetydlig mån. Detta kan tala emot att myndigheten är rätt

forum för en resursförstärkning, dock behöver det inte nödvändigtvis vara ett tungt skäl emot en sådan lösning. Det är inte heller avgörande för vårt ställningstagande. Tvärtom har vi inte funnit belägg för kritik mot vare sig Ekobrottsmyndighetens resultat eller arbetssätt. Det är viktigt att poängtera att vårt förslag grundar sig på tesen att ekobrottsbekämpningen behöver förstärkas och att en förstärkning behöver göras samlat. Enligt vår mening sker detta mest naturligt inom ramen för Polismyndighetens verksamhet. Lämpligen placeras därför ekobrottsbekämpningen inom en särskild, nationell, enhet inom Polismyndigheten.

Ekobrottsbekämpningen blir med den föreslagna lösningen sammanhållen. Även den totala brottsbekämpningen blir mer sammanhållen. Detta ger bättre förutsättningar än i dag att samordna ekobrottsbekämpningen med övrig brottsbekämpning vid överlappande brottslighet. Det blir lättare att få en polisiär överblick, att fullt ut prioritera och att bestämma inriktningen för både ekobrottsbekämpningen och brottsbekämpningen i stort när samtliga brott utreds inom samma myndighet än när de utreds av flera. När flera utredande myndigheter delar en uppgift finns det en risk för att företeelser faller mellan stolarna och att ingen tar det fulla ansvaret. Att den stora majoriteten av brott utreds inom en och samma myndighet ger således bättre förutsättningar att tillämpa ett s.k. 360-perspektiv på brottsligheten. Det problembaserade ”klustertänk” som använts inom bekämpningen av det grova våldet kan lättare inkludera även ekobrotten. I detta ligger att informationsutbyten och kunskapsutbyten lättare sker inom samma myndighet. När även underrättelseverksamheten samlas (se vidare nedan) underlättas utbytet av information ytterligare. En effektiv informationsdelning är en mycket viktig del i en effektiv brottsbekämpning. Organisationen blir med förslaget också mer flexibel och kan anpassas efter brottsutvecklingen. Det finns förutsättningar att styra utredningar, oberoende av brottsrubricering, till den eller dem som besitter viss kompetens eller dit ”en nod” av strategiska skäl bör utredas. Specialistkunskaperna och ekoutredarna kan utnyttjas där de behövs, och koncentreras på den mer komplicerade brottsligheten.

Det sagda är de avgjort viktigaste skälen till att lösningen i fråga förordas. Det finns emellertid fler fördelar.

Att undvika tvister kring vilken myndighet som ska handlägga ett ärende är en effektivitetsvinst i sig. Med en sammanhållen brotts-



bekämpning minskar gränsdragningsproblematik och ”säljturnéer”, med de tidsförluster dessa medför. Även det dubbelarbete som i viss utsträckning förekommer minskar, i form av parallella förundersökningar med olika inriktningar mot samma person.

Det sagda gäller även åklagarresursen, som samlas inom en och samma myndighet. Åklagarverksamheten får därmed en mer sammanhållen verksamhet och en större flexibilitet i resurssättningen. Exempelvis är det en fördel att ekoåklagarna kan ingå i åklagarnas områdesteam. Företeelsen att ärenden skickas fram och tillbaka mellan två åklagarmyndigheter undviks. I stället kan eventuell ärendekonkurrens lösas internt inom Åklagarmyndigheten. Givetvis förekommer diskussioner om hur och var ett ärende ska handläggas även inom en myndighet, men oenigheterna bör vara lättare att lösa ut snabbt, under en gemensam myndighetsledning.

Det är inte heller betydelseöst att merparten av de ”skav” som funnits mellan Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten löses ut genom förslaget. Exempelvis åtgärdas oklarheterna kring den dubbla styrningen av polisverksamheten och kring ansvars- och anställningsförhållanden. Ekoutredarna kommer vidare att få tillgång till samma register och information som Polismyndigheten i övrigt. Även de skav som funnits under åren mellan Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten (gällande tillgång till it-system och upplevd lönekonkurrens m.m.) åtgärdas. Att kunna dela it-system och undvika legala och avtalsenliga gränsdragningar är en stor fördel. Sammantaget löses den stora majoriteten ut av de oklarheter och brister i ekobrottsbekämpningen som Riksrevisionen pekar på i sin rapport.

Ett argument som förts fram för att behålla ekobrottsbekämpningen inom Ekobrottsmyndigheten är en berättigad omsorg om arbetssättet i form av teamarbete och samlokaliseringen av åklagare och utredningspersonal. Detta har visat sig vara både attraktivt och framgångsrikt. Här är det viktigt att framhålla att både teamarbetet och samlokaliseringen bör fortsätta inom ekobrottsbekämpningen, även inom ramen för vårt förslag. Det måste ses som en viktig förutsättning för reformen. Detta bör inte heller vara förenat med några större svårigheter eftersom det är en fortsättning på hur det ser ut redan i dag. Vi ser dessutom framför oss att arbetssättet kan – och bör – utvecklas och få spridningseffekter inom Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. På så sätt kan arbetsmetoden användas

inom fler brottsområden, vilket skulle vara till gagn för den totala brottsbekämpningen.

Det brottsförebyggande arbetet på ekobrottsområdet är starkt behövt i ett samhälle som bygger på tillit. Som framgått framstår Ekobrottsmyndighetens brottsförebyggande arbete numera som ett arbete i frontlinjen. Den brottsförebyggande verksamheten bör därför tas om hand och överförs till Polismyndigheten, för att där utvecklas vidare. Det innefattar verksamhetens personal, arbetsätt och den breda kompetensen. Vi ser fördelar med att verksamheten även i fortsättningen leds av en åklagare. Det brottsförebyggande arbetet bör vara centralt inom polisen och med fördel bör även åklagarna aktiveras i detta.

Som ett argument mot den lösning vi förordar kan anföras att en effektiv och hållbar ekobrottsbekämpning förutsätter att den har en långsiktigt säkrad resurstilldelning. Det har under utredningsarbetet framförts farhågor om att ekobrottsbekämpningen riskerar att nedprioriteras när andra, mer pressande eller uppmärksammade, uppgifter uppstår. En farhåga har också uttryckts om att Polismyndigheten inte kommer att förmå möta utmaningen och att den inte kommer att ha förmågan att prioritera ekobrottsligheten. Det är därför viktigt att det byggs upp en organisationsstruktur inom Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten som garanterar en stabilitet och långsiktighet över tid. Vi vill här understryka att det alternativ som förordas inte är fråga om en nedmontering av verksamheten utan fråga om en uppbyggnad och förstärkning, dock under andra myndighetsledning. I princip bör Ekobrottsmyndighetens befintliga verksamhet kunna behållas och integreras i den nya organisationen. Det ska inte vara fråga om en återgång till det som föregick Ekobrottsmyndigheten, med växande balanser. Det arbete och den satsning inom den kriminella ekonomin som inletts inom både Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten talar för att båda myndigheterna är medvetna om de höga krav som nu ställs på dem i att omhänderta uppgiften och att de har en beredskap för detta. Också vi anser således att ekobrottsbekämpningen måste vara långsiktig. Samtidigt ska "fredade resurser" vägas mot en tillräcklig flexibilitet och möjligheten att löpande prioritera mellan brottstyper. I slutändan är det statsmakternas ansvar att genom sin styrning och uppföljning av myndigheterna tillse att ekobrottsbekämpningen bedrivs effektivt. Det är av största vikt att en eskalering av den organiserade brottslig-

hetens framväxt förhindras. Bekämpningen av den kriminella ekonomin är en avgörande del i detta. En förutsättning för att nå målet är en kontinuerlig uppföljning av resursanvändningen.

För att samhället ska kunna möta den ekonomiska kriminaliteten bedömer vi att det kommer att krävas resursförstärkningar under de kommande åren. Detta gäller oavsett val av organisation (se även avsnitt 13). Förutsättningarna att genomföra och nyttiggöra sig dessa förstärkningar blir väsentligt bättre genom den föreslagna organisationsförändringen, eftersom den organisationen är flexibel och kan anpassas efter samhällsutvecklingen. Myndighetsstrukturen blir dessutom tydligare och möjligheterna bättre att hålla samman resurstillskotten. Vidare kräver kampen mot den omfattande ekobrottsligheten ett fördjupat samarbete mellan de brottsbekämpande myndigheterna och andra myndigheter, näringslivet, m.fl., att de förstnämnda har en mer sammanhållen verksamhet och att de arbetar tydligt och kraftfullt med olika former av kvalificerat brottsförebyggande arbete.

En annan farhåga som lyfts är att den specialistkompetens inom ekobrottsbekämpningen som byggts upp inom Ekobrottsmyndigheten skulle skingras och gå förlorad vid en omorganisation. Även vi anser att bibehållandet och rekryteringen av ekokompetens är en väsentlig del i en effektiv ekobrottsbekämpning. Som framgått ovan är emellertid tanken att den befintliga verksamheten ska integreras i den nya organisationen, i princip oförändrad. Målsättningen är också att personalen ska föras över. Risken för att upparbetad kompetens går förlorad bör därför inte överdrivas. Tvärtom kan den kunskap och erfarenhet som finns inom Ekobrottsmyndigheten med vårt förslag delas och spridas inom Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Vid samtal med företrädare för båda dessa myndigheter har det framkommit att det har funnits vissa rekryteringssvårigheter. Exempelvis har det varit svårt att behålla erfarna åklagare inom bedrägerigruppen i Stockholm. Det är också välkänt att bedrägeribekämpningen tidigare har varit eftersatt inom Polismyndigheten. I mycket har svårigheterna, i vart fall på åklagarsidan, berott på en avsaknad av utredningsresurser, vilket har gjort arbetet oattraktivt. Det är vår bedömning att man med satsningen och ett mer lockande arbetssätt kan skapa en större attraktivitet inom både Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten när det gäller ekobrottsutredning.

En omfattande omorganisation innebär transaktionskostnader och tapp i fart. Dessa kostnader måste vägas upp av vinsterna med

omorganisationen. Dock bedömer vi att transaktionskostnaderna för en överföring av befintlig verksamhet till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten inte bör överdrivas (se vidare i avsnitt 13). Ungefär hälften av Ekobrottsmyndighetens utredningspersonal tillhör redan polisen. Åklagarmyndigheten har å sin sida en färdig struktur för att inlemma ekoåklagarna, även på chefsåklagarnivå. Personalen bör i stor utsträckning kunna behålla sina befattningar och arbetsuppgifter och sitta kvar i befintliga lokaler. Polisens arbete med att bygga upp en organisation inom den kriminella ekonomin är påbörjad.

I vårt ställningstagande ligger att vi inte kan se några bärande skäl för att i ett så förhållandevis litet land som Sverige ha två åklagarmyndigheter, med i många avseenden samma uppgift. Rent generellt finns det allmänna fördelar med ett minskat antal myndigheter, bl.a. en effektivare administration, vilket bör innebära besparingar. Exempelvis kan stödfunktionerna hållas samman: it-stöd, HR-funktion, rättslig styrning och ledning m.m. Som bl.a. lyftes fram i betänkandet Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning<sup>3</sup> har förutsättningarna i flera avseenden ändrats sedan Ekobrottsmyndigheten bildades. Tanken vid bildandet var att Ekobrottsmyndigheten närmast skulle bli en av flera åklagarmyndigheter under Riksåklagaren (åklagarväsendet var då uppdelat i regionala åklagarmyndigheter). Att Åklagarmyndigheten några år senare blev nationell har möjliggjort bildandet av riksenheter för särskilda sakområden. Förutsättningarna för att bilda en nationell riksenhet för ekobrottsbekämpning är därför större nu än vid bildandet av Ekobrottsmyndigheten. Även Polismyndigheten har sedan bildandet blivit en nationell myndighet.

Viss ekobrottsbekämpning bedrivs, som beskrivits, också inom övriga brottsbekämpande myndigheter: Skatteverket, Tullverket och Kustbevakningen. Kärnan i ekobrottsbekämpningen ligger emellertid i åklagar- och polisverksamheten (innefattande dess civilanställda personal) och bör även fortsättningsvis ligga där. Fokus för våra bedömningar är brottsbekämpningen inom denna kärna. Det förtar inte vikten av att samverka med och mellan övriga myndigheter är både systematisk och nära, tvärtom är detta av största betydelse. Se närmare i avsnitt 7.6 om samarbetet med Skatteverket i en förändrad organisationsstruktur.

---

<sup>3</sup> SOU 2007:8 s. 156 f.

Givetvis kan tidpunkten för en stor reform som denna ifrågasättas. De brottsbekämpande myndigheterna, och Polismyndigheten i synnerhet, är högt belastade, bl.a. med anledning av 2020-talets våldsvåg. Det skulle kunna hävdas att arbetet mot kriminaliteten i detta läge inte får tyngas av en omorganisation. Dock visar belastningen – och samhällsutvecklingen – enligt vår bedömning på behovet av skyndsamhet i att förbättra och effektivisera organisationen och arbetsmetoderna. Det som pågår i detta nu är att pengarna rinner ur samhällets fickor och används och omsätts av kriminella på ett samhällsskadligt sätt. Tidpunkten är således rätt, reformen bör inte vänta.

Sammantaget, med allt det ovan sagda i beaktande, finner vi att verksamheten vid Ekobrottsmyndigheten bör överföras till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten.

### **6.3 En sammanhållen underrättelseverksamhet på ekobrottsområdet**

I det föregående har vi redovisat våra bedömningar och skälen för vårt förslag att Ekobrottsmyndighetens verksamhet ska överföras till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Vi har också funnit att övervägande skäl talar emot de två alternativa lösningar som vi har analyserat. Om vårt huvudsakliga förslag, det som vi förespråkar, inte skulle komma att genomföras bedömer vi att det under alla omständigheter är nödvändigt att slå ihop Polismyndighetens och Ekobrottsmyndighetens underrättelseverksamheter.

Staten behöver en bättre och mer sammanhållen kontroll av ekobrotten och Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten behöver arbeta närmare varandra i underrättelseverksamheten. Underrättelseverksamheten är nyckeln till en framgångsrik brottsbekämpning på ekobrottsområdet, med de särskilda utmaningar som finns där (bl.a. de stora mörkertalen och behovet av att arbeta mer proaktivt). Fördelarna med en sammanhållen ekobrottsbekämpning överväger enligt vår bedömning fördelarna med de två alternativa lösningar som vi har analyserat i detta avsnitt. En mer sammanhållen ekobrottsunderrättelseverksamhet är den lösning som är bäst ägnad att hålla ihop ekobrottsbekämpningen om Ekobrottsmyndigheten skulle kvarstå som myndighet. I vårt uppdrag ingår att bedöma om Ekobrotts-

myndigheten bör ha ett eget uppdrag att bedriva underrättelseverksamhet. Vår bedömning är alltså att myndigheten inte bör ha ett sådant uppdrag. Det kan dessutom rent principiellt ifrågasättas om en åklagarmyndighet bör ha ett eget och uttalat underrättelseuppdrag, med tanke på de följder detta skulle kunna få för åklagarväsendets ställning i internationella sammanhang (jfr avsnitt 5.7 och 7.3.2.)

Det finns starka skäl för att gå ännu längre och slå ihop samtliga underrättelseverksamheter på ekoområdet. Att olika myndigheter med överlappande uppdrag att bekämpa ekonomisk brottslighet inte har tillgång till samma information och har olika inriktningar är inte en effektiv ordning. Bland annat berör vi detta i avsnitt 4.8, 5 och 8.2. Mot en sådan hopslagning kan det faktum att Skatteverket och Tullverket har egna förvaltningsuppgifter tala, eftersom deras underrättelseverksamheter därmed kräver en särskild inriktning. Frågan kräver därför särskilda överväganden, som vi inte har haft möjlighet att göra inom ramen för denna utredning. Klart står emellertid att ett omfattande samarbete och ett effektivt informationsutbyte med och mellan underrättelseverksamheterna på ekobrottsområdet är av största vikt för ekobrottsbekämpningen.

Att enbart slå ihop Ekobrottsmyndighetens och Polismyndighetens underrättelseverksamheter kan inte förväntas ge lika stor effekt på brottsbekämpningen som att överföra hela Ekobrottsmyndighetens verksamhet till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Att inte göra någonting, och låta sakernas tillstånd bero, är emellertid ett betydligt sämre alternativ.

## 6.4 Genomförandet av omorganisationen

**Utredningens förslag:** Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten ska ges ett gemensamt uppdrag att först förbereda och sedan genomföra omorganisationen. Den nya organisationen ska vara inrättad senast den 1 januari 2027.

**Utredningens bedömning:** Ett uppdrag att förbereda omorganisationen bör ges redan under hösten 2025.

En organisationsförändring åstadkoms inte bara genom ett beslut. Tvärtom är det framgångsrika genomförandet den viktigaste delen. Den förslagna förändringen kan enkelt beskrivas som en överföring av Ekobrottsmyndighetens utredande verksamhet till Polismyndigheten och åklagarfunktionen till Åklagarmyndigheten, en samordning av utredningsverksamheten med andra delar av Polismyndighetens utrednings- och stödverksamheter av betydelse för ekobrottsbekämpningen samt uppbyggnad av en underrättelseverksamhet som är inriktad på ekobrott, allt med utgångspunkt i vad som anförs i detta och nästa avsnitt.

I betänkandet tas upp att ekobrottslighetens omfattning är långt större än den resursmässiga förmåga som rättsväsendet besitter. Vår tanke är inte att man ska lagföra bort alla brott som begås. Erfarenheten har visat att det inte är möjligt. En viktig insats är det brottsförebyggande arbetet som tillsammans med en ökad lagföring bör kunna trycka tillbaka den ekonomiska brottsligheten. Allt detta bör utöver organisationsförändringar inom några år även föranleda resursförstärkningar. Organisationsförändringarna bör prioriteras och en utvidgning bör därefter ske med utgångspunkt i den nya organisationen och nya arbetsmetoder. Som vi utvecklar i avsnitt 13 bör en uppskattning av resurstillskottet göras när omorganisationen är genomförd och den nya organisationen har satt sig.

Vår bedömning är att de som är bäst skickade och har bäst förutsättningar att genomföra förändringen är myndigheterna själva. Regeringen bör därför uppdra åt Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten att först förbereda, sedan genomföra förändringen, med beaktande av den analys och de organisationsförslag som vi redovisar i avsnitt 7.

Som vi anför ovan handlar det om en angelägen reform som – inte minst med beaktande av den synnerligen omfattande brottsligheten – inte bör vänta. Ett sådant uppdrag bör därför ges så snart som möjligt.

I september 2023 gav regeringen Kriminalvården i uppdrag att förbereda inrättandet av särskilda ungdomsavdelningar för unga som döms för grov brottslighet, för att kunna tas i drift senast i juli 2026.<sup>4</sup> Uppdraget innefattade att i budgetunderlaget för 2025–2027 inkomma med detaljerade nedbrutna kostnadsberäkningar för inrättandet av

---

<sup>4</sup> Uppdrag att förbereda inrättandet av särskilda enheter för unga i åldern 15–17 år inom Kriminalvården, Ju2023/02157.

ungdomsenheterna. Regeringen hade vid tiden för uppdragets givande ännu inte lämnat någon proposition till riksdagen med förslag om att låta Kriminalvården bli huvudman för de barn och unga som var aktuella. Uppdraget gavs i stället mot bakgrund av bl.a. betänkandet En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga, SOU 2023:44.

Ett uppdrag om att förbereda genomförandet av våra förslag skulle med det nämnda förfarandet som förebild kunna ges omedelbart efter remitteringen av detta betänkande, i avvaktan på ett riksdagsbeslut. Ett uppdrag om att genomföra förändringen kan sedan ges när ett riksdagsbeslut fattas.

Ekobrottsmyndigheten inrättades genom antagandet av 1998 års budgetproposition, dvs. genom ett riksdagsbeslut. Vi bedömer därför att ett beslut om avveckling av myndigheten kan vara riksdagsbundet, dvs. det kan behöva underställas riksdagen. Omorganisationen kräver också ett antal lagändringar, framför allt föranledda av att Ekobrottsmyndigheten – som förekommer i en rad författningar – efter omorganisationen kommer att avvecklas och upphöra som myndighet. Även följderna av förändringen måste därför underställas riksdagens prövning. Omorganisationen kräver också anslagsförändringar. Dessa skulle, enligt vår bedömning, kunna beslutas i vårändringsbudgeten 2026 eller senast genom antagandet av budgetpropositionen för 2027.

I våra kontakter med myndigheterna har vi inhämtat att den förberedelsestid som behövs inför en omorganisation inte ska överdrivas, utan att flera delar av förändringen kan ske förhållandevis smärtfritt. Anledningen till detta är bl.a. målsättningen att inledningsvis behålla befintliga lokaler och att flera it-system som används av Ekobrottsmyndigheten även används av Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Det behöver dock vidtas en rad praktiska åtgärder och vissa frågor, bl.a. personalfrågorna, kräver en omsorgsfull genomlysning. Om ett grundläggande beslut fattas under 2026 borde omorganisationen kunna vara genomförd till den 1 januari 2027.

Uppdraget till myndigheterna att förbereda omorganisationen bör omfatta bl.a. att utreda och analysera:

- hur den regionala strukturen för de nya organisatoriska enheterna för ekobrottsbekämpning inom Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten bör utformas och byggas upp,



- hur den nationella ledningen och styrningen av enheterna bör se ut, liksom myndigheternas gemensamma ledning och styrning av dessa,
- förutsättningarna för verksamhetsöverföring,
- hur överföringen av Ekobrottsmyndighetens uppgifter bör ske samt att förbereda för att överlämna respektive mottaga dessa,
- vilka delar av Ekobrottsmyndighetens verksamhet, om några alls, som skulle behöva avvecklas, t.ex. vissa stabsfunktioner,
- vad som krävs för att tillhandahålla effektiva it-system till den nya verksamheten och hur övergången från Ekobrottsmyndighetens it-system bäst omhändertas samt anpassa nuvarande it-system till denna utrednings förslag,
- frågor om anställningsförhållanden för Ekobrottsmyndighetens medarbetare med målsättningen att de kan erbjudas anställning vid Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten,
- de nya enheternas lokalförsörjning, med målsättningen att Ekobrottsmyndighetens nuvarande medarbetare inledningsvis kan sitta kvar i befintliga lokaler, och
- om omorganisationen medför ökade kostnader som kräver anslagsökningar som går utöver den anslagsöverföring som bör ske i samband med avvecklingen av Ekobrottsmyndigheten. Respektive myndighet bör i budgetunderlaget för 2027 inkomma med detaljerade nedbrutna kostnadsberäkningar för inrättandet av enheterna.

Även vissa upphovsrättsliga frågor för dataprogram, arkivfrågor, säkerhetsprövningsfrågor, frågor om skalskydd och säkerhet, övertagande av avtal och lös egendom (t.ex. utrustning) behöver omhändertas inom ramen för uppdraget till myndigheterna. En annan fråga som behöver utredas är den nya organisationens förhållande till Skatteverket (se mer om detta i avsnitt 7.6).

I avsnitt 7 redovisar vi en skiss över hur organisationen inom Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten närmare skulle kunna se ut. Vi har från utredningens sida ställt oss bakom beskrivningen. Myndigheterna bör inom ramen för uppdraget beakta den analys och de rekommendationer och ställningstaganden som beskrivs i avsnittet.

Det innebär bl.a. att utgångspunkten vid genomförandet av uppdraget bör vara att ge förutsättningar för ett proaktivt förhållningssätt, ett omfattande informationsutbyte mellan olika verksamheter inom myndigheterna, ett teambaserat arbetssätt och en kraftfull under rättelseverksamhet på ekobrottsområdet.

En förutsättning för reformen är att statsmakterna är tydliga med vad som ska åstadkommas. Regeringen bör därför i det efterföljande uppdraget att genomföra omorganisationen vara tydlig med vilka faktorer som är avgörande för att reformen ska vara framgångsrik, bl.a. det teambaserade arbetssättet och en distinkt organisation som garanterar en hållbar utredningsresurs.

Ekobrottsmyndigheten bör ges i uppdrag att förbereda och påbörja den avveckling av myndigheten som kvarstår när omorganisationen är genomförd. Avvecklingen kan bl.a. omfatta uppsägning av vissa lokaler, avyttringar av vissa anläggningstillgångar och iordningsställande av arkiv för överlämnande genom arkivläggning.

## 7 En modell för en samlad ekobrottsbekämpning inom Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten

### 7.1 Inledning

Vi har som redovisats i avsnitt 6 funnit att den fragmenterade ekobrottsbekämpningen bör samlas. Den verksamhet som i dag bedrivs av Ekobrottsmyndigheten bör bedrivas inom Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten och där samordnas med dessa myndigheters ekobrottsbekämpning. I avsnitt 13 redogör vi för att verksamheten dessutom, på några års sikt, bör stärkas upp ytterligare. Vår uppfattning är att en samlad och förstärkt ekobrottsbekämpning är nödvändig för att samhället ska ha en möjlighet att få bukt med den kvalificerade och organiserade brottsligheten.

En viktig del i ett sådant förslag är att kunna beskriva hur verksamheten mer konkret skulle kunna se ut. Efter att ha gjort en bedömning av hur en samlad organisation av ekobrottsbekämpning borde se ut i stora drag samlade vi därför, som en del av utredningsarbetet, representanter för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten i två olika arbetsgrupper. Dessa grupper fick under hösten 2024 i uppgift av oss att arbeta fram ett förslag på hur en samlad ekobrottsbekämpning närmare skulle kunna organiseras och hur den skulle kunna arbeta. Utgångspunkten skulle vara den organisation som vi kommit att förorda i avsnitt 6. Förslaget har därefter redovisats för oss.

En av grupperna har haft ett särskilt ansvar för utrednings- och lagföringsverksamheten och den andra gruppen har haft ett särskilt ansvar för underrättelseverksamheten. Båda arbetsgrupperna har

haft ett ansvar för det brottsförebyggande perspektivet. Gruppdeltagarna har träffats vid flera tillfällen, både var grupp för sig och vid gemensamma storgruppmöten. Gruppdeltagarna har varit personer med ett högre chefsansvar inom myndigheterna och/eller besuttit expertkunskaper på relevanta områden. Det har funnits representanter både från utrednings- och lagföringsverksamheterna vid myndigheterna och från Polismyndighetens och Ekobrottsmyndighetens underrättelseverksamheter. Även medarbetare från Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet och chefen för den brottsförebyggande verksamheten vid Ekobrottsmyndigheten har bjudits in för att dela med sig av sina perspektiv, erfarenheter och kunskaper. Utredningssekreteraren har närvarat vid samtliga möten och har löpande rapporterat för oss om arbetet och därefter gjort vissa medskick från oss till grupperna.

Vi har i stort kunnat ställa oss bakom arbetsgruppernas problembeskrivning, tankar och förslag och den följande redogörelsen utgår från det grundmaterialet. Slutsatserna som redovisas är emellertid våra egna.

Vid ett genomförande av vårt förslag är det myndigheterna själva som kommer att ansvara för och besluta om den närmare organiseringen av verksamheten. Det är likväl viktigt att kunna åskådliggöra hur en sådan organisation skulle kunna se ut och vilka vinster som den samlade brottsbekämpningen skulle kunna få genom organisationsförändringen. Nedan följer därför en beskrivning av hur verksamheten inom Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten skulle kunna utformas.

Det är viktigt att poängtera att deltagarna i arbetsgruppen har bistått oss i vårt utredningsarbete och att deras bedömningar och slutsatser i de enskilda organisationsfrågorna är en del av utredningen, och inte i detta sammanhang kan tillskrivas de myndigheter som deltagarna representerar. Det har inte heller ingått i gruppdeltagarnas uppdrag att ta personlig ställning till förslagen, utan uppdraget har varit att dela med sig av sina erfarenheter och kunskaper på området, och på så sätt bidra till förslagets inriktning och utformning. Deltagarna från Ekobrottsmyndigheten har haft som huvudsaklig uppgift att se till att arbetsformer och metoder som är framgångsrika tas till vara inom den nya organisationen. Det innebär att de har bidragit med sina sakkunskaper och med konstruktiva synpunkter på arbetsgruppernas förslag så att de har kunnat förbättras. De

har dock inte deltagit i några ställningstaganden. När ordet arbetsgrupperna används i det följande omfattas således i många fall inte deltagarna från Ekobrottsmyndigheten.

## 7.2 Bakgrund

### 7.2.1 Problembeskrivning och behov – det finns i dag ett avstånd mellan det kriminella hotet och myndigheternas förmåga

Arbetsgrupperna började sitt arbete med att sammanfatta hur de själva uppfattade behovet av en förändring. Verklighetsbeskrivningen motsvarar i allt väsentligt vad vi i utredningsarbetet har inhämtat och beskrivit i de föregående kapitlen. Också arbetsgrupperna har således bedömt att det behövs en förändring. Grupperna har anfört:

Gränsen mellan organiserad brottslighet och ekonomisk brottslighet har luckrats upp i takt med att organiserad brottslighet i allt högre utsträckning har börjat utnyttja näringslivets strukturer som en brottsplan. Andelen avancerade och multikriminella brottsupplägg har ökat. Inom organiserad brottslighet begås det alltifrån tillgreppsbrott till avancerad ekonomisk brottslighet. Lagliga och illegala transaktioner kombineras i avancerade brottsupplägg. Näringsverksamhet i form av företag, föreningar och stiftelser används systematiskt som ett verktyg för att generera, hantera och återinvestera brottsvinster. Angreppen på välfärden i form av bidragsbrott och bedrägerier har ökat i omfattning och systematik. Brottsligheten har vidgats till att ske på en global och digital arena och samarbetet i brott och brottsupplägg utvecklas och förändras löpande.

De brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar för att spåra, upptäcka och bekämpa den ekonomiska brottsligheten har försvårats avsevärt i och med att teknisk och digital utveckling skapat nya arenor och möjligheter för kriminella aktörer. Avståndet mellan det kriminella hotet och myndigheternas möjligheter att reducera hotet är stort, eftersom den brottsbekämpande förmågan inte har utvecklats och anpassats i samma takt som brottsligheten.

I dagsläget har Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten olika, men också överlappande förmågor. Ekobrottsmyndigheten har en expertis inom allvarlig och komplex ekonomisk brottslighet som kräver en uthållig och kvalificerad

utredningsresurs, men också en förmåga att hantera det större inflödet av mindre allvarliga skattebrott och bokföringsbrott. Samarbetet mellan underrättsresursen, den brottsförebyggande resursen och utredningsresursen i operativa team är välutvecklat och nära. Polismyndigheten har å sin sida påbörjat en förflyttning mot en mer proaktiv brottsbekämpning som är inriktad på fenomen, modus och aktörer på området kriminell ekonomi, bl.a. genom att göra kriminell ekonomi till en del av problemramen i den nationella särskilda händelsen Frigg, men också genom att stärka det sårbarhetsreducerande arbetet tillsammans med andra aktörer. Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten mobiliserar mot den kriminella ekonomin genom att bl.a. förstärka arbetet med återtagande av brottsvinster. En kraftsamling sker således inom varje myndighet var för sig. Därutöver sker den gemensamt inom den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet, OB-satsningen.

Kraftsamlingen till trots kvarstår flera större utmaningar och begränsningar i det gemensamma brottsbekämpande arbetet. Här följer några exempel på sådana utmaningar:

- Intern och extern styrning som på kort sikt premierar snabb och reaktiv hantering av ett ärendinflöde innebär att mer långsiktiga ambitioner om stärkt proaktivitet, sårbarhetsreducering och strategiska åtgärder mot centrala aktörer riskerar att trängas undan.
- Uppdrag och ansvar som fördelas med grunden i administrativt orienterade brottskategorier, snarare än en större problembild, bidrar till en fragmentarisk brottsbekämpning där myndigheterna misslyckas med att komma åt fenomen och problem som innefattar komplexa brottsupplägg och multikriminalitet. Samma aktör kan exempelvis utredas för brott i mer än en myndighet samtidigt, utan inbördes samordning och informationsdelning.
- Fragmentarisk, otillräcklig och långsam hantering av ökande informationsmängder innebär att information som genereras i underrättelser och förundersökningar i hög grad är outnyttjad. Informationshanteringen sker manuellt, alltför långsamt och i olika stuprör, såväl internt i myndigheterna som mellan myndigheterna. Möjligheten att se mönster och tidigt identifiera och agera på fenomen, modus och aktörer som sträcker sig utanför eller på tvären över flera specifika system är begränsad.

- Myndigheternas förmåga att förstå och agera på brottslighetens förändringar och att utveckla den brottsbekämpande förmågan är alltför långsam. Bristen är särskilt stor när det gäller utvecklad informationshantering, teknisk utveckling och it-lösningar. Förmågeutveckling sker separat i varje myndighet och synergi- och skalfördelar tappas.

Vi delar, som framgått av de föregående kapitlen, arbetsgruppernas beskrivning av de svårigheter som dagens myndighetsorganisation för med sig.

### **7.2.2 Beskrivning av målbilden och den förmåga som behövs inom ekobrottsbekämpningen – det behövs en gemensam kraftsamling mot kvalificerad och organiserad ekonomisk brottslighet**

Arbetsgrupperna övervägde i nästa steg vilken den övergripande målbilden var i fråga om den framtida bekämpningen av ekonomisk brottslighet. Grupperna identifierade även på ett övergripande plan vilka förmågor som kommer att behövas i en ny organisation. Grupperna har anfört bl.a. följande:

I takt med att det kriminella hotet förändras och de kriminella aktörernas förmåga utvecklas, behöver de brottsbekämpande myndigheternas förmåga och inriktning anpassas. Fler personer måste agera samordnat och mycket snabbare och en fokusförflyttning behöver ske från den egna organisationen till problemet. Även styrningen och uppföljningen av myndigheternas arbete behöver utvecklas. Proaktiv brottsbekämpning, vilket innefattar sårbarhetsreduktion, måste premieras, eftersom det är en mer effektiv form av brottsbekämpning än en reaktiv hantering, dvs. en avbetning av inkomna anmälningar i efterhand.

Målbilden för förflyttningen formulerades av arbetsgrupperna som en samlad brottsbekämpning av kvalificerad och/eller organiserad ekonomisk brottslighet, som innefattar:

- en ambitionshöjning och en kraftsamling,
- en sammanhållen ledning och styrning mot en gemensam problembild,

- operativa team, och
- ett ökat fokus på proaktivt och brottsförebyggande arbete.

Vad menas då med de ovanstående punkterna? Något som ofrånkomligt leder tankarna fel är att tala om en ”nedläggning” av Ekobrottsmyndigheten och dagens ekobrottsbekämpning. Vi inom utredningen, liksom deltagarna i arbetsgrupperna, vill särskilt framhålla att det som tvärtom behövs inom ekobrottsbekämpningen är en satsning, en kraftsamling. Förslaget innebär på intet sätt någon minskad förmåga eller att det skulle bli sämre än det är i dag. Den ekobrottsbekämpning som i dag bedrivs inom Ekobrottsmyndigheten kommer att fortsätta bedrivas, men med bättre förutsättningar och bättre möjligheter till synergieffekter. Den organisation som vi föreslår har enligt vår bedömning förutsättningarna för att vara betydligt mer effektiv i bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten. Ambitionshöjningen ligger framför allt i att utnyttja de befintliga resurserna bättre genom ett nytt och bättre arbetssätt, och på sikt också i en faktisk satsning. Det är således inte fråga om att den ekobrottsutredning som finns i dag inte kommer att finnas kvar i framtiden.

Arbetsgrupperna har vidare identifierat att avgörande för att kunna arbeta på ett förändrat sätt mot den gränsöverskridande brottsligheten är en överblick och helhetsbild över problemkartan. Det innebär att det också behövs en sammanhållen styrning och ledning på området.

Arbetsgrupperna har också, liksom vi, identifierat styrkan i att, på samma sätt som inom Ekobrottsmyndigheten, arbeta i operativa team. Vi har från utredningens sida framfört att det är en förutsättning för förslaget att detta framgångsrika arbetssätt behålls inom en ny organisation.

Slutligen har vi inom utredningen kunnat konstatera att den kanske viktigaste förändringen består i anammandet av ett proaktivt förhållningssätt. Ett sådant innebär att myndigheterna inte ”väntar på brottsanmälningar” efter det att brotten redan begåtts, utan arbetar med att själva upptäcka, förhindra och förebygga brottslighet. Som vi har beskrivit i tidigare avsnitt har Polismyndigheten börjat arbeta med proaktivitet i bekämpningen av de senaste årens våldsvåg, där allt fler skjutningar och annat våld har kunnat förhindras, i stället för att utredas i efterhand. Ännu viktigare än att utreda



och lagföra brott är oftast att förhindra dem innan de sker. Ekobrottsmyndighetens brottsförebyggande arbete är å sin sida, vilket också framgår av våra slutsatser i betänkandet, i framkant.

Således är vi ense med arbetsgruppernas i fråga om beskrivningen av målbilden.

I sitt arbete identifierade arbetsgrupperna sedan den förmåga som krävs för att nå målbilden, nämligen:

- en ökad förmåga att leda samlat mot hela problembilden och bekämpa överlappande fenomen, modus och aktörer – samt snabb anpassning och flexibilitet i takt med att problemet förändras,
- att bibehålla och utveckla spetsförmågan att hantera kvalificerad ekonomisk brottslighet,
- en stärkt förmåga att verka på fler arenor t.ex. cyberarenan och inom internationellt samarbete,
- en stärkt förmåga att bedriva brottsförebyggande arbete – vilket innefattar strategisk sårbarhetsreduktion och en sammanhållen samverkan med fler samhällsaktörer, och
- utvecklingskraft och starka och flexibla stödförmågor såsom it-utveckling och administration.

Som framgår av de föregående kapitlen delar vi i stort arbetsgruppernas bedömning av vad som krävs av en ny organisation.

Ett av problemen med dagens myndighetsorganisation är de stuprör som bildas i och med att olika myndigheter har olika, på förhand bestämda, ansvarsområden trots att fenomenen och problemen de bekämpar är desamma, eller överlappar varandra. Gränsdragningarna bidrar också till en inflexibilitet, där gränserna står fast trots att samhället och brottsligheten förändras. En ny organisation kan inte innehålla sådana stuprör. I stället måste det tas ett helhetsgrepp om problembilden. Det måste också vara ”problemet” som styr hur och var ett ärende eller fenomen handläggs, inte myndighetsgränser.

I arbetsgrupperna har det förts omfattande diskussioner kring farhågan att den specialistkompetens inom ekobrottsbekämpning och de kunskaper om marknaden och de finansiella systemen som i dag finns inom Ekobrottsmyndigheten skulle skingras eller för-

svinna eller minska i en ny organisation. Man identifierade tidigt i grupperna, på samma sätt som vi har gjort, att det är en grundläggande förutsättning att den spetskompetensen kan behållas. Den kompetensen behövs inom bekämpningen av de mer renodlat kvalificerade och komplexa utredningarna på t.ex. finansmarknadens område. Med det sagt behövs den kompetensen även inom ramen för övrig ekobrottsbekämpning. Nödvändigheten har därför framhållits i att skapa en attraktiv och utvecklande arbetsplats där Ekobrottsmyndighetens nuvarande personal kan bidra med sina kunskaper. En del i detta är att skapa en organisation som är så pass distinkt och robust att dess resurser inte med lätthet kan omfördelas till andra arbetsuppgifter. Den personal som i dag arbetar med ekonomisk brottslighet bör alltså göra så även fortsättningsvis. Det utbildningsprogram som i dag finns inom Ekobrottsmyndigheten och som möjliggör att allt från spanare och it-personal till åklagare har ekokompetens, bör övertas av Polismyndigheten och utvecklas ytterligare. De kvalificerade ekoutredarna kan i sin tur dra nytta av den spetskompetens som i dag finns inom Polismyndigheten, exempelvis på cyberområdet, och det omfattande internationella polisiära samarbetet som bedrivs inom Noa. Expertis inom dessa områden är särskilt viktiga inom ekobrottsbekämpningen eftersom ekobrotten ofta har internationella inslag, och/eller begås över internet.

Arbetsgrupperna fann – bl.a. efter att ha tagit del av erfarenheterna från Ekobrottsmyndighetens personal – att ett effektivt brottsförebyggande arbete bör genomsyra alla delar av den nya organisationen, från underrättelsestadiet till lagföring. På samma sätt som inom Ekobrottsmyndigheten i dag bör det röra sig om ett operativt brottsförebyggande arbete, i nära samverkan med näringslivet och andra myndigheter. Det brottsförebyggande arbetet som i dag är spritt, och ibland bedrivs på skilda håll av olika myndigheter mot samma mottagare, bör samlas och på så sätt göras än mer effektivt. Det kan nämnas att det för oss i utredningen har förts fram att myndigheter och externa aktörer kan vara ”trötta på” att ”en till” kommer och vill upplysa om risker med upphandlingar och andra aktiviteter. Genom samordning av det brottsförebyggande arbetet kan detta sättas in där det behövs bäst.

Slutligen skulle en ny organisation kunna dra nytta av samlade stödförmågor. I dag är exempelvis Ekobrottsmyndigheten i flera avseenden beroende av it-system som ägs av polisen, som historiskt

inte har prioriterat området. Ekobrottsmyndighetens medarbetare använder i sin tur i dag flera olika datorer för att få tillgång till de olika it-system som behövs inom ekobrottsbekämpningen. En satsning inom Polismyndigheten på området ”kriminell ekonomi” eller på att inrätta Ekopolisen, bör innefatta en omfattande satsning på fungerande it-stöd. Även utvecklingen av AI-förmågan bör integreras i det arbetet, för att ärenden effektivt ska kunna samordnas (t.ex. de många bedrägerianmälningarna).

Till det ovannämnda vill vi i utredningen lägga en viktig faktor, som enligt oss är avgörande för att organisationen ska bli framgångsrik. Verktygen bör samordnas. Detta är nödvändigt för att ett proaktivt arbete ska kunna bedrivas. Med verktyg menar vi här det brottsförebyggande arbetet, underrättelsearbetet och utredningsarbetet. Men vi menar också samarbetet med andra myndigheter och aktörer, inklusive näringslivet. De olika brottsbekämpande funktionerna måste arbeta tätt inpå varandra och ha ett omfattande samarbete och informationsutbyte. Polismyndigheten bör inta den drivande och samordnande rollen i samarbetet med övriga aktörer.

## 7.3 Organisation och struktur

### 7.3.1 En nationell specialenhet mot ekonomisk brottslighet inom Polismyndigheten (Ekopolisen)

**Bedömning:** En ny organisation inom Polismyndigheten skulle kunna innefatta följande:

- En nationell specialenhet, ”Ekopolisen”, inrättas inom Polismyndigheten med uppdraget att bekämpa kvalificerad och organiserad ekonomisk brottslighet.
- Ekopolisen bör ha både en högspecialiserad underrättelse- och utredningsförmåga och en utvecklad brottsförebyggande förmåga, som arbetar i nära samverkan med varandra. Förmågan bör innefatta den resurs som i dag finns hos Ekobrottsmyndigheten samt Polismyndighetens specialkompetens på ekoområdet (t.ex. Finanspolisen, Nationellt underrättelsecenter och Nationellt Bedrägericentrum). På sikt bör enheten förstärkas ytterligare och öka i storlek.

- Enheten bör vara nationell och ha en nationell ledning för att säkerställa en ”fredad resurs”, men bedriva verksamhet även regionalt. Enhetens resurser bör inte kunna tas i anspråk för bekämpning av annan brottslighet.
- Ekopolisens inriktning bör bestämmas i samråd med Åklagarmyndigheten, vilket säkerställer en sammanhållen ledning av brottsbekämpande åtgärder mot aktörer, fenomen och modus inom den ekonomiska brottsligheten. Chefen för Ekopolisen bör delta i de högsta ledningsorganen inom Polismyndigheten.
- Arbetet bör bedrivas i operativa team som samlar kompetens från underrättelse- och utredningsverksamheterna och det brottsförebyggande arbetet. I utredningsteamerna bör dessutom ekoåklagare delta. Teamerna bör även kunna innefatta andra samverkansaktörer, exempelvis utredare från Skatteverket.
- Fokuset på proaktivt och brottsförebyggande arbete bör stärkas i syfte att öka den brottsbekämpande effekten.
- Samordning av ärenden bör i allt större utsträckning ske med hjälp av AI-verktyg, vilket i förlängningen innebär att brottsbekämpningen alltmer kan inriktas mot att lagföra huvudaktörerna inom organiserad brottslighet.

## Den nya funktionen inom polisen

### *Namnet*

För att lättare kunna hänvisa till den nya enheten inom polisen berör vi redan nu enhetens namn. Namnet är inte utan betydelse. Tanken är att enheten ska vara beständig och ha ett visst renommé. Namnet bör signalera en särställning inom Polismyndigheten. En jämförelse kan göras med namnet Finanspolisen, dvs. finanspolissektionen inom Noa, som får anses vara känt av gemene man (även om de flesta kanske inte har någon uppfattning om dess arbetsuppgifter). Även Noa är ett namn som de flesta känner till. Namnet Ekopolisen har förekommit under utredningsarbetet och i arbetsgrupperna. Det är enligt vår uppfattning ett exempel på ett namn som med fördel skulle kunna användas som beteckning på den nya enheten inom

Polismyndigheten. Som formell benämning har Nationella specialenheten mot ekonomisk brottslighet föreslagits.

*Inriktning och avgränsning – med fokus på en proaktiv brottsbekämpning*

En viktig fråga, för både oss och arbetsgrupperna, har varit att bedöma vilken brottslighet som en ny organisation bör arbeta med. I dag arbetar Ekobrottsmyndigheten i första hand med en förutbestämd katalog av ”manschettbrottslighet”. Detta är en otidsenlig och ineffektiv ordning som tiden har sprungit ifrån. Dels utgår indelningen från ett samhälle som inte längre finns, dels skapar den stuprör som begränsar. Vi har funnit att en ny avgränsning inte, som i dag, i första hand bör utgå från lagrum eller geografi. Inom arbetsgrupperna har det stått klart att det som måste vara avgörande är ”problemet” och att en urvalsprocess måste formars med den utgångspunkten. Detta är också i linje med Polismyndighetens nya sätt att arbeta, med inspiration från de nationella särskilda händelserna och insatserna Frigg, Frank, Freja. Samtidigt får avgränsningen inte vara för otydlig, utan den måste kunna tillämpas på ett så friktionsfritt sätt som möjligt i det löpande arbetet.

Arbetsgrupperna har föreslagit att den nya organisationen bör inriktas mot att bekämpa allvarlig, kvalificerad och/eller organiserad ekonomisk brottslighet. Ett förslag på urvalskriterium inom Polismyndigheten som arbetsgrupperna har ställt sig bakom är att Ekopolisen ska fokusera dels på de största hoten och sårbarheterna inom ekonomisk brottslighet, dels de insatser och åtgärder som kräver särskild kompetens. Samhällshotets och ”problemets” omfattning (dvs. graden av påverkan på ekonomin, samhället och medborgarna) och brottsutredningarnas komplexitet bör vara inriktande för vilka insatser, åtgärder och ärenden som den nya organisatoriska enheten inom polisen ska arbeta med. Ekopolisen bör utifrån ett sådant grunduppdrag ta fram årliga inriktningar med tydligare avgränsningar mot ett antal problemområden. Dessa inriktningar bör löpande omvärderas, och anpassas och justeras i takt med att problemet förändras. Ett uppdrag som har sin utgångspunkt i hoten och sårbarheterna snarare än brottskategorier är en förutsättning för att möjliggöra ett underrättelsesdrivet arbetssätt och ett proaktivt polisarbete mot fenomen, aktörer och tillvägagångssätt.

Vi bedömer inom utredningen att en sådan urvalsprocess skulle kunna vara lämplig. Den innebär att alltifrån bedrägerier till miljöbrott och korruptionsbrott kan utredas vid enheten, utifrån en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Om en sådan brottslighet har ekonomiska inslag av någon betydelse, bör de enligt vår mening hanteras av Ekopolisen. Det är dock viktigt att urvalet inte blir för begränsat. Arbetsgrupperna pekar på att vissa, men inte samtliga, korruptionsbrott eller bedrägeriärenden bör hanteras av Ekopolisen. Den stora bulken av mindre kvalificerade ärenden kommer därför även fortsatt att hanteras under regional ledning vid polisområden och lokalpolisområden. Vi vill från utredningens sida framhålla att det är väsentligt att även ”mellanskiktet” av brott kan hanteras effektivt av myndigheterna. Det betyder att det inom organisationen också måste finnas en betydande regional ekokompetens.

Arbetsgrupperna har i sitt arbete exemplifierat några kriterier och hänsyn som skulle kunna användas för att göra urvalet av vilka ärenden, fenomen och aktörer som bör hanteras av Ekopolisen, dvs. faktorer som kan avgöra graden av hotet eller påverkan på samhället. Dessa är följande:

- hot med stor påverkan på ekonomin och samhället,
- brottslighet som genererar stora brottsvinster,
- problem som kräver samverkan med andra myndigheter, kommuner, näringsliv och organisationer, som genom normeringsarbete, självreglering, tillsyn eller kontroll kan vidta sårbarhetsreducerande åtgärder som förebygger brott,
- fenomen och aktörer som resulterar i ett stort antal brottsutsatta individer eller aktörer (exempelvis företag),
- fenomen och aktörer med nationell utbredning och som har internationell anknytning, och
- ekonomisk brottslighet med koppling till säkerhetshotande verksamhet.

Vi delar bedömningen att ovannämnda kriterier är sådana som kan vägas in vid urvalet av vilken brottslighet eller vilka ”problem” som bör hanteras av Ekopolisen. Till dessa exempel bör dock, enligt vår mening, läggas:

- samtliga brott som i dag utreds av Ekobrottsmyndigheten,
- brottslighet som kräver särskild ekokompetens eller kunskaper om de finansiella marknaderna eller kräver genomgång av ett omfattande ekonomiskt material,
- brott med företagsanknytning, och
- ekonomisk brottslighet som är organiserad och/eller har anknytning till gängbrottslighet.

Som vi framhöll tidigare är det viktigt att kriterierna formuleras på så sätt att urvalet inte blir för begränsat. Ekopolisen bör enligt vår mening hantera samtlig kvalificerad och organiserad brottslighet. Med ”kvalificerad” menar vi här inte bara brottets allvar utan även brottsutredningens komplexitet eller ”svårighetsgrad”. Samtliga brott som i dag handläggs av Ekobrottsmyndigheten bör således hanteras av Ekopolisen. Det är vidare viktigt att urvalsprocessen kan fundera smidigt och att det inte blir någon stor administration kring den. Kriterierna bör därför formuleras på ett tydligt sätt.

Det har både inom arbetsgrupperna och i utredningen rått stor enighet om att Ekopolisens ansvarsområde måste motsvara ansvarsområdet hos den avdelning inom Åklagarmyndigheten som ska handlägga ekonomisk brottslighet. Det är en del av att ”freda resurserna”, att se till att det inte konkurreras om dem från olika enheter på åklagarsidan samt en förutsättning för att det framgångsrika teamarbetet ska kunna användas. Urvalet bör därför ske i samråd och samverkan mellan Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, både på strategisk och operativ nivå. Med andra ord bör urvalskriterierna formuleras gemensamt samtidigt som det faktiska och löpande urvalet görs i samråd mellan myndigheterna.

Nedan följer ett par exempel som lagts fram under arbetet för att illustrera vilken typ av brottslighet som den nya organisationen skulle kunna hantera:

- Grov näringspenningtvätt med kryptovaluta eller genom konton kopplade till företag i andra länder.
  - Penningtvätt av brottsvinster från bl.a. narkotika- och bedrägeribrottslighet. Kontanter växlas mot kryptovaluta av olika slag. Överföringar görs från olika bolag till ett utlandskopp-

lat konto som innehas av målvakt. Pengar betalas ut från kontot som ersättning för morduppdrag/andra grova våldsbrott.

- Brottsligheten är organiserad, systematisk och av mycket stor omfattning. Kan jämföras med näringsverksamhet. Komplex och resurskrävande brottsutredning som kräver specialistkompetens, exempelvis kryptoanalytiker.
- Investeringsbedrägerier
  - Stort antal personer förmås genom vilseledande att investera mycket stora belopp i vad som kan antas vara ett ”falskt” bolag. Flera andra bolag är inblandade. Mycket stora belopp slussas från det ”falska” bolaget till andra bolag och privatpersoner. Utredningen kräver specialistkunskap för granskning av räkenskapshandlingar m.m.
- Grova bedrägerier och grov penningtvätt genom s.k. fysisk vishing.<sup>1</sup> Omfattande och komplex utredning
  - Ett upplägg med bedrägerier genom fysisk vishing av stor omfattning. Stort och välkänt marketingbolag kan antas vara inblandat, bl.a. genom att telelistor troligen hämtats från bolaget och brottsvinster slussats mellan bolaget och andra bolag. Fokuspersoner inom grov organiserad brottslighet kan antas vara inblandade.
- Grova bedrägerier eller bidragsbrott med inriktning mot välfärds-systemet
  - Bedrägerier med upplägg som, utan att formellt bedrivs i företagsform, är så omfattande sett till antalet aktörer, antalet påstådda mottagare av olika bidrag och antalet möjliggörare, att det i praktiken utgör en företagsstruktur.

Vi delar bedömningen att detta är exempel på brottsupplägg som bör utredas av den nya organisationen. Vi vill dessutom framhålla att det är viktigt att ribban inte sätts för högt så att endast mycket allvarliga, komplicerade eller omfattande mål omfattas. Avsikten med vårt förslag är att en mycket stor del av den ekonomiska brottsligheten ska handläggas av de nya funktionerna.

---

<sup>1</sup> Fysisk vishing är ett begrepp för ett förfarande där någon först ringer och bedrar målsäganden och därefter kommer fysiskt till honom eller henne och hämtar t.ex. föremål och kort.



En särskild fråga är hur hanteringen av de mängdbrottsärenden som i dag handläggs av Ekobrottsmyndigheten bör hanteras. Det rör sig framför allt om skatte- och bokföringsbrott. I dag handläggs dessa ärenden vid Ekobrottsmyndighetens mängdbrottsenhet i Sundsvall. Hanteringen bör, enligt vår uppfattning, kvarstå i dess nuvarande form. Den är, som framgått i tidigare avsnitt, resurs-effektiv, och det saknas anledning att ändra på denna ordning. Precis som i dag bör således en inledande bedömning ske av en åklagare, som också avgör den fortsatta handläggningen. En skillnad mot i dag kommer dock att vara att brottsanmälningarna framöver kommer att göras till polisen, som "direktlottar" mängdbrottsärendena till en mängdbrottsåklagare. Detta har också, som en initial hantering, funnits lämplig av arbetsgrupperna. Vår bedömning är därmed att dessa "enkla" inkomna ärenden, som likväl kräver viss eko-kompetens, kan sorteras på brottskod eller annan standardiserad lottningsmekanism. Anmälningarna från Skatteverket och konkursförvaltare skulle teoretiskt sett kunna gå direkt till Åklagarmyndigheten om de även fortsättningsvis ska vara åklagarledda (i dag anmäls brotten till Ekobrottsmyndigheten). Vår bedömning är emellertid att det finns en vinst i att anmälningarna görs till Ekopolisen och lottas vidare därifrån, för att möjliggöra att bl.a. underrättelseverksamheten kan ta del av dem och för att underlätta samordningen hos Ekopolisen. I det stora ärendeflödet finns information som kan nyttjas eller läggas samman med annan information. Det senare instämmer även arbetsgrupperna i, och anför att samtliga ekoärenden bör passera samma "in-tratt" hos Polismyndigheten. Det sker för närvarande en omfattande it-utveckling inom området vid Polismyndigheten och samlad information är en förutsättning för att på sikt kunna automatisera de sorterings och selekteringsmoment som i dag sker manuellt.

En annan fråga är hur underrättelseverksamheten ska förhålla sig till urvalskriterierna. Underrättelseverksamheten inom Ekopolisen bör enligt både vår och arbetsgruppernas bedömning arbeta bredare än utredningsverksamheten. Den bör alltså vara friare i förhållande till de uppställda urvalskriterierna, men samtidigt inriktas mot olika problemområden som bestäms av Ekopolisens ledning. Dessutom bör den ha ett nära samarbete med övrig underrättelseverksamhet. På så sätt ges den förutsättningar att hitta kopplingar och samband mellan brottslighet av olika karaktär.

Det faktum att Ekopolisen inrättas inom Polismyndigheten kommer enligt vår uppfattning att göra eventuella gränsdragningsproblem klart mindre än de är i dag. Vidare är de mer flexibla urvalskriterierna ett sätt att inte skapa nya stuprör, utan att skapa en organisation som går att anpassa efter brottslighetens utveckling över tid. Till exempel kan en ökad ekonomisk brottslighet ge behov av att utöka enhetens storlek och resurser.

Begreppet kriminell ekonomi bör enligt vår mening inte användas för att beskriva den nya organisationens avgränsning av två skäl. Dels är den kriminella ekonomin sprungen ur i princip all brottslighet och måste beaktas inom samtliga delar av brottsbekämpningen. Begreppet leder främst tankarna till brottsvinsthantering och således även förverkandefrågor och liknande med anledning av t.ex. vålds- och narkotikabrottslighet. Det vill säga, det är inte bara Ekopolisen som bör hantera dessa frågor inom Polismyndigheten. Vidare är hanteringen av den kriminella ekonomin en mycket viktig del av ekobrottsbekämpningen, men det är inte det enda verktyget. Ekopolisens arbete bör och får inte begränsas till detta.

## Strukturen och verksamheten

*Ekopolisen kommer att vara en unik konstruktion inom Polismyndigheten – en samlad ekobrottsbekämpning inom en och samma enhet*

Inom arbetsgrupperna har det diskuterats var en ny enhet inom Polismyndigheten skulle placeras och på vilken organisatorisk nivå. Vår bedömning inom utredningen var redan tidigt att det var viktigt att det skulle röra sig om en nationell enhet, som dock skulle bedriva operativ verksamhet även regionalt. Skälen för det är flera. Framför allt gör det faktum att resursen är Ekopolisens och leds och styrs nationellt, att den inte kan tas i anspråk för regionala behov. Med andra ord kan en polis som är placerad ute i landet inte av regionledningen kommenderas ut på exempelvis en skjutning som inträffar i närheten. Placeringen av enheten på nationell nivå markerar också dess strategiska betydelse. Det är dock nödvändigt att ekoresursen även arbetar ute i landet, och inte bara centralt i Stockholm, bl.a. för att inhämta regional och lokal information och för att kunna

ha ett nära samarbete med övrig regional och lokal polisverksamhet. Även inom arbetsgrupperna har det rått enighet om detta.

Arbetsgrupperna har således föreslagit att Nationella specialenheten mot ekonomisk brottslighet (Ekopolisen) inrättas på nationell nivå inom Polismyndigheten med uppdraget att bekämpa allvarlig, kvalificerad och organiserad ekonomisk brottslighet. Ekopolisen skulle enligt förslaget samla förmågor, kompetens och verktyg som är särskilt anpassade för att bekämpa brott som innefattar näringslivsverksamhet och berör finansiella förhållanden. Det innebär att den högspecialiserade resursen från Ekobrottsmyndigheten och specialresurser på området från Noa och övriga Polismyndigheten samlas under ett och samma organisatoriska paraply.

Ekopolisen borde, enligt arbetsgrupperna, fungera som en motor för Polismyndighetens bredare arbete mot kriminell ekonomi och skala upp arbetssätt som innebär:

- stärkta underrättelse- och informationsflöden,
- utvecklad ledning mot fenomen, aktörer och modus (i stället för traditionell ärendehantering),
- ett teambaserat arbetssätt (där underrättelse- och utredningsverksamhet och brottsförebyggande verksamhet arbetar nära tillsammans och nära åklagarna),
- minskade manuella sorteringsmoment och en ökad ”klustring” och samordning av ärenden, och
- ett vidareutvecklat brottsförebyggande arbete med ett ökat fokus på sårbarhetsreducering.

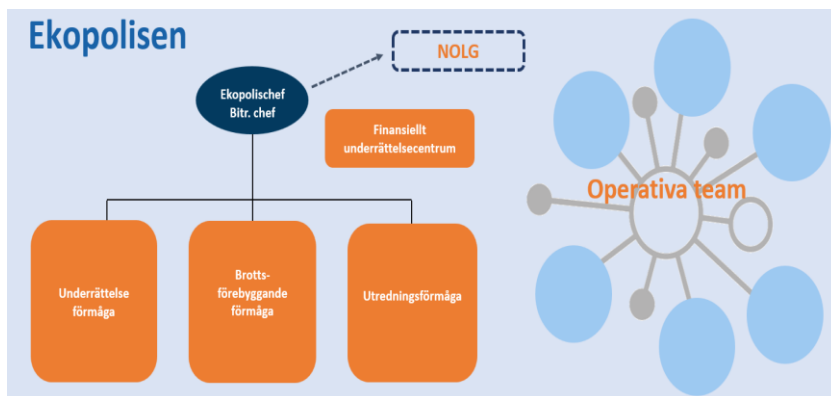
Arbetsgrupperna har vidare anfört: Ekopolisen kan bli en stark organisatorisk bas som säkerställer att resurser fredas för uppdraget. Enhetens resurser skulle alltså placeras i olika delar av landet, men samlas under en nationellt sammanhållen ledning. Såväl på huvudkontorsnivå (Stockholm) som i regionerna kan det finnas grupp- och sektionskonstellationer. Från denna organisatoriska bas bör det byggas starka operativa team kring strategiska mål, som ärendekluster, problemområden och aktörer.

Alldeles unikt för den nya enheten skulle vara att samtliga brottsbekämpande kompetenser samlas inom samma enhet. Underrättelseverksamhet, utredningsverksamhet och brottsförebyggande verksam-

het skulle arbeta sida vid sida i ett nära samarbete. Detta förekommer ingen annanstans inom Polismyndigheten i dag, dock har modellen använts på ett framgångsrikt sätt inom Ekobrottsmyndigheten. Konstruktionen skulle alltså vara ensam i sitt slag inom Polismyndigheten, och bidra till Ekopolisens särställning. Den ger också förutsättningar att bevara och sprida Ekobrottsmyndighetens teambaserade arbetssätt.

Vi delar arbetsgruppens bedömningar. Det nära samarbetet mellan olika verksamhetsgrenar och det teambaserade arbetssättet har visat sig vara framgångsrikt inom Ekobrottsmyndigheten. Genom den föreslagna organisationen bevaras Ekobrottsmyndighetens framgångsfaktorer, men utan myndighetens nackdelar. Polismyndigheten arbetar i dag med att införa liknande arbetssätt, och det arbetet skulle få kraft av att Ekobrottsmyndighetens kompetens och erfarenheter av metoderna tillförs förändringsarbetet.

Figur 7.1 Ett förslag på grov organisationsskiss över Ekopolisen



### *Underrättelseverksamheten inom Ekopolisen*

Det har under utredningsarbetet blivit vår övertygelse att arbetet mot ekonomisk brottslighet bör bli mer underrättelsebaserat. Anledningen till det är bl.a. de stora mörkertal som finns inom ekonomisk brottslighet, där det ofta saknas tydliga målsägande. Det räcker därmed inte med att hantera brottsanmälningar som kommer in till myndigheterna. För att den faktiska brottsligheten ska komma åt måste man arbeta mer proaktivt och träffsäkert. I praktiken innebär detta att underrättelseverksamheten bör ha en större roll inom eko-

brottsbekämpningen än i dag. Nu arbetar Ekobrottsmyndighetens underrättelseverksamhet enbart med utgångspunkt i de brottsområden som omfattas av myndighetens brottskatalog. Polismyndigheten har å sin sida inte haft någon samlad underrättelseverksamhet på området vid sidan av Finanspolisen. Nu har uppbyggnaden av ett finansiellt underrättelsecenter påbörjats, vilket vi ser positivt på. Det bedrivs viss underrättelseverksamhet på ekoområdet regionalt, men i begränsad utsträckning och den spretar. Genom att Ekobrottsmyndighetens underrättelseverksamhet uppgår i Ekopolisen och genom att Polismyndigheten tillskjuter sin specialkompetens på området, inklusive verksamheten i det nya finansiella underrättelsecentrumet, får underrättelseverksamheten på ekoområdet helt andra förutsättningar att förutse och upptäcka brott. Underrättelseverksamhetens fynd bör leda till dels brottsförebyggande arbete, dvs. se till att brotten inte inträffar, dels generera brottsanmälningar. På samma sätt som underrättelseinformation har hindrat vålds- och vapenbrott inom bekämpningen av det grova våldet, bör underrättelser användas för att förhindra och avbryta pågående eller förestående ekonomisk brottslighet. En förutsättning för ett mer proaktivt arbets sätt på ekoområdet är att underrättelseverksamheten på området förstärks kraftigt.

Arbetsgrupperna har framhållit att Ekopolisens underrättelseverksamhet – genom att föra ihop underrättelser och överskottsinformation från utredningar – kommer att få bättre kunskap om modus, fenomen och aktörer och därmed prioritera rätt åtgärd mot rätt mål. Vi delar den bedömningen. Det viktigaste verktyget i underrättelsearbetet är information. Sådan information finns bl.a. i form av överskottsinformation från förundersökningar. Överskottsinformation delas redan i dag med underrättelseverksamheten, dock kräver det ett beslut av förundersökningsledaren att förundersökningssekretessen inte hindrar ett sådant utlämnande. Historiskt har det funnits ett visst motstånd bland åklagare att släppa på den sekretessen, ibland grundat på en rädsla att riskera den egna utredningen. Vi har inhämtat att det inom Åklagarmyndigheten nu finns en allt större förståelse för vikten av att dela med sig av överskottsinformation när detta är möjligt. Det är positivt. (Se vidare om detta längre fram i detta avsnitt.) Vi bedömer också att informationsdelning underlättas rent generellt i en organisation där utredningsverksamheten och underrättelseverksamheten arbetar fysiskt nära varandra.

Underrättelseverksamheten inom Ekopolisen bör, enligt vår mening, också arbeta i nära samverkan med Polismyndighetens övriga underrättelseverksamhet, både på nationell och regional nivå, liksom med övriga brottsbekämpande myndigheters underrättelseverksamheter. Ekopolisens underrättelsearbete bör vidare vara en del av Polismyndighetens samlade underrättelseplan. Verksamheten kommer att ha likheter med Ekobrottsmyndighetens underrättelseverksamhet, dock dimensionerad på ett helt annat sätt och inriktad på en större brottskarta.

Liksom arbetsgrupperna föreslår, bör underrättelseverksamheten inriktas med stöd av hot- och sårbarhetsbedömningar.

Arbetsgrupperna har framhållit att en sammanslagning av Ekobrottsmyndighetens och Polismyndighetens underrättelsekompetenser underlättas stort av att man redan i dag använder samma system och har många upparbetade kontaktytor. Ekopolisen skulle, enligt arbetsgrupperna, med fördel kunna samla bl.a. följande förmågor:

- Ekobrottsmyndighetens underrättelseverksamhet, och
- från Polismyndigheten: Finanspolisen, samordningsfunktionen för penningtvätt och terrorfinansiering samt Nationellt underrättelsecenter (Nuc).

Det finns enligt vår bedömning flera fördelar med detta förslag. Finanspolisen, samordningsfunktionen och Nuc har centrala roller inom bekämpningen av ekobrottslighet, men även av annan brottslighet, och placeringen av dessa funktioner inom Ekopolisen kan markera den kriminella ekonomins betydelse inom all brottslighet. Den samlade förmågan på ekoområdet skulle få en betydligt större kraft än i dag.

Som vi återkommer till längre ned i detta avsnitt skulle även det finansiella underrättelsecentrum som är under uppbyggnad inom Polismyndigheten kunna ha en central funktion inom Ekopolisens underrättelseverksamhet.

Finanspolisens funktion inom polisen har närmare redovisats i bl.a. avsnitt 4. Finanspolisen är i dag en sektion inom Noas underrättelseverksamhet. Penningtvättsdirektiven, senast sjätte penningtvättsdirektivet, kräver att enheten är operativt oberoende och självständig. Vidare ska finansunderrättelseenheten enligt direktivet

vara den enda centrala nationella enhet som ansvarar för att ta emot och analysera rapporter om misstänkta transaktioner som lämnas av verksamhetsutövare. I dag är det endast tjänstemän vid Finanspolisen som har tillgång till uppgifterna i penningtvättsregistret, som förs vid Finanspolisen. 2022 års penningtvättsutredning har i betänkandet Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism (SOU 2024:58) övervägt om övriga delar av Polismyndigheten och andra brottskampande myndigheter ska få tillgång till registret, men har funnit – bl.a. mot bakgrund av uppbyggnaden av såväl EU-rätten som FATF:s rekommendationer – att en obegränsad tillgång till uppgifterna i penningtvättsregistret inte kan komma i fråga för någon annan än Finanspolisen. Inom ramen för denna utredning vill vi för vår del framhålla vikten av en effektiv underrättelseverksamhet, vilket förutsätter tillgång till relevant information. I stort syftar både EU-rätten och FATF:s rekommendationer till att ett fungerande arbete mot penningtvätt ska kunna bedrivas. Även om Finanspolisen, enligt de uttryckliga kraven, ska vara en avgränsad, oberoende och självständig enhet bör det enligt vår mening övervägas hur informationsdelningen från Finanspolisens sida kan utökas. Se vidare om detta i avsnitt 8.3.

### *Utredningsverksamheten inom Ekopolisen*

Ekobrottsmyndigheten kan beskrivas som en ”utredningsmyndighet” eftersom brottsutredning är dess kärnuppdrag, till skillnad från andra myndigheter som också har andra uppgifter vid sidan av de brottsbekämpande. Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen har exempelvis bl.a. ordningshållande uppdrag och Skatteverket har den centrala taxeringsverksamheten. Den nya organisationen får givetvis under inga omständigheter ha en sämre utredningsförmåga än vad Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, tillsammans och var för sig, har i dag. Det är vår övertygelse att så inte kommer att bli fallet. Tvärtom bedömer vi att respektive myndighet kommer att tillföra kompetenser till Ekopolisen som kompletterar och förstärker varandra.

Arbetsgrupperna har identifierat flera faktorer som stärker oss i vår tro. Det har rätt enighet om att specialistkompetensen på ekobrottsområdet måste bibehållas. Dessutom bör den förstärkas. Vik-

ten av att göra arbetsplatsen attraktiv för befintliga ekoutredare, både i fråga om karriärmöjligheter och arbetsuppgifter, har framhållits av grupperna, liksom vikten av att kunna nyrekrytera. De kompetensutvecklings- och utbildningsinsatser som i dag finns inom Ekobrottsmyndigheten bör överföras till ny organisation. Inom Ekopolisen kan ekokompetensen användas i fler ärenden och på fler områden. Arbetsgrupperna har också – och detta är viktigt – pekat på möjligheterna till en bättre utredningssamordning och informationshantering inom Ekopolisen, vilket bör leda till färre manuella sorteringsmoment och en ökad ”klustring” av ärenden. Detta kan effektivisera hanteringen av mängdärenden betydligt. Slutligen kan risken för dubbelarbete, både i fråga om aktörer och ärenden, byggas bort.

Liksom vi, har arbetsgrupperna bedömt att inriktningen för utredningsverksamheten bör utvecklas i samledning, dvs. gemensamt, av Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Detta möjliggör en aktiv prioritering. Myndigheterna kan gemensamt formulera resultatförväntningar, både i fråga om ökad lagföring och i fråga om effekterna på de identifierade problemområdena. Vi vill från utredningens sida framhålla att inriktningen och prioriteringarna på detta sätt kommer att baseras på en helhetsbild och möjliggöra att myndigheterna går i takt med varandra. Det kommer även att behövas ett nära och regelbundet samarbete mellan myndigheterna på operativ nivå, där prioriteringar kan göras avseende enskilda ärenden. Med ett sådant arbetssätt hanteras i stor utsträckning den farhåga som uttryckts från ekoåklagares håll kring att de inte längre kommer att äga utredningsresursen. Situationen där åklagare saknar utredningsresurser med anledning av att de två myndigheterna gör olika prioriteringar kommer i mycket stor utsträckning att kunna undvikas. Resursägaren kommer givetvis att ha sista ordet. Vi är dock övertygade om att ett sådant operativt samarbete skulle fungera väl. Redan i dag deltar åklagare i Polismyndighetens nationella operativa ledningsgrupp och i de regionala operativa ledningsgrupperna genom att bl.a. lämna information om verksamheten inom Åklagarmyndigheten. Vidare förs det redan i dag fungerande samtal mellan åklagare och poliser kring resurserna i ärenden som rör grövre brott eller mer komplicerade utredningar. Skillnaden mot i dag, där det finns en frustration bland åklagare kring att det saknas utredningsresurser för utredningar om t.ex. bedrägerier, ligger i att Ekopoli-



sen kommer att vara en distinkt enhet som arbetar särskilt med ekobrottsbekämpning.

Merparten av förundersökningarna som hanteras av Ekopolisen bör vara åklagarledda. Rent faktiskt skulle det kunna se ut på det sättet att det förs en dialog mellan ekokammarchefen (vi återkommer längre ned till åklagarnas organisation) och sektionschefen inom Ekopolisen i underrättelsesdrivna och mer komplicerade ärenden kring huruvida ärendet bör hanteras av Ekopolisen och Åklagarmyndighetens avdelning för ekobrott. Om det beslutas att ärendet ska hanteras av dessa enheter, är utredningsresursen säkrad. Enklare ärenden, som sorteras av polisen direkt till Ekopolisen, redovisas eller lottas i sin tur med automatik till Åklagarmyndighetens avdelning för ekobrott.

Arbetsgrupperna har föreslagit att Ekopolisen samlar följande förmågor:

- Ekobrottsmyndighetens utredningsverksamhet, såväl polisiär som civil personal, och
- från Polismyndigheten: korruptionsutredare, finansiella utredare, penningtvättsutredare och Nationella aktionsgruppen.

Det är viktigt att Ekopolisen har både en bred och en spetsig kompetens på ekoområdet. Kunskaperna om de finansiella marknaderna och inom revision och annan finansiell utredning måste vara stora. Som arbetsgrupperna pekar på finns det samtidigt starka skäl för att även kompetens på korruptionsområdet bör finnas inom enheten. Vidare kan det finnas anledning att utredare med kompetens på exempelvis miljöområdet, eller med expertis inom arbetslivskriminalitet, placeras inom enheten. Samarbetet med andra delar av utredningsverksamheten inom Polismyndigheten bör dessutom vara stort. I avsaknad av myndighetsgränser bör ett sådant samarbete kunna ske regelmässigt. Som vi framhållit tidigare är det viktigt att ett ärende kan bedömas utifrån samtliga perspektiv.

Utredningsarbetet bör som framhållits ske i operativa team, där åklagarresursen, utredningsresursen och annan finansiell kompetens ingår. På samma sätt som inom Ekobrottsmyndigheten i dag bör t.ex. utredare från Skatteverket kunna delta i teamen. Genom att det med Ekopolisen saknas myndighetsgränser mot utredningar av

annan allvarlig eller organiserad brottslighet kan även expertis inom sådan brottslighet lyftas in i ett team när det finns skäl till det.

På sikt kommer det sannolikt inte att räcka med den utredningskompetens som i dag finns inom Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. Mot bakgrund av den omfattning och det samhällshot som den ekonomiska brottsligheten har fått och blivit, förutser vi att enheten över tid bör växa och att även annan kompetens, t.ex. från näringslivet, måste rekryteras.

### *Den brottsförebyggande verksamheten*

När vi i utredningen skissade på arbetsgruppernas arbetsuppgifter kategoriserade vi inledningsvis det brottsförebyggande arbetet som en särskild punkt, att behandlas utöver underrättelseverksamheten och den utredande verksamheten. Deltagarna i arbetsgrupperna opponerade sig omedelbart. Den brottsförebyggande verksamheten både är och bör vara en integrerad del i hela det brottsbekämpande arbetet. Det bör med andra ord genomsyra samtliga delar av kedjan. Detta är naturligtvis helt riktigt, och tankefelet illustrerar hur lätt det är att missa det perspektivet. En ny organisation bör integrera det brottsförebyggande arbetet som en naturlig del i varje strategiskt och operativt steg. I princip handlar det om att tillämpa det arbetssätt som används inom Ekobrottsmyndigheten i dag, men i större skala.

Inom arbetsgrupperna har det rått enighet om att det brottsförebyggande arbetet bör byggas ut och förstärkas. Den brottsförebyggande verksamhet som i dag bedrivs inom Ekobrottsmyndigheten är effektiv, men inte dimensionerad för att täcka det växande brottsområdet. Polismyndighetens brottsförebyggande verksamhet på ekoområdet är å sin sida spretig och saknar samordning. Utöver den befintliga brottsförebyggande resursen krävs därför ytterligare förstärkning. Det behövs med andra ord fler och starkare operativa sårbarhetsreducerande åtgärder i samverkan med ännu fler samhällsaktörer än i dag. Inom arbetsgrupperna fann man också att den brottsförebyggande verksamheten när det gäller ekonomisk brottslighet på sikt måste byggas ut även på regional och lokal nivå, att komplettera verksamheten på nationell nivå.

Arbetsgrupperna har föreslagit att Ekopolisen samlar följande förmågor:

- Ekobrottsmyndighetens brottsförebyggande resurser,
- från Polismyndigheten: Sekretariatet för myndighetssamverkan (SMS) och Nationellt bedrägericentrum (NBC), och
- ytterligare förstärkning.

Vi ställer oss bakom arbetsgruppernas förslag i denna del. I enlighet med vad arbetsgrupperna har anfört bör det brottsförebyggande verksamheten byggas ut och dimensioneras efter den centrala roll som den bör ha inom Ekopolisen. Den brottsförebyggande verksamheten vid Ekobrottsmyndigheten leds i dag av en chef med chefsåklagarbakgrund. Utrednings- och bevisvärderingserfarenhet är värdefull inom det brottsförebyggande arbetet. Det finns därför mycket som talar för att arbetet även fortsättningsvis bör ledas av en person med sådan kompetens.

#### *Det förstärkande systemet*

Det är viktigt att framhålla att vårt förslag inte handlar om att slå ihop två verksamheter utan om att bygga nytt. Det handlar alltså om en nysatsning. Ekopolisen ska, som vi ser det, inte enbart vara en sammanslagning av Ekobrottsmyndigheten och viss verksamhet inom polisen utan vara en helt ny struktur med ett nytt angreppssätt och nya arbetsmetoder. Det finns emellertid vissa fördelar med att ena de två organisationerna. Dessa fördelar – detta måste betonas – kan inte ensamt motivera förslaget, men kan vara positiva följd-effekter.

En sådan positiv följd-effekt är att den nya organisationen kan dra fördel av Polismyndighetens stödfunktioner. Arbetsgrupperna har beskrivit att Ekopolisen bör utgöra motorn i Polismyndighetens bredare ekosystem av brottsbekämpande förmågor, som samlat kan nyttjas i arbetet mot den kvalificerade ekonomiska brottsligheten. Även vi vill framhålla att det faktum att ekobrottsbekämpningen samlas inom Polismyndigheten ger förutsättningar för att den ökade ekokompetensen inom myndigheten kan ge följd-effekter på övrig brottsbekämpning. Som nämnts tangerar i princip all organiserad

brottslighet den ekonomiska brottsligheten. Att det finns tillgång till ekokompetens i utredningar om andra allvarliga brott är därför viktigt. I sin tur kommer Polismyndigheten att kunna stödja Ekopolisen med sin övriga verksamhet. Som exempel kan nämnas den specialistkompetens inom internationellt polissamarbete och cyberbrott som finns inom Noa. Ekonomisk brottslighet har, som framgått, ofta internationella inslag. Utöver detta finns det stödförmågor i form av exempelvis HR, it-utveckling och rättsligt stöd. Dessa kan samordnas med Ekobrottsmyndighetens motsvarande stödfunktioner och bli mer resurseffektiva.

En annan fördel som lyfts av arbetsgrupperna är att de driftcentrum som inrättats inom Polismyndigheten (se vidare nedan och i avsnitt 4.4.10) kan utnyttjas bättre. Kunskapen och informationen som inhämtas inom ekobrottsbekämpningen kan användas inom det nationella driftcentrumet, med sin operativa samordningsförmåga. Ekopolisen kan i sin tur ta del av information och kunskap från regionerna. Genom regionala driftcentrum och regionernas brottsbekämpande förmågor kan aktörer och brottsfenomen angripas på flera olika nivåer med flera olika typer av åtgärder.

Exempelvis skulle systemet hypotetiskt kunna illustreras på följande sätt.

**Figur 7.2** En skiss över det förstärkande systemet som skulle finnas runt Ekopolisen



*Ekopolisen skulle kunna placeras inom Noa eller vara en nationell avdelning inom Polismyndigheten*

Frågan om var inom Polismyndigheten Ekopolisen rent organisatoriskt bör placeras har diskuterats inom arbetsgrupperna. Framför allt analyserades två alternativa lösningar. Den första var att inrätta en ny enhet inom Noa. Den andra var att inrätta en ny avdelning inom Polismyndigheten, vid sidan av Noa. Man identifierade och analyserade för- och nackdelar med båda förslagen.

Arbetsgrupperna bedömning var att starka argument talar för att Ekopolisen bör inrättas som en specialenhet inom Noa. Grupperna anförde att samtliga nationella operativa enheter inom polisen därmed samlas i en och samma avdelning, vilket innebär att man motarbetar inläsningseffekter. Samtidigt maximeras synergi- och skaleffekterna när man ska samla olika förmågor mot identifierade problemområden. Ledningsförmågan mot överlappande fenomen, modus och aktörer skulle således vara bättre. Det samarbete och informationsutbyte som denna utredning eftersträvar för att komma åt den överlappande brottsligheten skulle underlättas. Grupperna lyfte särskilt att arbetet mot den kvalificerade ekonomiska brottsligheten skulle kunna dra nytta av Noas spetskompetens på den internationella arenan och på cyberområdet. Ett större fokus skulle därmed kunna läggas på det internationella samarbete som i dag är avgörande för att komma åt den gränslösa brottsligheten och aktörer som befinner sig utomlands. Grupperna menade också att alternativet ger bättre förutsättningar för en samlad styrning och ledning av det operativa brottsbekämpande arbetet. Enheten skulle effektivt kunna dra nytta av de operativa forum och interna och externa samverkanskanaler som redan finns etablerade inom Noa. Vidare föreslog grupperna att chefen för den nya enheten skulle utgöra del av ledningsgruppen för cheferna för Noas övriga operativa enheter, samtidigt som han eller hon skulle ha mandat att verka i Polismyndighetens högsta operativa ledningsgrupp (Nationella operativa ledningsgruppen, Nolg). Alternativet innebär också att den polisiära underrättelsetjänsten samlas inom en och samma avdelning, vilket underlättar stort när det gäller informationsflöden och tillgång till register. Enheten skulle bli den största enheten inom Noa, vilket skulle markera dess betydelse och särställning.

Arbetsgrupperna kunde även identifiera flera fördelar med att i stället inrätta Ekopolisen som en ny avdelning inom Polismyndigheten. Något som skulle kunna tala för en avdelning är Ekopolisens storlek. Antalet årsarbetskrafter skulle ensamt kunna motivera att en ny avdelning inrättas. Möjligen skulle en avdelning också i större utsträckning kunna beskrivas som en "fredad resurs" eftersom ett beslut om omfördelning av resurser ligger på rikspolischefsnivå. En ny avdelning skulle också ha ett större "signalvärde", en markering av att ekoresursen inte är något som ska "gå upp" i Polismyndighetens övriga verksamhet, utan att den ska vara beständig och prioriterad. Avdelningschefen skulle också vara närmare den högsta ledningen. Å andra sidan skulle man gå miste om den operativa kraft och informationsdelning som en placering inom Noa innebär. Avdelningsalternativet skulle också medföra ett behov av att exempelvis dubblera internationell verksamhet och hanteringen av hemliga tvångsmedel.

Det slutliga avgörandet i fråga om den närmare organiseringen av Ekopolisen och dess motsvarighet inom Åklagarmyndigheten ligger hos myndigheterna. Från vår utgångspunkt är det viktigast att Ekopolisen blir tillräckligt distinkt och att den ges förutsättningar att arbeta på det sätt som beskrivits i detta betänkande. Vår uppfattning är att Ekopolisen bör vara en nationell resurs, men vi kommer inte att lämna någon rekommendation i frågan om Ekopolisen bör placeras inom eller vid sidan av Noa.

### **Samordning med Polismyndighetens ambitionshöjning**

Som beskrivits tidigare i avsnitt 4 sker för närvarande, i skrivande stund 2024/2025, en förflyttning inom Polismyndigheten mot ett nytt arbetssätt, alldeles oberoende av denna utredning (se även avsnitt 4.4.11). Myndigheten kallar förflyttningen en "ambitionshöjning" som bl.a. riktas mot den kriminella ekonomin. Redan tidigt under utredningsarbetet konstaterade vi att flera av dessa förflyttningar ligger väl i linje med våra förslag, och att förändringarna med fördel skulle kunna samordnas.

Förflyttningen sker, enligt Polismyndighetens egen beskrivning, mot en mer proaktiv bekämpning av den kriminella ekonomin där myndigheten agerar mot aktörerna, pengarna och strategiska sår-

barheter som möjliggör brottsligheten. Flera av initiativen är särskilt relevanta för arbetet mot kvalificerad brottslighet.

Bland dessa initiativ bör särskilt nämnas inrättandet av ett finansiellt underrättelsecentrum under 2025. Centrumet förväntas möjliggöra en väsentligt stärkt underrättelseförmåga och bidra till en bättre lägesbild, mer träffsäkra analyser av risker och sårbarheter i det finansiella systemet, en möjlighet att mer kraftfullt agera mot illegala finansiella flöden i realtid och ett nära samarbete mellan underrättelseverksamhet, utredningsverksamhet, brottsförebyggande verksamhet, andra myndigheter och näringslivet.

Polismyndigheten utvecklar också i skrivande stund sin informationshantering och förmåga att automatiserat klustra fenomen, modus och aktörer. En testverksamhet med AI-verktyg pågår inom ramen för hanteringen av bedrägeriärenden och har varit lovande. På sikt förväntas flera manuella moment kunna tas bort som i dag krävs för att skapa överblick över olika ärenden mot en och samma person eller för att samla ärenden som rör liknande fenomen och tillvägagångssätt. Inom en snar framtid förväntas manuell klustring/samordning kunna ske automatiserat, vilket möjliggör mer planerade och proaktiva brottsbekämpande insatser. Dessutom pågår ett arbete inom strategisk it-utveckling. Tanken är att samma teknik som används för att organisera brottsligheten ska användas av brottsbekämpande myndigheter för att skapa ett informationsövertag. Bland annat arbetar man med att koppla samman, automatiserat bearbeta och tillgängliggöra information.

Ett annat arbete som pågår är inrättandet av det nationella och de regionala driftcentrumen. Dessa ska samordna och koordinera arbetet mot organiserad brottslighet och stärka samarbetet över geografiska och organisatoriska gränser. Centrumen ska koppla ihop regionerna och Noa i en obruten reaktionskedja genom dagliga uppkopplingar där det planerade arbetet mot organiserad brottslighet samordnas och snabba proaktiva åtgärder kan beslutas för att förhindra eller avbryta pågående och/eller förestående brottslighet. Arbetet bygger på en utbredd och medveten informationsdelning mellan olika verksamheter och mellan underrättelse- och förundersökningsverksamhet.

Deltagarna från Polismyndigheten i arbetsgrupperna har framhållit fördelarna med att dessa förflyttningar samordnas med ett eventuellt genomförande av förslagen från denna utredning. Vi

delar den bedömningen. Det arbete som pågår inom Polismyndigheten och våra bedömningar kring organisering och ett effektivt arbetssätt går i samma riktning. Det skulle finnas flera vinster och synergieffekter med att t.ex. uppbyggnaden av ett finansiellt under rättelsecentrum och utvecklingen av arbetssätt, it-system och informationshantering på ekobrottsområdet samordnades med inrättandet av Ekopolisen.

### 7.3.2 En nationell avdelning för ekobrottsbekämpning inom Åklagarmyndigheten (NEA)

**Bedömning:** En ny avdelning inom Åklagarmyndigheten skulle kunna innefatta följande:

- En nationell avdelning, Nationella ekobrottsavdelningen (NEA), inrättas inom Åklagarmyndigheten.
- Avdelningens sakliga ansvarsområde bör motsvara Ekopolisens. Det innebär att den bör handlägga samtliga brottstyper som i dag handläggs av Ekobrottsmyndigheten. Därutöver bör annan ekonomisk brottslighet som är allvarlig, kvalificerad och/eller organiserad handläggas vid enheten.
- Ekobrottsmyndighetens nuvarande åklagarresurs bör övergå till NEA. Åklagarresurser bör även tillföras från Åklagarmyndigheten. På sikt bör avdelningen nyrekrytera och växa. En placering på NEA ska vara en merit.
- Avdelningen bör vara nationell men verksamheten bör bedrivas även regionalt, på samma orter som Ekopolisen.
- Samtliga utredningar vid NEA bör vara åklagarledda.
- Utredningsarbetet bör bedrivas i operativa team tillsammans med Ekopolisens utredningspersonal, och i förekommande fall bl.a. utredare från Skatteverket. Det innebär att ekoåklagarna har ett aktivt förundersökningsledarskap och löpande återkoppling till och informationsutbyte med Ekopolisen.
- Avdelningen bör ledas av en avdelningschef som sitter i Åklagarmyndighetens ledningsgrupp. Avdelningschefen bör samråda med chefen för Ekopolisen om inriktning och priori-



teringar på ekoområdet. Det säkerställer en sammanhållen ledning av brottsbekämpande åtgärder mot aktörer, fenomen och modus inom den ekonomiska brottsligheten.

## Den nya funktionen inom Åklagarmyndigheten

### *Namnet*

Vårt förslag innefattar att det inrättas en enhet eller avdelning inom Åklagarmyndigheten för att bedriva åklagarverksamhet på ekoområdet. I arbetsgrupperna konstaterades det att den betydande storleken på en sådan entitet motiverar att det inrättas en avdelning inom myndigheten snarare än en riksenhet. Avdelningen skulle således finnas vid sidan av Åklagarmyndighetens befintliga avdelningar, bl.a. Nationella åklagaravdelningen. Arbetsnamnet har varit Nationella ekobrottsavdelningen, NEA.

Av skäl som framförts i det föregående, bl.a. att undvika konkurrens om utredningsresurserna och möjliggöra ett fungerande samarbete kring prioriteringar och inriktning, har förutsättningen ställts upp att avdelningens ansvarsområde bör motsvara Ekopolisens.

### *Inriktning och avgränsning*

Som sägs ovan har det rått bred enighet om att NEA:s och Ekopolisens respektive inriktning och avgränsning inte bör skilja sig åt. I allt väsentligt hänvisas det därför i denna del till avsnittet om Ekopolisens inriktning och avgränsning.

Från ett åklagarperspektiv formulerades målsättningarna och vinsterna med en ny organisering av ekobrottsbekämpningen som

- en ökad slagkraft mot skapandet av ekonomiska medel som snabbt kan omsättas inom den organiserade ekonomiska brottsligheten och den organiserade narkotika- och våldsbrottsligheten, och
- en förbättrad samordning, vilket kan förväntas leda till ökad utredningskraft mot organiserad brottslighet i syfte att dels lagföra dem som styr verksamheten, dels återta brottsvinster.

När det gäller den formella avgränsningen av NEA:s ansvarsområde var deltagarna i arbetsgrupperna alltså eniga om att ansvarsområdet måste motsvara Ekopolisens. Därmed skulle NEA:s ansvarsområde dels omfatta de områden som i dag faller inom Ekobrottsmyndighetens uppdrag, dels ytterligare områden. Samtidigt som det måste ha en viss flexibilitet och inte utgå från fasta lagrum måste det kunna tillämpas smidigt i det löpande arbetet.

Från åklagarhåll fördes det fram att brottsligheten i myndighetens interna styrdokument skulle kunna definieras som exempelvis ”brottslighet som syftar till betydande ekonomisk vinning och till sitt innehåll är organiserad, omfattande, systematisk och bedrivs inom en företagsliknande struktur”. Den föreslagna avgränsningen har likheter med det som i dag utgör Ekobrottsmyndighetens ”slasktratt”, dvs. 9 § första stycket 6 och andra stycket i EBM-instruktionen. Skillnaden ligger i att NEA:s föreslagna ansvarsområde har en större tyngdpunkt på organiserad ekonomisk brottslighet, företagsstrukturer och samhällshotet, utöver den rent kvalificerade brottsligheten. En skillnad ligger också i presumtionen. Enligt förslaget ska de organiserade och samhällshotande ekobrotten som ligger utanför Ekobrottsmyndighetens nuvarande brottskatalog handläggas av NEA som huvudregel. Det skulle således inte vara fråga om ett antal undantagsfall. Till dessa systematiska och organiserade brott skulle Ekobrottsmyndighetens nuvarande brottskatalog läggas.

Innan avgränsningen formellt slås fast bör formuleringarna dock, som anförts tidigare, samordnas med Ekopolisens motsvarande urvalskriterier. De bör alltså tas fram av myndigheterna i samråd.

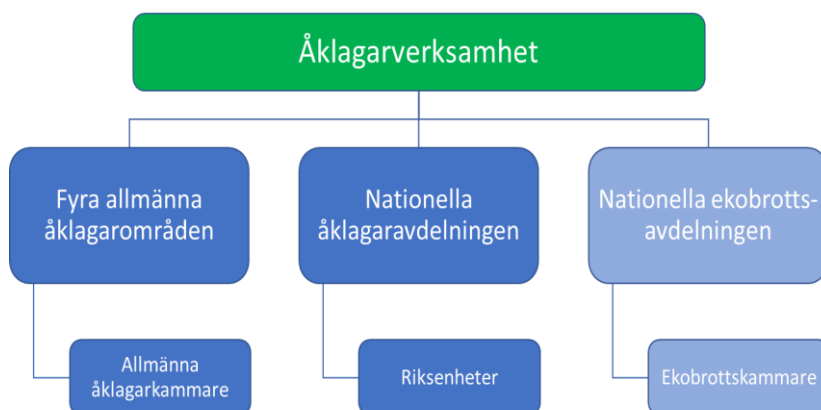
Inom Åklagarmyndigheten finns även Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål och Riksenheten mot korruption. Dessa enheter handlägger i dag bl.a. miljö-, arbetsmiljö- och korruptionsbrott. Beroende på var tyngdpunkten ligger kan ärendet handläggas vid NEA eller vid någon av riksenheterna. Förutsättningarna att sätta samman de kompetenser som det enskilda ärendet kräver, t.ex. eko- och miljökompetens, är större i avsaknad av en myndighetsgräns. Detta ligger i linje med våra förslag.

## Strukturen och verksamheten

Att inordna NEA i Åklagarmyndighetens struktur är – förhållandevis – okomplicerat. Det finns inom Åklagarmyndigheten redan en etablerad kammar- och avdelningsstruktur och en ordning för ledning av verksamheten, där Ekobrottsmyndighetens nuvarande åklagarverksamhet passar väl in.

NEA bör, liksom Ekopolisen, vara en rikstäckande avdelning. Arbetsgrupperna har föreslagit att NEA regionalt ska finnas genom särskilda ekobrottskammare med verksamhet på samma orter som Ekopolisen, med andra ord som utgångspunkt de orter där Ekobrottsmyndigheten finns i dag. Det innebär att den regionala kammarstrukturen kommer att behållas. Varje ekokammarchef skulle också ha sin motpart i en regionalt placerad sektionschef vid Ekopolisen. Finansmarknadskammaren skulle behållas och förbli en egen kammar inom NEA. Likaså skulle mängdbrottsenheten i Sundsvall behållas. Under avdelningschefen för NEA skulle det finnas ekokammarchefer på respektive åklagarkammare. Åklagarmyndighetens organisation skulle därmed kunna se ut i enlighet med nedan organisationskiss.

Figur 7.3 En tänkt framtida organisationskiss över Åklagarmyndighetens operativa verksamhet. I skissen saknas Särskilda åklagarkammaren



I Åklagarmyndighetens ledningsgrupp ingår i dag, vid sidan av riksåklagaren och vice riksåklagaren, chefen för Utvecklingscentrum, områdescheferna, chefen för Nationella åklagaravdelningen, rättschefen, personaldirektören, ekonomidirektören, it-direktören, kommunikationsdirektören och säkerhetschefen. Även avdelningschefen för NEA skulle ingå i ledningsgruppen.

### **Åklagarnas arbetssätt och roll inom ekobrottsbekämpningen och samarbetet med polisen**

En skillnad i förhållande till det arbetssätt som vanligen tillämpas inom Åklagarmyndigheten är att NEA, som beskrivits, kommer att arbeta teambaserat. Det är dock inte ett helt främmande arbetssätt för åklagarna inom myndigheten. I större mål sker ett nära samarbete med utredare och annan expertis på ett sätt som påminner om Ekobrottsmyndighetens arbetssätt. Vidare har även Åklagarmyndigheten gjort en förflyttning på området de senaste åren, bl.a. med inrättandet av områdesteam och anställningar som statsåklagare. Ekoåklagarna inom NEA bör dock enligt vår mening också vara fysiskt samlokaliserade med Ekopolisens personal för att möjliggöra det nära samarbete som är nödvändigt i komplicerade och komplexa ekobrottsärenden.

Det blir allt svårare att dra upp gränser mellan olika brottstyper och som beskrivits är det ofta samma aktörer som agerar inom såväl vålds- och narkotikabrottslighet som ekobrottslighet. I arbetsgrupperna har det därför framhållits att det är viktigt att NEA-åklagarna också har ett nära samarbete med områdesteamen, liksom med RIO och REMA. Vi delar den bedömningen. Ett sådant samarbete bör underlättas av att samtliga åklagare i den nya organisationen finns under samma tak.

En vinst med att flytta över samtlig utredning och lagföring av ekobrott till Åklagarmyndigheten är att det kan ske ett större lärande om ekobrott inom organisationen. Med samhällsutvecklingen, där den kriminella ekonomin och ekobrott genomsyrar merparten av den allvarigare brottsligheten, är det viktigt att ekokompetens inte endast finns hos ett fåtal åklagare, utan hos samtliga. Ett inordnande av ekobrottsbekämpningen i Åklagarmyndigheten möjliggör en samlad kompetensutveckling. Exempelvis skulle det kunna vara obligatoriskt för åklagare att rotera med en tidsbegränsad placering

på NEA. Kunskapen som erhållits där skulle sedan kunna spridas på kamrarna. Inom NEA skulle det kunna finnas ett större antal erfarna ekoåklagare, jämte de roterande åklagarna. Vidare bör Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum väsentligt förstärkas inom rättsområdet ekobrott.

Det bör dessutom ske ett gemensamt lärande inom Ekopolisen och NEA. Med fördel skulle vissa utbildningar kunna vara gemensamma. Med det nära samarbetet mellan åklagare och utredare kan åklagare också snabbt återkoppla i fråga om utredningsarbetet och i bevisprövningsfrågor. Ett exempel på något som är uppskattat från utredarhåll är att få återkoppling om ett måls framgång i domstolarna. En sådan återkoppling bör vara huvudregel, som en del av den nya organisationens lärande arbetsmetoder. Åklagarna inom NEA bör rent generellt bedriva ett mycket aktivt förundersökningsledarskap (se även avsnitt 5.7).

På samma sätt som i fråga om Ekopolisen är det viktigt att en NEA-placering görs meriterande. Ekokunskaperna och erfarenheterna av att utreda ärenden med ett komplext material är värdefulla och bör premieras. NEA bör också vara en attraktiv arbetsplats, med en garanterad utredningsresurs och ett lockande arbetssätt.

Vissa mindre allvarliga bedrägeribrott och annan ekonomisk brottslighet kommer även fortsättningsvis att utredas ute på de allmänna åklagarkamrarna. Erfarenhet från arbete vid NEA bör vara värdefull i det arbetet. Eftersom den kriminella ekonomin är en del av de flesta typer av allvarlig brottslighet bör NEA-erfarenheten vara betydelsefull även i förundersökningsledningen av andra brottsutredningar och bidra till att de ekonomiska aspekterna i dessa utredningar inte tappas bort.

Tillgången till underrättelseinformation är en mycket viktig del i en effektiv brottsbekämpning. En stor mängd information finns i myndigheternas förundersökningsmaterial. Utöver att vara till nytta i ärendet innehåller ofta bl.a. beslag och hemliga tvångsmedel information som är relevant även från underrättelsesynpunkt. Åklagare kan av olika skäl vara tveksamma till att släppa på förundersökningssekretessen och dela den aktuella informationen till underrättelse-sidan även när det saknas rättsliga hinder för detta. Till exempel kan det finnas en rädsla för att informationen skulle kunna läckas, vilket skulle skada det egna ärendet. Informationsdelningen åt andra hållet, från underrättelseverksamheten till utredningsverksamheten

hindras av en, ofta befogad, rädsla för att partsinsynen innebär att informationen kommer till fel personers kännedom. Vidare finns det EU-rättsliga skäl till att hålla underrättelsebaserad information separat från åklagarverksamheten i enskilda brottsutredningar.<sup>2</sup> Likväl kan det konstateras att ett större och bättre informationsutbyte mellan utredningssidan och underrättelsesidan är en förutsättning för att brottsbekämpningen ska kunna utvecklas till det bättre. Att åklagare i större utsträckning än i dag delar information med underrättelseverksamheten är enligt vår mening en viktig del i detta. På bl.a. detta sätt kan NEA:s åklagare bidra till det mer proaktiva arbetssätt inom ekobrottsbekämpningen som behövs.

## 7.4 Särskilt om resultatuppföljning och effektuppföljning

För att kunna utvärdera och följa upp en ny verksamhet är det viktigt att det finns adekvata mätverktyg. Inom arbetsgrupperna har det förts en diskussion kring det faktum att en inriktning som fokuserar på att rent faktiskt förhindra och minska allvarlig brottslighet, utöver att lagföra aktörerna, är svårare att mäta och följa upp. De indikatorer som i dag används i utredningsverksamheten matchar ett sådant arbetssätt mindre väl. Exempelvis fångar dessa inte alltid rättvisande upp resurser som läggs på sårbarhetsreducering och andra förebyggande åtgärder. Deltagarna från Polismyndigheten inom arbetsgrupperna har därför tagit fram vissa förslag på hur den nya organisationen skulle kunna följas upp.

Nedan följer en redogörelse av arbetsgruppens förslag på resultat- och effektuppföljning.

Inriktningen och uppföljningen av Ekopolisen bör utformas för att stödja en utveckling i linje med de arbetssätt som Ekopolisen ska tillämpa och de effekter som den bör verka för.

---

<sup>2</sup> Exempelvis har EU-domstolen uttalat att frågan om tillgång till lagrade trafik- och lokaliseringssuppgifter, utom i brådskande fall, ska prövas av domstol eller en oberoende myndighet. En oberoende förvaltningsmyndighet måste bl.a. ha en neutral ställning till parterna i det straffrättsliga förfarandet och den får inte heller vara involverad i den aktuella brottsutredningen (se EU-domstolens domar den 6 oktober 2020 i de förenade målen C-511/18, C-512/18 och C-520/18, punkten 189, den 2 mars 2021 i mål C-746/18, punkten 51, och den 5 april 2022 i mål C-140/20, punkten 106). Regeringen har bedömt att Åklagarmyndigheten uppfyller dessa krav (se t.ex. prop. 2023/24:117).

Ekopolisen ska bidra till att

- brottsvinsterna minskar,
- det blir svårare för centrala aktörer att distansera sig från ekonomiska brott och mer kostsamt att bedriva ekonomisk brottslighet,
- utsattheten hos enskilda medborgare, företag och andra aktörer som utsätts för ekonomiska brott minskar,
- ”läckaget” ur välfärdssystemet och det finansiella systemet begränsas, och
- ekonomisk instabilitet och snedvriden konkurrens i näringslivet motverkas.

Exempel på resultatindikatorer som mot bakgrund av detta skulle kunna användas är

- antalet kluster av utredningar,
- antalet försvagade centrala aktörer/möjliggörare (lagförda eller på annat sätt försvagade exempelvis genom administrativa åtgärder),
- eventuellt utvecklade indikatorer som även speglar hur ”systemet” runt aktörerna försvagas i syfte att inte bara lagföra en aktör utan också slå ut affärsverksamheten och infrastrukturen runt aktören,
- redovisade mängdärenden,
- vidtagna sårbarhetsreducerande åtgärder som dämpat, stört eller slagit ut kartlagda brottsmodus och fenomen (värdering av åtgärd begränsad effekt – viss effekt – stor effekt), och
- återtagna brottsvinster.

Genom att följa de hot och problemområden som Ekopolisen inriktas mot och fånga upp förändringar och avvikelser i såväl positiv som negativ bemärkelse kan effekter identifieras. Givetvis bör analysen göras med beaktande av att även andra faktorer, t.ex. andra samhällsliga insatser, kan ha påverkat hoten respektive problemen. Effekten bör löpande utvärderas i syfte att bättre förstå de faktorer som påverkat utvecklingen och vad Ekopolisen och Åklagarmyn-

digheten tillsammans med andra samverkansaktörer kan lära av detta för utvecklad inriktning och anpassning av åtgärder och insatser. Exempel på effektindikatorer som skulle kunna användas är

- brottsvinsternas utveckling över tid,
- läckaget ur välfärdssystemet över tid,
- utsatthetsmätningar från t.ex. Brå och Svenskt näringsliv, och
- det finansiella systemets stabilitet.

Vidare bör Ekopolisen fungera som en dialogpartner och mottagare av extern forskning och utveckling inom ramen för pågående initiativ och utveckling, bl.a. inom Sverige mot organiserad brottslighet (SMOB).

Vi delar arbetsgruppernas bedömning att det är av största vikt att uppdragsgivaren, dvs. regeringen, med rätt verktyg kan mäta och utvärdera verksamheten. Ett ensamt fokus på ”pinnjakter” som riskerar att bidra till att myndigheterna lägger fokus på att redovisa mängdärenden snarare än att ha ett proaktivt förhållningssätt, kan motverka en effektiv bekämpning av den organiserade brottsligheten. Det utesluter dock inte att även mer traditionella indikatorer kan ha betydelse och säga något om organisationens effektivitet. Vi rekommenderar därför att regeringen gör en analys av vilka indikatorer som bör användas för att mäta den nya organisationens resultat och effekter. Analysen är svår och kräver ett större arbete, bl.a. mot bakgrund av de stora mörkertalen på området. Desto viktigare är det dock att den görs. Med fördel kan arbetsgruppens förslag ovan beaktas inom ramen för den analysen.

## 7.5 Styrning och samledning

Enligt arbetsgruppernas bedömning bör Ekopolisens arbete alltså ta sin utgångspunkt i en hot- och sårbarhetsanalys och ha en inriktning som konkretiseras i ett antal problemområden (fokusområden för Ekopolisens arbete kommande år). Tyngdpunkten bör ligga i ett proaktivt arbetssätt, snarare än i en reaktiv ärendehantering och fokus bör ligga på problem och företeelser snarare än att styras av



hanteringen av ett inflöde. Som framgått är detta också vår uppfattning. Det ställer krav på ledningen och styrningen av enheten.

Arbetsgruppernas bedömning är att problemområdena bör tas fram av Polismyndigheten och delas med Åklagarmyndigheten i enlighet med redan etablerade rutiner för informationsutbyte och samråd. Utformningen av Ekopolisens inriktning och arbete bör även ske i nära samverkan med den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet. Lägesbilden bör löpande byggas upp och omvärderas, genom att information förs ihop från såväl underrättelseverksamheten och förundersöknings-verksamheten, som från andra samverkansaktörer.

Som framgått ovan bör samtliga brottstyper som i dag hanteras av Ekobrottsmyndigheten framöver handläggas av Ekopolisen. Flera av dessa brottstyper omfattas av en anmälningsskyldighet från olika myndigheter och aktörers sida. Vidare anmäls givetvis redan i dag flera brott och företeelser med ekoinslag till Polismyndigheten som fortsättningsvis bör handläggas av Ekopolisen. Även det icke-planlagda ärendeinflödet till enheten måste hanteras och handläggas effektivt. Ledningen för Ekopolisen måste därför i sin inriktning av verksamheten balansera utredningsresurserna för att dels åstadkomma en effektiv hantering av enklare mängdärenden, dels kunna lägga ett stort fokus på brottsbekämpande utredningsåtgärder som skapar effekter i problembilderna. I det planlagda arbetet bör Ekopolisen dessutom ha förmågan att fånga upp, analysera och plocka in det reaktiva ärendeinflödet genom att t.ex. klustra ärenden efter identifierade fenomen och tillvägagångssätt. På så sätt kan det nya arbetssättet få effekter även på mängdbrottsligheten och aktörerna bakom denna.

Att Ekobrottsmyndighetens nuvarande brottskatalog ska hanteras av Polismyndigheten innebär att den skrivs in i Polismyndighetens ärendefördelningsplan och att en första grovsortering av ärenden kommer att göras i enlighet med sedvanliga principer för ärendefördelning inom polisen. Vidare bör vissa andra ärenden (som i dag utreds av Polismyndigheten) som kräver särskild ekobrottsförmåga urskiljas enligt förutbestämda kriterier och lottas på Ekopolisen. Enligt arbetsgruppernas förslag bör Ekopolisen och NEA ha den yttersta beslutsrätten i fråga om vad som – utöver Ekobrottsmyndighetens nuvarande brottskatalog – är kvalificerade ekobrottsärenden och om dessa ska handläggas på Ekopolisen respek-

tive NEA. Vi har inom utredningen ingen avvikande uppfattning i denna del. Det är rimligt att de som besitter sakkunskapen ska ha möjlighet att avgöra vilka ärenden som lämpar sig för Ekopolisen. Emellertid vill vi betona att det är viktigt att ”in-tratten” inte blir för snäv. En förutsättning för vårt förslag är att den nya organisationen ska hantera både fler brott och fenomen och en större andel av den samlade ekobrottsligheten än i dag. Det är också viktigt att framhålla att sådana ”större” ekoärenden som ska hanteras av Ekopolisen ofta är av sådan karaktär att de i praktiken redan i dag resurs-sätts i samråd mellan åklagare och polis. Enligt arbetsgrupperna, som består av deltagare från båda dessa yrkeskategorier, bör det därför inte innebära några större svårigheter att enas myndigheterna emellan vilka ärenden som bör hanteras av Ekopolisen respektive NEA.

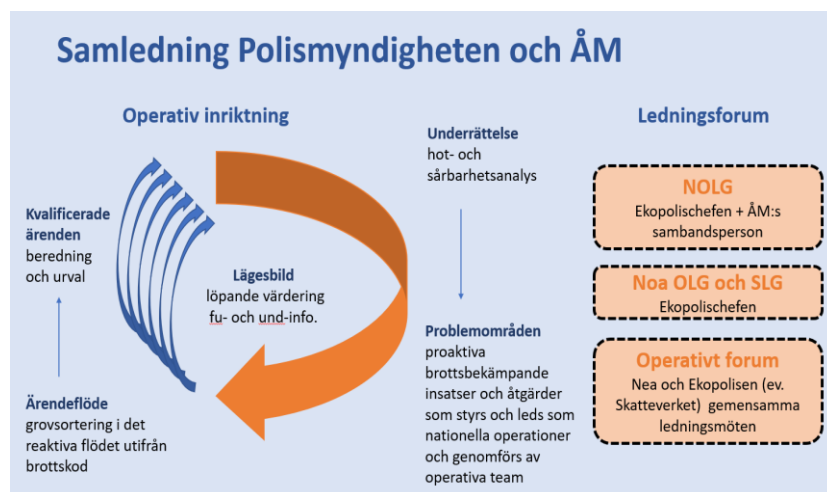
### 7.5.1 Inrättandet av ett operativt forum

Samarbetet mellan Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten kring ekobrottsbekämpningen är viktig och det krävs en samsyn kring prioriteringar och inriktningar. Även arbetsgrupperna har haft den uppfattningen. Dessa har därför föreslagit att ett operativt forum, ”Operativt forum”, ska inrättas. Grupperna har framhållit att Ekopolisen och NEA behöver träffas för löpande värderingar av lägesbilder och inför beslut om större brottsbekämpande insatser och åtgärder. Operativt forum skulle således vara ett särskilt forum där Ekopolisens ledning och NEA:s ledning samverkar och för dialog i operativa frågor och kring inriktningen inom ekobrottsbekämpningen. Exempelvis skulle möten inom forumet kunna hållas varannan vecka. Arbetsgrupperna har även föreslagit att ledningen för Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet deltar i forumet med viss regelbundenhet.

Ekopolischefen kommer att ingå i Noas lednings- och samverkansfora. För att markera Ekopolisens centrala roll inom Polismyndigheten och dess särställning bör, enligt arbetsgrupperna, Ekopolischefen dessutom ingå i Polismyndighetens högsta operativa ledningsgrupp (Nolg). Det innebär att Ekopolischefen får en direkttillgång till Polismyndighetens högsta ledning.

Inom utredningen vill vi framhålla vikten av att ledningen av den nya enheten blir tydlig och handfast. I dag har ingen den samlade bilden och kan besluta om en samlad inriktning eller tydliga prioriteringar på ekobrottsområdet. Den spretiga ledningen av ekobrottsbekämpningen bör med en ”ekopolischef” – som med fördel bör ha utredningskompetens – kunna åtgärdas. Vidare bör inriktning och strategiska prioriteringar bestämmas i samråd med Åklagarmyndigheten – och stämmas av även med andra brottsbekämpande myndigheter på ekobrottsområdet – på det sätt som föreslås av arbetsgrupperna.

**Figur 7.4** En illustration över en tänkt ”samledning” från Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens sida



## 7.5.2 Något ytterligare om robusthet

Genom utredningsarbetet har som kanske den största farhågan framhållits risken för att utredningsresursen som i dag finns fredad hos Ekobrottsmyndigheten skulle ”ätas upp” av Polismyndighetens övriga verksamhet. Detta är en farhåga som måste tas på allvar. Även vi vill framhålla vikten av att Ekopolisen blir en hållbar utredningsresurs. Av den anledningen är det viktigt att det byggs upp en organisationsstruktur inom Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten som garanterar stabilitet och långsiktighet över tid. Det är också viktigt att förmedla att inrättandet av Ekopolisen är en satsning,

som ger ökad resurs och effektivitet åt ekobrottsbekämpningen, inte en nedmontering. Det faktum att Ekopolisen blir en nationell enhet är också i någon mån en garanti för att resurserna ”fredas”. Det är alltså på intet sätt fråga om att gå tillbaka till situationen på 1990-talet när ekoresursen låg ute i regionerna och togs i anspråk för regionala behov.

Det är viktigt att den nya organisationen blir tillräckligt distinkt. Ekobrottsmyndighetens nuvarande ”symbolvärde” kommer, enligt vår bedömning, att kunna kvarstå genom etableringen av den nya Ekopolisen, som alltså rör sig om en större satsning inom ekobrottsbekämpningen. De olika förmågor som finns på området slås samman och kan arbeta tillsammans mot ett gemensamt mål, att bekämpa den organiserade och kvalificerade ekonomiska brottsligheten. Som framgått bedömer vi också att de nya arbetsmetoderna och de resurser, stödförmågor och kompetenser som kommer att finnas där kommer att göra Ekopolisen till en attraktiv arbetsplats.

Det är viktigt att uppdragsgivaren, dvs. regeringen, ger klara direktiv till myndigheterna i fråga om ekobrottsbekämpningen. Det bör övervägas att ge Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten ett tydligt uppdrag på området för att garantera en långsiktig utredningsresurs. Exempelvis framgår det av polislagen och polisens instruktion att det inom Polismyndigheten ska finnas vissa andra organisatoriska enheter och funktioner, bl.a. finanspolissektionen, Noa och Nationellt forensiskt center (NFC). Vidare är det viktigt att satsningen noggrant följs upp från regeringens sida, se avsnitt 7.4.

## 7.6 Särskilt om förhållandet till Skatteverket

Skatteverket bistår i dag i ungefär en tredjedel av Ekobrottsmyndighetens utredningar i projektärenden och särskilt krävande ärenden. Vidare är Skatteverket, vid sidan av konkursförvaltare, den enskilt största anmälaren av brott till Ekobrottsmyndigheten. Skatteverket kommer därför att i flera avseenden påverkas av vår föreslagna organisationsförändring.

Vi har med Skatteverkets hjälp identifierat vissa funktioner och samverkanskanaler som behöver ersättas och i vissa fall förbättras i förhållande till hur det fungerar i dag. Det kommer dock att bli nödvändigt att i särskild ordning göra en fullständig inventering av

vilka klarlägganden och behov som finns. Vi föreslår att den inventeringen görs i samverkan med Skatteverket inom ramen för myndigheternas uppdrag att förbereda omorganisationen. Genomgången bör innefatta allt från ingångna överenskommelser till kontaktvägar, kontaktpunkter och tekniska system, för att bl.a. underlätta brottsanmälningar och biträde av polis vid tvångsmedelsanvändning.

I sammanfattning bör åtgärderna syfta till att samarbetet mellan den nya polis- och åklagarorganisationen och Skatteverket ska fungera så sömlöst som möjligt. Det bör göras en förutsättningslös genomlysning av vilken samverkan som behövs, för att inte bara ersätta det samarbete som i dag finns mellan Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten utan även förbättra det. I stort bör samarbetet dock kunna fungera ungefär som i dag.

### Några exempel på frågor som behöver belysas

När det gäller Skatteverkets brottsanmälningar skickas dessa alltså i dag oftast till Ekobrottsmyndigheten. Enligt lag är Skatteverket skyldigt att göra en anmälan till åklagare, eller i vissa fall till sin egen brottsbekämpande avdelning, så snart det finns anledning att anta att vissa brott har begåtts (se t.ex. 17 § skattebrottslagen och 18 kap. 8 § skatteförfarandeförordningen [2011:1261]). Vidare är Skatteverket enligt bl.a. 11 § folkbokföringsförordningen (1991:749) skyldigt att till Polismyndigheten eller till åklagare anmäla misstankar om vissa andra brott. Skatteverket skickar i dag anmälningar om brott mot folkbokföringslagen och andra brott utanför Ekobrottsmyndighetens brottskatalog till Åklagarmyndigheten, som om ärendet är av okomplicerad natur i sin tur skickar anmälan vidare till polisen. Vissa brott, bl.a. många brottsbalksbrott, skickas direkt till polisen.<sup>3</sup> Vi föreslår, som utvecklats tidigare i detta avsnitt, att samtliga brottsanmälningar till den nya organisationen framöver ska göras till polisen.

Anmälningar till åklagare sker i dag genom datasystemet Brottsanmälan (BA). I dag kan Skatteverket emellertid inte göra anmälningar via BA-systemet till polisen. Anmälningar till Polismyndigheten görs i dag till en mailadress på en särskild blankett.<sup>4</sup> Blanketter är

---

<sup>3</sup> Det finns interna vägledningar inom Skatteverket kring till vilken myndighet anmälningar om olika brottstyper bör skickas.

<sup>4</sup> Blankett SKV 6200, Anmälan om misstänkt brott.

arbetskrävande och medför flera extra arbetsmoment jämfört med anmälningar som görs i BA, bl.a. manuell diarieföring och inskanning av underlag som ska bifogas anmälan. Om samtliga brottsanmälningar framöver ska göras till Polismyndigheten på det sätt som vi föreslår (för att sedan i aktuella fall slussas vidare till Ekopolisen och NEA), är det viktigt att det finns it-system som understödjer och förenklar den processen. Dessa bör vara på plats innan den nya organisationen driftsätts.

Enligt uppgift från Skatteverket finns det i dag inte heller tekniska förutsättningar för att skicka handlingar eller uppgifter mellan polisens it-system och det it-system som används inom Skatteverkets brottsutredande verksamhet. Även denna problematik bör lösas ut.

Skatteverkets brottsutredande verksamhet används som nämnts i dag som en utredningsresurs i ett stort antal ekobrottsärenden, som räknas upp i 1 § lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Oftast begärs utredningsstödet av en åklagare vid Ekobrottsmyndigheten, men även åklagare vid Åklagarmyndigheten kan begära biträde av Skatteverket (t.ex. i fråga om folkbokföringsbrott och rot/rut-bedrägerier). I fortsättningen kommer det som huvudregel att vara en åklagare vid NEA som begär biträde av Skatteverket. En nödvändig fråga för myndigheterna att gemensamt ta ställning till och överenskomma är vilka typer av ärenden som i framtiden bör utredas av Skatteverket och vilka som bör utredas av Ekopolisen, och hur resurserna ska fördelas.

Åklagare vid Åklagarmyndigheten använder liksom Ekobrottsmyndighetens åklagare Cåbra och en biträdesbegäran av NEA bör därför kunna göras genom Cåbra på samma sätt som i dag. Det är dock viktigt att systemet är flexibelt och tar höjd för förändringar som kan ske i framtiden. Det finns därför anledning att, inom ramen för den it-utveckling som bör ske i samband med omorganisationen, möjliggöra polisiärt förundersökningsledarskap även i ekobrottsärenden som ingår i Skatteverkets brottskatalog.

Eftersom Skatteverkets utredare i dag inte (med några få undantag) själva får verkställa åklagares beslut om tvångsmedel är det vidare viktigt att de framtida kontaktvägarna mellan Skatteverket och Polis-

myndigheten klagas.<sup>5</sup> När Skatteverket efter ett åklagarbeslut ska ombesörja biträde av polisen för att t.ex. verkställa tvångsmedel i ärenden som handläggs av NEA är det en nödvändighet att myndigheten har en tydlig väg in till Ekopolisen, som enligt vår uppfattning bör ha det huvudsakliga ansvaret för att tillhandahålla biträdet. Vi bedömer att det kommer att behöva utses en funktion inom Ekopolisen med uppgiften att vara kontaktpunkt mot Skatteverkets brottsutredningsenhet.

En annan problematik som Skatteverket har uppmärksammat oss på, och som enligt vår mening behöver lösas ut, är situationen där Skatteverkets brottsutredningsenhet behöver hålla förhör på orter där varken Ekobrottsmyndigheten eller Skatteverket finns i dag. Inte heller Ekopolisen och NEA kommer att finnas på samtliga orter i landet. I dessa fall finns det stora logistiska fördelar med att förhören kan hållas i polisens lokaler. Det har dock enligt vad vi erfar funnits vissa svårigheter för Skatteverket att få tillgång till polisens lokaler. En överenskommelse om vad som gäller i dessa fall bör ingås av myndigheterna.

Det finns överenskommelser på myndighetsnivå och samverkansfora som behöver ses över. Ett sådant exempel kan vara fora för att på ett principiellt plan diskutera formerna för och innehåll i brottsanmälningar och olika gemensamma utbildningsinsatser.

En särskilt viktig fråga är samverkan på underrättelsenivå. Det är av stor vikt att underrättelseverksamheten på ekoområdet är så samordnad som möjligt. Det måste därför skapas it-system som möjliggör ett effektivt informationsutbyte mellan Skatteverket och Ekopolisen.

För att samarbetet mellan Skatteverket, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten ska fungera är det sammanfattningsvis viktigt:

- Att Åklagarmyndigheten och Skatteverkets brottsutredande verksamhet kommer överens om fördelning av ärenden och utredningskostnader när Åklagarmyndigheten begär biträde av Brottsutredningsenheten på Skatteverket för genomförande av förundersökning,

---

<sup>5</sup> Utredningen om utökade befogenheter för Skatteverket inom brottsbekämpning och folkbokföring (Fi 2023:09) lämnar sitt betänkande den 28 maj 2025. I dag får Skatteverket verkställa beslut om beslag utan våld och medverka vid husrannsakingar och genomsökningar på distans. Utredningen ska bl.a. analysera och ta ställning till om Skatteverket under vissa förutsättningar ska få utökade möjligheter att fatta beslut om och använda tvångsmedel.

- att it-system som understödjer brottanmälningsprocessen och elektronisk kommunikation mellan myndigheterna finns på plats när den nya organisationen driftsätts,
- att Polismyndigheten kommer överens med Skatteverkets brottsutredande verksamhet om rutinerna vid genomförande av tvångsmedel i ärenden som utreds vid Skatteverket, t.ex. prov för DNA-analys och husrannsakan,
- att Polismyndigheten och Skatteverkets brottsutredande verksamhet kommer överens om tillträde till polisens lokaler för genomförande av förhör på orter där Skatteverket saknar lokaler och där det också saknas servicekontor eller när det av säkerhetsskäl är lämpligare att hålla förhöret på en polisstation,
- att Polismyndigheten och Skatteverket kommer överens om gemensam kompetensutveckling i vissa fall, t.ex. inom områdena it-forensik, utredningsmetodik för brottsutredare och kriminell ekonomi, och
- att det finns strategier för en nära och regelbunden samverkan och ett effektivt informationsutbyte mellan Ekopolisens och Skatteverkets underrättelseverksamheter, både på operativ nivå och på ledningsnivå.

## 7.7 Hur bör verksamheten se ut längre fram?

Det första steget i omorganisationen bör vara att inrätta de nya enheterna inom Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, att integrera Ekobrottsmyndighetens verksamhet i dessa samt att implementera de nya arbetsmetoderna. Vi förutser att den förändringen i sig kommer att ha positiva effekter på brottsbekämpningen. Den viktigaste förändringen handlar således om det förändrade synsättet och förhållningssättet. Det är en rimlig ordning att inte ändra för mycket på en gång, utan att inledningsvis koncentrera sig på funktionerna. Som vi har beskrivit i avsnitt 6.4 bör myndigheterna ges i uppdrag att förbereda och genomföra den förändringen. Innan man gör några ytterligare förändringar behöver strukturen och de nya arbetsmetoderna sätta sig.



Samtidigt måste det byggas in en flexibilitet i organisationen, så att denna kan anpassas efter samhälls- och brottsutvecklingen. Vi förutser att organisationen på sikt måste växa och att det måste tillföras resurser. Resurserna på ekobrottsområdet är i dag inte anpassade efter den ekonomiska brottslighetens omfattning. Brottsligheten förväntas inte heller minska på kort sikt. Dessutom kan ett effektivare arbetssätt på kort sikt komma att generera fler brottsanmälningar, eftersom fler brott upptäcks. På lite längre sikt bör en effektivare sårbarhetsreducering dock ha en minskande effekt på brottslighetens omfattning.

Med andra ord är en resursförstärkning sannolikt nödvändig inom några år. Bland annat förutser vi att fler civila utredare med särskild specialistkompetens behöver anställas och att fler åklagare behöver ha sin placering vid NEA.

På underrättelseområdet bör samverkan med övriga brottsbekämpande myndigheter byggas ut och bli mer strukturerad och gemensamma plattformar skapas. Det är i längden ohållbart att varje myndighet har sitt eget it-system som inte är kompatibelt med övriga myndigheters, samtidigt som myndigheterna har överlappande ansvarsområden och arbetsuppgifter. Informationsutbytet mellan myndigheterna på underrättelsenivå bör öka betydligt. I arbetet med att åstadkomma detta bör Polismyndigheten ta en ledande roll.

Polismyndigheten bör ta en ledande roll även i samordningen av de olika samarbeten och samverkansfora som i dag finns på området (jfr avsnitt 5).

Också det brottsförebyggande arbetet som myndigheterna bedriver behöver samordnas och inriktas, liksom myndigheternas kontakter med näringslivet.

Målsättningen måste, på samtliga områden, vara att det finns någon som har överblicken och förutsättningar att på en strategisk nivå bedöma vilka åtgärder som behöver vidtas. Denna någon bör, enligt vår bedömning, vara Polismyndigheten.



# 8 Åtkomst till vissa uppgiftssamlingar

## 8.1 Inledning

En av anledningarna till att organiserad ekonomisk brottslighet är ett så stort samhällsproblem är att den ofta är svårupptäckt. Ekobrott är dessutom brott som mer sällan än andra brottstyper anmäls. Brottsligheten måste i stället upptäckas. Detta ställer, som vi beskriver i tidigare avsnitt, särskilda krav på effektiva verktyg i underrättelseverksamheten. Underrättelseverksamhetens främsta verktyg är information och sådan finns ofta i register som förs av olika myndigheter.

I våra direktiv redogörs det för Riksrevisionens granskningsrapport<sup>1</sup> där vissa hinder för Ekobrottsmyndighetens underrättelseverksamhet pekas ut. Ett sådant hinder som nämns i rapporten är att underrättelseverksamheten vid tiden för granskningen inte hade direktåtkomst till vissa register med finansiell information. Ett av dessa register var det s.k. penningtvätsregistret. Ett annat var Skatteverkets konto- och värdefackssystem. I direktiven nämns även Skatteverkets beskattningsdatabas som ett register som Ekobrottsmyndigheten tidigare har efterfrågat tillgång till. När våra direktiv beslutades hade ett antal utredningar tillsatts och vissa författningsändringar gjorts som hade ökat Ekobrottsmyndighetens åtkomst till uppgifter sedan Riksrevisionens granskning. Eftersom tillgång till finansiell information är en central del av underrättelseverksamheten borde det enligt regeringen likväl övervägas om myndigheten har behov av ännu fler åtgärder för att öka dess tillgång till information.

Vi har mot den bakgrunden fått i uppgift att analysera och ta ställning till om och i så fall på vilket sätt Ekobrottsmyndigheten

---

<sup>1</sup> Ekobrottsmyndigheten – arbetet mot den organiserade brottsligheten (RiR 2021:30).

bör få tillgång till ytterligare register som andra myndigheter förfogar över samt ta ställning till om myndigheten bör ha direktåtkomst till ytterligare register eller inte. Vidare ska vi redogöra för de konsekvenser för den personliga integriteten som en ökad tillgång till register kan medföra. Slutligen ska vi lämna förslag till författningsändringar eller utvecklade samverkansformer som är motiverade.

Våra förslag i detta betänkande innebär att Ekobrottsmyndigheten kommer att upphöra som myndighet. Ekobrottsmyndighetens underrättelseverksamhet kommer att bli en del av Polismyndighetens underrättelseverksamhet. Även om Ekobrottsmyndigheten skulle kvarstå som myndighet, är vi övertygade om att underrättelsestjänsterna på ekoområdet framöver bör slås ihop, se avsnitt 6.3. Många av de praktiska hindren för delning av information – hinder som beror på exempelvis it-system och begränsningar i avtal – kommer därmed att upphöra. I den mån det finns hinder i form av myndighetsgränsen mellan Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten kommer också den att upphöra. Som redogörs för ovan, och genom ytterligare förslag som lagts sedan direktiven skrevs, har dessutom åtkomsten till finansiell information ökat (eller kan förväntas öka) genom föreslagna och genomförda författningsändringar. Ekobrottsmyndigheten har dock, på fråga från oss, uttryckt att myndigheten alltjämt saknar tillgång till vissa uppgifter hos andra myndigheter som behövs i underrättelseverksamheten. Vi har kunnat konstatera att Polismyndigheten inte har större tillgång till dessa uppgifter än Ekobrottsmyndigheten. De efterfrågade uppgifterna finns i tre uppgiftssamlingar: penningtvätsregistret, beskattningsdatabasen och tulldatabasen.

En övergripande iakttagelse från vår sida, som vi redogör för i avsnitt 8.2, är att det behöver tas ett större grepp om frågan om de brottsbekämpande myndigheternas och andra myndigheters registerförfattningar och om tillgången till och utbytet av information. Det är inte en effektiv ordning att se över register per myndighet. I stället behövs det en systemsyn på registerlagstiftningen. Bedömningarna av vilka uppgifter som de brottsbekämpande myndigheterna behöver och under vilka förutsättningar uppgifterna bör få behandlas och delas bör göras samlat. Exempelvis har en översyn gjorts av Skatteverkets, Tullverkets och Kronofogdemyndighetens registerlagstiftningar utan att motsvarande översyn gjorts av samverkande

myndigheters regleringar, t.ex. de brottsbekämpande. Tillgången till information är grundläggande i en effektiv brottsbekämpning och att olika myndigheter med samma eller likartade uppgifter har olika tillgång bör, enligt vår bedömning, motiveras särskilt. Vår rekommendation är att en sådan övergripande genomlysning görs och att myndigheternas behov av information då görs samlad och vägs mot eventuella risker för den personliga integriteten.

I avvaktan på den åtgärden går vi i detta avsnitt igenom de ovan nämnda tre uppgiftssamlingarna och analyserar om och i så fall på vilket sätt Ekobrottsmyndigheten bör få större tillgång till dem. Vi vill betona att de lösningar som vi föreslår inte bör ersätta den större översyn som behövs och att förslaget som avser beskattningsdatabasen bidrar till det olyckliga lappande och lagande som regelverket präglas av.

Eftersom vi föreslår att den framtida Ekopolisen ska vara en del av Polismyndigheten, kommer vi att innefatta den myndigheten i våra bedömningar. Dessutom har Polismyndigheten uttryckt ett självständigt behov av uppgifterna. Oavsett om underrättelseverksamheten på ekobrottsområdet i framtiden kommer att ligga under Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten, eller under endast Polismyndigheten, och oavsett om den kommer att vara samlad eller uppdelad kommer argumentationen därför att äga samma giltighet.

## 8.2 Utgångspunkter och något om direktåtkomst

**Det behövs tas ett omtag och ett större grepp om de brottsbekämpande myndigheternas registerförfattningar och utbyte av information**

**Utredningens bedömning:** Det bör göras en samlad översyn av registerförfattningarna för myndigheterna som arbetar med brottsbekämpning eller som samverkar med brottsbekämpande myndigheter.

Regeringen har i flera sammanhang anförts att det är oacceptabelt att bristande förutsättningar att dela information kan bidra till att brott begås och att det behöver finnas tillräckliga förutsättningar att utbyta information mellan myndigheter och andra aktörer för

att bekämpa och förebygga brott. Regelverket måste dessutom kunna tillämpas på ett effektivt sätt i praktiken. Samtidigt behöver det finnas en väl avvägd balans mellan den enskildes integritet och möjligheterna att utbyta information.<sup>2</sup> Den bedömningen delar vi.

Myndigheternas möjligheter att utbyta information med varandra styrs dels av dataskyddsregler, som har sin grund i EU:s dataskydds-förordning, dels av bestämmelser om sekretess för vissa uppgifter. Utlämnande av personuppgifter utgör behandling av personuppgifter enligt EU:s dataskydds-förordning. För att behandling i form av utlämnande ska vara tillåten krävs därför att de grundläggande förutsättningarna för behandling är uppfyllda. Det innebär bl.a. att det måste finnas en rättslig grund för utlämnandet, exempelvis en tvingande bestämmelse om uppgiftsskyldighet och att uppgifterna samlats in för särskilda och berättigade ändamål, som stöder utlämnandet. Dessutom krävs det att sekretesslagstiftningen tillåter att information delas.

I samband med tillkomsten av EU:s dataskydds-förordning gjordes en översyn av samtliga registerförfattningars förenlighet med den nya förordningen. Det infördes en rad nya dataskyddslagar i Sverige, som ersatte äldre registerlagar. Vissa registerförfattningar blev kvar med mindre justeringar. Den myndighetsspecifika lagstiftningen behölls dock, med utgångspunkt i hur regleringen såg ut tidigare. De olika registerförfattningarna har, i kombination med den separata sekretesslagstiftningen, i stor utsträckning lett till osäkerhet om hur de ska tolkas och en rädsla för att dela information även när det egentligen saknas rättsliga hinder. I takt med att olika behov av åtkomst till information har gjorts gällande från en eller flera myndigheter, eller har kommit fram på andra sätt, har det gjorts ändringar i författningarna. Ett exempel på sådana kompletteringar är de många bestämmelserna om åtkomst till beskattningsdatabasen i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. I vissa fall har en samlad översyn gjorts av dataskyddsförfattningarna, men endast avsett vissa myndigheter (se t.ex. SOU 2023:100, där den gemensamma nämnan syns vara att de berörda myndigheterna, Tullverket, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten, ligger under Finansdepartementets ansvar).

eSamverkansprogrammet (eSam) bildades 2015. I dag har eSam 41 medlemsmyndigheter, däribland Skatteverket, Sveriges domstolar,

---

<sup>2</sup> Se t.ex. dir. 2023:146.

Tullverket, Kustbevakningen och Kronofogdemyndigheten. Medlemmarna i eSam samverkar kring tillgängliga och rättssäkra digitala lösningar. I eSam:s promemoria En modern registerförfattning<sup>3</sup> konstaterar eSam att de senaste årens samhällsutveckling har lett till att många registerförfattningar i dag är föråldrade. Ofta är regleringen begränsande utan att medföra större skydd för enskildas integritet. Dagens registerförfattningar skapar, enligt eSam, problem för myndigheters verksamhet, främst inom digitaliseringsområdet. Specificerade ändamålsbestämmelser samt detaljerade uppräkningsav vilka personuppgifter som får behandlas hindrar myndigheten från att fullgöra sitt författningensliga uppdrag. Det finns onödiga begränsningar för hur uppgifter kan användas i myndighetens utvecklingsverksamhet. eSams rekommendation är att registerförfattningarna bör moderniseras för att stödja digitaliseringen med bibehållet integritetsskydd. eSam konstaterar vidare, precis som vi, att registerförfattningarna som reglerar hur myndigheter får behandla personuppgifter i sina verksamheter inte är följden av ett systematiskt arbete. De framstår, enligt organisationerna, snarare som ett lapptäcke av föråldrade författningar inom ett svåröverblickbart och fragmenterat rättsområde med bristande enhetlighet, struktur och normtekniska lösningar. Tydligt avgränsade och specificerade ändamålsbestämmelser samt detaljerade uppräkningsav vilka personuppgifter som får behandlas står ofta i kontrast till myndighetens uttryckliga uppdrag som är bredare formulerat i andra författningar eller regeringsbeslut. Regleringarna innebär, enligt eSam, att det uppstår hinder för myndigheten att fullgöra sitt författningensliga uppdrag, vilka egentligen inte är föranledda av några reella risker för den personliga integriteten, utan oftast uteslutande är av lagteknisk karaktär. E-sam menar vidare att bestämmelser om direktåtkomst ger upphov till olika tolkningar och missförstånd mellan parter som ska utbyta uppgifter och förespråkar en översyn av myndigheternas registerförfattningar där vissa gemensamma principer ska vara vägledande.

Vi delar i allt väsentligt eSams bedömningar. ”Lappandet och lagandet” är en mycket ineffektiv ordning. Vidare kan systemet med separata registerförfattningar ifrågasättas. När det särskilt gäller de brottsbekämpande myndigheterna finns det en gemensam uppgift. Ofta är uppdragen och ”brottskatalogerna” överlappande eller desamma. Att de brottsbekämpande myndigheterna i informations-

---

<sup>3</sup> En modern registerförfattning, ES2022, juni 2022.

hänseende styrs av olika regler och har olika tillgång till information framstår inte som vare sig ändamålsenligt eller rimligt. Skillnader kan vara motiverade, men bör vara undantagsfall och motiveras särskilt. En välfungerande samverkan mellan myndigheter för att upptäcka, förebygga och bekämpa brott förutsätter att det är möjligt att utbyta information på ett effektivt sätt. I förlängningen finns det mycket som talar för att de brottsbekämpande myndigheterna bör ha en gemensam "informationspool", där vissa åtkomstbegränsningar finns inbyggda i systemet. Det vill säga åtkomsten (loggas och) begränsas av vilken uppgift den informationssökande har i det enskilda fallet. Det övergripande ändamålet med personuppgiftsbehandlingen i poolen skulle kunna vara exempelvis brottsbekämpning eller andra ändamål som är nödvändiga för att myndigheterna ska kunna fullgöra sina uppgifter. Dataskyddet tillgodoses genom tekniska lösningar. Även sekretesskyddet kan beaktas på detta sätt. Redan i dag görs dessa avvägningar på förhand i flera fall, exempelvis i fråga-svarstjänster där svaret kommer automatiserat och omedelbart.

Det bör alltså göras en samlad bedömning av vilken information de brottsbekämpande myndigheterna behöver. Den bedömningen måste vara utgångspunkten. Givetvis bör det också göras en bedömning av vilket skydd som behövs för den personliga integriteten och hur tungt det bör väga och hur skyddet kan byggas in i systemen. Även dessa bedömningar bör göras samlat. Risken är att det påverkar skyddet för den personliga integriteten negativt när informationsdelning regleras ad hoc och det görs bedömningar som endast gäller varje enskild uppgiftsåtkomst. Det kan ju mycket väl vara så att det samlade informationsutbytet får större genomslag och större påverkan på den personliga integriteten än vad man kan upptäcka i varje enskilt lagstiftningsärende. Detta gäller i mycket hög grad sekretesslagstiftningen där det under de senaste åren utretts och genomförts flera författningsändringar som bryter sekretess till skydd för den personliga integriteten, bl.a. till förmån för brottsbekämpningen.<sup>4</sup> Även här borde en samlad översyn göras.

Särskilt noterar vi i översynen av Tullverkets, Skatteverkets och Kronofogdemyndighetens registerlagstiftningar diskussionen om begrepps användning i författningarna, bl.a. kring begreppet direkt-

---

<sup>4</sup> Se t.ex. lagrådsremissen Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – en ny sekretessbrytande bestämmelse s. 11 f. för en uppräknning av de många utredningarna och åtgärderna på området de senaste åren.



åtkomst, eftersom detta ord även återfinns i andra registerförfattningar som inte omfattas av översynen.

Det bör således enligt vår bedömning göras ett omtag och en samlad översyn över hela registerlagstiftningen på området med siktet på att ensa den och göra den mer ändamålsenlig och lättillämpad. Justitiedepartementet bör få ett samordnande ansvar för dessa frågor i Regeringskansliet.

Vi har övervägt att avstå från att lämna några förslag i denna del i avvaktan på en sådan översyn eftersom ad hoc-ändringar i författningarna kan riskera att ”mildra symtomen” och på så sätt fördröja den stora reform som behövs. Eftersom det är viktigt att bekämpningen av den organiserade ekonomiska brottsligheten inte tappar fart, lämnar vi emellertid två förslag som underlättar visst informationsutbyte, se vidare i avsnitt 8.4 och 8.5.

## Något om direktåtkomst och förslagen i SOU 2023:100

Myndigheter kan ta del av uppgifter hos andra myndigheter på olika sätt. Ett av dessa sätt är genom s.k. direktåtkomst. Det som vanligtvis har avsetts med begreppet direktåtkomst är att någon har direkt tillgång till någon annans register eller databas och på egen hand kan söka efter information, dock utan att kunna påverka innehållet i registret eller databasen. Vid direktåtkomst fattas beslutet om överföring i varje enskilt fall av mottagaren. Den som ansvarar för databasen eller registret har således inte någon kontroll över vilka uppgifter som mottagaren vid ett visst tillfälle tar del av. Den faktiska begränsningen av direktåtkomsten görs med hjälp av olika tekniska lösningar. Som vi återkommer till har dock skillnaden mellan direktåtkomst och annan elektronisk tillgång med den rättsliga och tekniska utvecklingen minskat.<sup>5</sup> De flesta uppgifter lämnas numera ut elektroniskt. Fortfarande används uttrycket utlämnande av personuppgifter på medium för automatiserad behandling. Detta kan ske genom att personuppgifter lämnas t.ex. genom filöverföring mellan it-system eller per e-post. Informationsutbytet kan också ske automatiskt, exempelvis genom en s.k. fråga-svarstjänst i en app. I praktiken är den tekniska utformningen av en myndighets system för

---

<sup>5</sup> Gränsdragningen behandlas i Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2015 ref. 61 (det s.k. LEFI Online-avgörandet).

utlämnande av uppgifter avgörande för om utlämnandet rättsligt är att betrakta som direktåtkomst eller som annat elektroniskt utlämnande. Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2015 ref. 61 (det s.k. LEFI Online-avgörandet) utgår från en bedömning av det tekniska förfarandet vid överföring. Om ett automatiserat system för informationsöverföring inte kräver en reaktion av den utlämnande myndigheten föreligger direktåtkomst. Om systemet däremot kräver en reaktion från den utlämnande myndigheten (som kan vara helt automatiserad), och ger användaren samma momentana svar som vid direktåtkomst, föreligger inte direktåtkomst.

I praktiken sker informationsutbytet numera ofta lika snabbt och effektivt med olika elektroniska tekniska lösningar, oavsett om åtkomsten definieras som en direktåtkomst eller inte. Vid direktåtkomst uppkommer dock vissa rättsliga konsekvenser. Det finns med andra ord rättsliga skillnader mellan direktåtkomst och andra former för elektroniskt utlämnande.

I denna utredning har Ekobrottsmyndigheten i första hand efterfrågat åtkomst till de aktuella uppgiftssamlingarna genom direktåtkomst. Ett skäl till detta är att en myndighet som behöver information inte alltid vet vilken information som finns i uppgifter i andra myndigheters register. Det kan vara omständligt och tidsödande att behöva ställa specifika frågor för att ta reda på detta. Dessutom kan information, som myndigheterna inte själva vet att de behöver förrän de ser den, vara av avgörande betydelse för att upptäcka brottslig verksamhet. Samtidigt har det i flera sammanhang förts fram betänkligheter med att tillåta direktåtkomst till uppgifter hos andra myndigheter. Om en myndighet ges direktåtkomst till uppgifter i en annan myndighets databas eller register innebär det att alla uppgifterna redan i och med tillgängliggörandet kan betraktas som allmänna handlingar hos den mottagande myndigheten. I och med detta skapas en mängd överskottsinformation som kan medföra merarbete för den mottagande myndigheten, t.ex. genom att uppgifterna begärs ut från den mottagande myndigheten. Vidare innebär direktåtkomst en ökad risk för intrång i den personliga integriteten eftersom det typiskt sett innebär att uppgifter blir tillgängliga för fler personer och att den utlämnande myndighetens möjligheter att kontrollera hur uppgifterna används minskar. Det har således gjorts gällande flera fördelar med att uppgifter lämnas ut på annat sätt än genom direktåtkomst. Den största fördelen anses vara de mindre integri-

tetsriskerna. I lagstiftningsärenden har direktåtkomst tidigare ansetts vara en så integritetskänslig form av personuppgiftsbehandling att den i princip endast anses vara tillåten om det finns stöd för den i lag.<sup>6</sup>

I betänkandet Framtidens dataskydd vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden, del 1, SOU 2023:100, förs ett utförligt resonemang om ändamålsenligheten i att mot bakgrund av den rättsliga och tekniska utvecklingen göra åtskillnad mellan olika former av elektroniska utlämnanden och kring frågan om huruvida rätten till direktåtkomst måste eller bör regleras särskilt. I flera avseenden överensstämmer resonemangen med eSams rekommendationer. Kortfattat återgivet och sammanfattningsvis finner Utredningen om dataskydd och kontroll hos Skatteverket, Tullverket och Kronofogden i sina överväganden att det saknas anledning att göra någon juridisk åtskillnad mellan direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande. Utredningen finner bl.a. att en skarp juridisk gräns mellan de olika formerna av utlämnande framstår som svårförenlig med målsättningen om teknikneutralitet och att den dessutom stämmer mindre väl överens med bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning. Vidare anför utredningen att myndigheterna enligt den allmänna dataskyddsregleringen och sekretesslagstiftningen, oavsett form av elektroniskt utlämnande, har ett ansvar för att tillgodose erforderligt sekretesskydd, dataskydd och säkra tekniska lösningar för behandling och överföring av personuppgifter. Tidigare invändningar, som att den utlämnande myndigheten inte har kontroll över vilka uppgifter mottagarmyndigheten vid varje enskilt tillfälle tar del av eller att den utlämnande myndigheten vid annat elektroniskt utlämnande än direktåtkomst har möjlighet att stoppa överföringen i det enskilda fallet, gör med den tekniska utvecklingen sig, enligt utredningen, inte längre gällande på samma sätt som förr. Vidare finner utredningen att det är sannolikt att framtida tekniska lösningar som mot svarar direktåtkomst kan kalibreras så att överskottsinformation kan begränsas till ett absolut minimum.

Sammantaget är det utredningens bedömning att en väl analyserad och förberedd direktåtkomst, där de inblandade myndigheterna har övervägt och löst frågor som rör sekretesskydd på ömse håll, vidtagit behövliga säkerhetsåtgärder, begränsat eventuell överskottsinformation samt övervägt frågan om eventuella begränsningar i den mottagande myndighetens möjlighet att använda sig av de uppgifter som

---

<sup>6</sup> Se t.ex. prop. 2016/17:58 s. 130 f.

blir åtkomliga, inte behöver innebära större risker för den enskildes integritet än vid en annan form av elektroniskt utlämnande av personuppgifter.

Utredningens författningsförslag, som avser dataskyddsregleringar för Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten, innebär att elektroniskt utlämnande får ske om det inte är olämpligt. Därmed ges, enligt utredningen, lagstöd även för sådant utlämnande som sker genom direktåtkomst.

Utredningens bedömningar avser formen för utlämnande av uppgifter ur bl.a. beskattningsdatabasen och tulldatabasen men äger enligt vår bedömning en bredare giltighet. Vi ansluter oss i stort till utredningens bedömningar. För ett närmare och fullständigt resonemang hänvisas till SOU 2023:100 s. 797 f. Betänkandet bereds för närvarande i Regeringskansliet och vi saknar bestämd information om i vilken utsträckning förslagen kommer att genomföras. Vi kommer därför i våra förslag att utgå från nu gällande författningar, där direktåtkomsten är författningsreglerad.

Begreppet direktåtkomst finns i dag i bl.a. lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Den finns dock även i en rad andra dataskyddsförfattningar, bl.a. lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, härfter polisens brottsdatalag (som förbjuder direktåtkomst till penningtvätsregistret). Bättre hade enligt vår bedömning varit en teknikneutral reglering, i linje med det som föreslås i SOU 2023:100. Den diskrepans mellan de olika dataskyddslagarna som kommer att uppstå om förslagen i SOU 2023:100 genomförs illustrerar behovet av en samlad översyn av regelverket.

### 8.3 Penningtvätsregistret

**Utredningens bedömning:** Finanspolisens uppdrag och uppgifter inom Polismyndigheten bör ses över för att underlätta ett ökat informationsutbyte mellan den sektionen och Polismyndighetens övriga verksamhet och andra brottsbekämpande myndigheter på ekoområdet.

Finanspolisen och penningtvätsregistret beskrivs i avsnitt 4.4.7 och 7.3.1. En stor del av informationen upprepas här för läsbarhetens skull.

Finanspolissektionen inom Noa (Finanspolisen) är Sveriges finansunderrättelseenhet enligt penningtvätsdirektivet.<sup>7</sup> Direktivet kräver att finansunderrättelseenheten är operativt oberoende och självständig. Den ska ha behörighet och kapacitet att utföra sina uppgifter fritt och kunna fatta självständiga beslut, inklusive att kunna fatta självständiga beslut om att analysera, begära och sprida specifik information. Vidare ska finansunderrättelseenheten enligt direktivet vara den enda centrala nationella enhet som ansvarar för att ta emot och analysera rapporter om misstänkta transaktioner som lämnas av verksamhetsutövare. Av den anledningen har det angetts i Polismyndighetens instruktion att det ska finnas en särskild funktion inom polisen som ska bedriva verksamheten enligt direktivet. Den funktionen är alltså Finanspolisen.

Finanspolisen för ett penningtvätsregister för att behandla den finansiella underrättelseinformation som Finanspolisen tar emot och inhämtar. Uppgifterna där behandlas med stöd av 5 kap. 18 och 19 §§ polisens brottsdatalog.<sup>8</sup> Den första bestämmelsen anger att Polismyndigheten får föra ett penningtvätsregister. Personuppgifter får behandlas i penningtvätsregister om det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet där penningtvätt är ett led för att dölja vinning av brott eller brottslig verksamhet, eller som innefattar finansiering av terrorism. Informationen i registret består bl.a. av aktiviteter och transaktioner som verksamhetsutövare har bedömt kan utgöra ett led i penningtvätt.

Finanspolisens uppgift är att analysera och bedöma om de avvikelser eller misstänkta aktiviteter eller transaktioner som rapporterats, antingen ensamma eller i kombination med annan information, kan misstänkas utgöra ett led i brottslig verksamhet. Om så är fallet ansvarar Finanspolisen för att föra informationen vidare till andra delar inom Polismyndigheten, t.ex. utredningsverksamheten, eller till andra brottsbekämpande myndigheter. Finansunderrättelseenheten ansvarar nämligen enligt penningtvätsdirektivet för att

---

<sup>7</sup> Se artikel 32.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG. Motsvarande bestämmelse finns i artikel 17.1 i sjätte penningtvätsdirektivet.

<sup>8</sup> Se SFS 2025:135, som träder i kraft den 1 juli 2025.

sprida resultaten av sina analyser och andra relevanta uppgifter, när det finns skäl att misstänka bl.a. penningtvätt, till behöriga myndigheter.<sup>9</sup> Finanspolisen ska alltså dela information av betydelse med andra delar av Polismyndigheten och andra brottsbekämpande myndigheter (s.k. delgivning). Enligt direktivet har den finansiella underrättelseenheten dock ingen skyldighet att tillmötesgå en begäran om uppgifter om det finns objektiva grunder för att anta att utlämnande av sådana uppgifter skulle inverka negativt på pågående undersökningar eller analyser, eller om uppgiftslämnandet i undantagsfall skulle vara klart oproportionerligt mot en fysisk eller juridisk persons legitima intressen eller också irrelevant för det ändamål för vilket det har begärts.

I dag är det endast tjänstemän vid Finanspolisen som har tillgång till uppgifterna i penningtvätsregistret (2 § första stycket polisens brottsdataförordning och 32 § förordningen [2022:1718] med instruktion för Polismyndigheten). Andra delar av Polismyndigheten och andra brottsbekämpande myndigheter har inte möjlighet att göra egna sökningar i registret. Utlämnande av uppgifter från penningtvätsregistret genom direktåtkomst är således inte tillåtet (2 kap. 12 § andra stycket polisens brottsdatalog).

Det har bl.a. i Riksrevisionens granskningsrapport om Ekobrottsmyndigheten framförts att uppgifterna i penningtvätsregistret skulle vara till nytta i Ekobrottsmyndighetens verksamhet och att den samlade brottsbekämpningen skulle bli effektivare om fler myndigheter fick direkt tillgång till registret, eller i varje fall till vissa uppgifter hos Finanspolisen.<sup>10</sup> Ekobrottsmyndigheten har framfört detta önskemål även till oss. Vidare har ett stort antal medarbetare som vi talat med vid Polismyndigheten anfört att det vore till nytta i den brottsbekämpande verksamheten om övriga delar av polisen fick åtkomst till registret.<sup>11</sup> Särskild nytta skulle informationen ha i myndigheternas underrättelseverksamhet.

Sedan Riksrevisionens granskningsrapport skrevs har förutsättningarna för åtkomst till penningtvätsregistret ökat något. Den 1 juli 2022 trädde lagen (2022:613) om finansiell information i brottsbekämpningen i kraft. Enligt den lagen får Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket och Tullverket begära finansiell in-

---

<sup>9</sup> Se artikel 32.3.

<sup>10</sup> Se även dir. 2022:76.

<sup>11</sup> Dock har vi inte samtalat om detta med medarbetare vid Finanspolisen.

formation eller finansiell analys från Finanspolisen. Finanspolisen ska i dessa fall lämna ut uppgiften, om den behövs i myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra allvarliga brott. Med allvarliga brott avses i lagen de former av brottslighet som förtecknas i bilaga I till Europolförordningen<sup>12</sup>. Bland annat penningtvätt, organiserad brottslighet, svindleri och bedrägeri, it-brottslighet och korrupktion omfattas av begreppet. Andra brott än de förtecknade omfattas inte av uppgiftsskyldigheten. En uppgift ska inte heller lämnas ut om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut, eller Finanspolisen fått information i fråga från en utländsk myndighet med villkoret att den inte lämnas ut. Sedan lagen trädde i kraft och fram till och med den 30 juni 2024 tog Finanspolisen emot totalt 507 förfrågningar om att få ta del av uppgifter. I endast några enstaka procent av fallen avslög Finanspolisen en begäran på grund av att uppgifterna omfattades av sekretess. I de flesta fall lämnades svar samma dag eller inom ett par dagar.<sup>13</sup>

Vidare infördes den 1 januari 2023 ett nytt kapitel i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen), 4 a kap., om samverkan mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Den som deltar i en särskilt beslutad samverkan ska, som huvudregel, trots sekretess eller tystnadsplikt lämna en uppgift till en annan deltagare om det behövs för mottagarens deltagande i samverkan. Samverkans syfte ska vara att förebygga, förhindra eller upptäcka sådan penningtvätt och finansiering av terrorism som till sin karaktär, komplexitet eller omfattning är allvarlig. Bland dem som kan delta i en sådan samverkan finns Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

De brottsbekämpande myndigheterna, innefattande Polismyndigheten i övrigt, kan således göra förfrågningar till Finanspolisen om att få ut uppgifter från penningtvättsregistret. Utöver detta lämnar Finanspolisen också, som redovisats ovan, på eget initiativ ut infor-

---

<sup>12</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/794 av den 11 maj 2016 om Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) och om ersättande och upphävande av rådets beslut 2009/371/RIF, 2009/934/RIF, 2009/935/RIF, 2009/936/RIF och 2009/968/RIF.

<sup>13</sup> SOU 2024:58 s. 681 f.

mation till brottsbekämpningen, när den finner skäl till det. Den övervägande delen av alla uppgifter i penningtvättsregistret som lämnas ut till Ekobrottsmyndigheten, andra delar av Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen och Tullverket, lämnar Finanspolisen ut på eget initiativ utan att den mottagande myndigheten har efterfrågat uppgifterna.<sup>14</sup>

Frågan om huruvida andra brottsbekämpande myndigheter än Polismyndigheten genom Finanspolisen bör ha tillgång till penningtvättsregistret har övervägts i tidigare lagstiftningsärenden. Senast fick i juni 2022 en särskild utredare i uppdrag att ta ställning till bl.a. om tillgången till uppgifter i penningtvättsregistret för brottsbekämpande myndigheter borde utökas. Utredningen antog namnet 2022 års penningtvättsutredning och redovisade i augusti 2024 betänkandet Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism (SOU 2024:58). Utredningen behandlar i betänkandet bl.a. frågorna om Finanspolisens oberoende och brottsbekämpande myndigheters tillgång till penningtvättsregistret. För en heltäckande beskrivning av utredningens bedömningar hänvisas till volym 1 av betänkandet, s. 667 f. I det följande ges en summarisk beskrivning av övervägandena och slutsatserna.

## Bedömningarna i SOU 2024:58

2022 års penningtvättsutredning föreslår att det regleras i lag att det vid Polismyndigheten ska finnas en finansunderrättelseenhet för att fullgöra uppgiften att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism.<sup>15</sup> Utredningen konstaterar att bestämmelserna om finansunderrättelseenhetens oberoende har förtydligats i sjätte penningtvättsdirektivet. Finansunderrättelseenheten ska enligt det direktivet vara fri från otillbörlig politisk och statlig påverkan eller inblandning. Finansunderrättelseenheten ska också vara fri från otillbörlig påverkan eller inblandning från näringslivet. När en finansunderrättelseenhet existerar inom en annan myndighets befintliga struktur ska finansunderrättelseenhetens kärnfunktioner vara operativt avskilda från värmyndighetens andra

---

<sup>14</sup> SOU 2024:58, s. 678 och 682.

<sup>15</sup> SOU 2024:58, s. 495 f.



funktioner. Liksom regeringen i det tidigare lagstiftningsärendet<sup>16</sup>, anser utredningen att kravet på bl.a. politiskt oberoende är uppfyllt genom svenska förvaltningsmyndigheters självständighet och genom att Finanspolisen är utsedd att vara en självständig funktion inom Polismyndigheten. Även kravet på att finansunderrättelseenhetens kärnfunktioner ska vara oberoende och operativt åtskilda från värmyndighetens andra funktioner analyseras av utredningen. Utredningens slutsats är att eftersom Finanspolisen är en självständig funktion inom Polismyndigheten och en egen organisatorisk enhet som är fristående från övriga enheter inom Polismyndigheten, är kravet är uppfyllt, trots avsaknaden av en formell sekretessgräns mellan Finanspolisen och Polismyndigheten i övrigt. Utredningen beaktar i sin bedömning att enheten har en egen chef, att endast tjänstemän vid Finanspolisen får ha tillgång till uppgifter i penningtvätsregistret och att det är Finanspolisen som avgör om andra delar av Polismyndigheten ska få tillgång till uppgifter i registret.

Utredningen gör som nämnts också bedömningar kring andra brottsbekämpande myndigheters möjligheter och behov av att få ytterligare tillgång till uppgifterna i penningtvätsregistret. Det är utredningens bedömning att tillgången till uppgifter i penningtvätsregistret inte bör utökas. Utredningen konstaterar att en åtkomst för myndigheterna till registret visserligen skulle förbättra deras effektivitet i underrättelsearbetet. En direktåtkomst till penningtvätsregistret skulle göra det möjligt för myndigheterna att på egen hand urskilja uppgifter som kan vara till nytta i den egna verksamheten och på så sätt inte vara beroende av Finanspolisens analyser och bedömningar. Utredningen konstaterar emellertid att bl.a. Ekobrottsmyndigheten och andra delar av Polismyndigheten än Finanspolisen dels kan göra förfrågningar om att få ta del av uppgifter i penningtvätsregistret, dels få tillgång till uppgifter som behandlas i penningtvätsregistret på andra sätt. Till detta kommer Finanspolisens utlämnande av uppgifter på eget initiativ. Finanspolisen lämnar enligt utredningen ut uppgifter inom rimlig tid och möjligheterna att göra förfrågningar till Finanspolisen har inte utnyttjats fullt ut. Utredningens slutsats är således att de brottsbekämpande myndigheterna visserligen har ett behov av informationen men att detta behov delvis kan tillgodoses på annat sätt. Det behov som kvar-

---

<sup>16</sup> Det lagstiftningsärende där fjärde penningtvätsdirektivet implementerades, prop. 2016/17:173, s. 441.

står är åtkomst till sådana uppgifter i penningtvätsregistret som myndigheterna inte vet finns i registret och därför inte ber om att få ta del av, och som Finanspolisen inte heller lämnar ut på eget initiativ.

Vid övervägandena av om direktåtkomst till penningtvätsregistret kan ges framhåller utredningen att såväl EU-rätten som FATF:s<sup>17</sup> rekommendation nr 29 sätter vissa begränsningar. Båda regelverken är uppbyggda på det sättet att finansunderrättelseenheten ensam ska förfoga över den information som rapporteras av verksamhetsutövare och som ska besluta om spridningen av informationen och av sina analyser, vilket tyder på att varken EU-lagstiftaren eller FATF sett framför sig att andra myndigheter ska ges direktåtkomst till denna information. Dessutom pekar utredningen på att penningtvätsregistret innehåller känslig information om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Graden av misstanke kan vara låg beträffande de personer som förekommer i registret. I penningtvätsregistret finns också uppgifter om Finanspolisens källor, det vill säga uppgifter om vem som har lämnat information till Finanspolisen. Ett röjande av sådana uppgifter kan få till följd att verksamhetsutövare och andra aktörer blir mindre benägna att lämna uppgifter om misstänkt penningtvätt och finansiering av terrorism till Finanspolisen. Mot denna bakgrund kan, enligt utredningens uppfattning, en obegränsad tillgång till uppgifterna i penningtvätsregistret inte komma i fråga för någon annan än Finanspolisen.

Utredningen överväger även en variant av direktåtkomst till registret, nämligen att tillåta egna sökningar i verksamhetsutövarnas rapporter. Även en sådan åtkomst avstyrker utredningen, med hänvisning till risken för att – utan att det görs nödvändiga bedömningar i varje enskilt fall – röja den eller dem som rapporterat uppgifterna i fråga till Finanspolisen.

Ytterligare en variant på direktåtkomst till penningtvätsregistret som utredningen överväger är att myndigheterna genom egna sökningar kan kontrollera om en viss person förekommer i registret, s.k. förekomstkontroll. Utredningen konstaterar att användningsbegränsningar kan göra att samtliga uppgifter inte kan göras tillgängliga för andra än Finanspolisen. Risken för att en sådan åtkomst

---

<sup>17</sup> Financial Action Task Force (FATF) är en mellanstatlig organisation som grundades 1989 för att utveckla strategier för att bl.a. bekämpa penningtvätt och senare även finansiering av terrorism. Syftet är bl.a. att verka för nationell lagstiftning på området. FATF utfärdar rekommendationer och övervakar genomförandet av rekommendationerna.

inte alltid skulle ge ett rättvisande resultat samt ge falska träffar skulle därför vara stor. En direktåtkomst till penningtvätsregistret i form av förekomstkontroller skulle därmed alltid behöva kombineras med en förfrågan om att ta del av uppgifter hos Finanspolisen för att säkerställa att förekomstkontrollen gett ett rättvisande resultat.

2022 års penningtvätsutrednings slutsats är således sammanfattningsvis att varken Ekobrottsmyndigheten eller andra delar av Polismyndighetens verksamhet än Finanspolisen genom författningsändringar bör få utökad tillgång till penningtvätsregistret.

### **Informationsutbytet mellan Finanspolisen och övrig ekobrottsbekämpning bör öka**

Ekobrottsmyndigheten har i utredningen vidhållit sin inställning att ytterligare åtkomst till penningtvätsregistret behövs i myndighetens underrättelseverksamhet, i varje fall genom s.k. förekomstkontroll. Även Polismyndigheten har gett uttryck för att en ökad delning av information ur registret vore önskvärd ur ekobrottsbekämpningssynpunkt, liksom Skatteverket. Det är även vår uppfattning att det finns ett behov av att på ett mer effektivt sätt kunna utnyttja informationen i penningtvätsregistret.

Behovet konstaterades också av 2022 års penningtvätsutredning. Vi anser emellertid att utredningen har underskattat vikten av en effektiv informationsdelning inom ramen för ekobrottsbekämpningen. Behovet av informationen i registret är mycket tydligt när det gäller bekämpningen av denna typ av brottslighet, vilken i hög grad anknyter till och överlappar bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Vi har i detta betänkande upprepat understrukit betydelsen av att ekobrottsligheten kan förebyggas, upptäckas i realtid och förhindras.<sup>18</sup> Detta förutsätter att underrättelseverksamheten på ekoområdet har erforderliga verktyg. Ofta behövs informationen snabbt. För oss är det uppenbart att det dröjsmål och den administration som i dag kringgärdar den frågerätt som bl.a. Ekobrottsmyndigheten och Polismyndighetens övriga verksamhet har gentemot Finanspolisen utgör hinder i underrättelseverksamheten. Finanspolisen kan i dag inte heller på ett effektivt

---

<sup>18</sup> Jfr även t.ex. Bedrägeribrottsligheten i Sverige, Kartläggning och åtgärdsförslag, rapport 2016:9, Brå, s. 194 och Finansiering av terrorism, En studie av motåtgärder, rapport 2021:6, Brå, s. 94, där vikten av skyndsamma åtgärder lyfts fram.

sätt på eget initiativ delge de brottsbekämpande myndigheterna den information som de behöver i enskilda fall, eftersom Finanspolisen av naturliga skäl inte kan bedöma vilken information som behövs. Utan att ompröva utredningens bedömning av de gränser som EU-rätten och FATF:s rekommendationer sätter, vill vi framhålla vikten av att dessa regler inte tolkas striktare än nödvändigt. Även om Finanspolisen, enligt de uttryckliga kraven, är en avgränsad, oberoende och självständig enhet, bör det enligt vår mening övervägas hur informationsdelningen från Finanspolisens sida kan utökas. Ytterst handlar det om hur det befintliga regelverket tillämpas och tolkas.

Ekobrottsbekämpning bedrivs i dag inom både Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten. Om förslagen i detta betänkande genomförs, kommer verksamheten framöver att bedrivas inom Ekopolisen. Mycket talar för att Finanspolisen kommer att inordnas i Ekopolisens underrättelsesektion. En särskild fråga kommer likväl att vara vilken åtkomst till penningtvätsregistret som övriga sektioner inom Ekopolisen kan och bör ha. I samband med uppbyggnaden av den organisationen är det nödvändigt att utifrån en förutsättningslös analys överväga vilken roll och vilka uppgifter Finanspolisen bör ha inom organisationen. Mycket talar för att det behöver göras ett omtag. Utgångspunkten bör vara att det EU-rättsliga och internationella regelverket i största möjliga utsträckning utnyttjas för att underlätta för den nationella bekämpningen av bl.a. penningtvätsbrott, dvs. utgå från regelverkens möjligheter i stället för deras begränsningar.

I sammanhanget bör Finanspolisens roll som nationell underrättelseenhet lyftas, dvs. som Sveriges FIU. Även andra svenska myndigheter som arbetar med ekobrottsbekämpning, som Skatteverket och Tullverket, har behov av att dra nytta av informationen i registret och Finanspolisen i dess roll som kontaktpunkt.

Enligt vår bedömning borde ett antal lösningar övervägas med syftet att informationen som finns hos Finanspolisen ska kunna användas bättre i den nationella ekobrottsbekämpningen. Flera av dessa kan övervägas oavsett hur ekobrottsbekämpningen organiseras framöver. Finanspolisen har i dag möjlighet att på eget initiativ lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter. En ordning där representanter för Finanspolisen är delaktiga i underrättelsearbetet i stort och i ett tidigt skede får del av vilken information

som behövs – och med hjälp av den informationen kan söka i registret för eventuell delgivning – vore ett steg i rätt riktning. Detta bör under alla omständigheter vara inriktningen i den framtida organiseringen av Ekopolisen. Finanspolisen bör också ha ett tydligare uppdrag att delge information till brottsbekämpande myndigheter, dvs. större resurser bör läggas på den delen av Sveriges finansunderrättelseenhets uppdrag. Tidigare har det funnits sambandsmän från bl.a. Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket vid Finanspolisen. Dessa bör återinföras. Utvecklade tekniska lösningar och bättre bemanning bör vidare kunna innebära att den fråga-svarfunktion som finns i dag kan fungera snabbare och användas för bredare frågeställningar.<sup>19</sup> I sammanfattning måste inriktningen vara att utarbeta rutiner som möjliggör att Finanspolisen får del av andra enheters och andra myndigheters behov av information och kan tillgodose det behovet.

Inom ramen för den större översyn av registerlagstiftningen som vi efterfrågar finns det även anledning att se över hur möjligheten till direktåtkomst regleras i polisens brottsdatalag. Om regleringen skulle göras teknikneutral på det sätt som föreslås i SOU 2023:100 skulle myndigheterna i samverkan kunna arbeta fram ett system där underrättelseverksamheten kan få svar fortare och där tekniska lösningar står för de begränsningar som EU:s dataskyddsförordning, penningtvättsdirektivet, FATF:s rekommendationer och skyddet för den personliga integriteten kräver.

Som det ser ut i dag finns det en stor frustration hos både Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten – liksom hos Skatteverket – över att det finns information hos Finanspolisen som skulle vara till stor nytta för att bekämpa en mycket samhällsskadlig brottslighet. Med tanke på sakens angelägenhet och det övergripande syftet med såväl den EU-rättsliga penningtvättsregleringen som FATF:s rekommendationer, är den rådande ordningen inte rimlig. Det finns därför all anledning för regeringen att på den internationella arenan verka för att de begränsningar ses över som sätter hinder för länderna att på ett effektivt sätt utnyttja informationen i penningtvättsregistret

---

<sup>19</sup> Ett förslag som har förts fram och som kan övervägas är att med hjälp av AI-verktyg låta penningtvättsregistret korsreferenssöka/förekomstslå mot all annan underrättelseinformation och för Finanspolisens personal redovisa var träffar uppkommit. Detta ger en indikation på vilken information och med vilken prioritet viss information ska tillgängliggöras och delges berörda myndigheter. Ett liknande arbetssätt används enligt uppgift inom Europol, dock i annat sammanhang.

i den nationella bekämpningen av ekonomisk brottslighet. Det kan antas att bestämmelserna har utformats mot bakgrund av flera andra länders system med en tydligare politisk styrning av myndigheterna. Syftet med begräsningarna får i första hand antas vara ett skydd mot otillbörlig politisk och statlig påverkan, inte att försvåra arbetet hos nationella brottsbekämpande myndigheter med uppdrag att bekämpa bl.a. penningtvätt och terrorism.

## 8.4 Beskattningsdatabasen

**Utredningens förslag:** Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten ska i verksamhet som syftar till att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott ha samma tillgång till uppgifter ur beskattningsdatabasen som Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

**Utredningens bedömning:** Det behövs inga kompletterande bestämmelser om sekretess eller dataskydd.

### Inledning

Ekobrottsmyndigheten har i utredningen anfört att en mycket stor del av den brottsliga verksamhet som myndighetens underrättelseverksamhet inriktar sig mot är skattebrott av olika slag. En central informationskälla för att lyckas i uppdraget att förebygga, förhindra och upptäcka denna typ av brottslighet är beskattningsdatabasen. Ett flertal myndigheter har i dag direktåtkomst till Skatteverkets beskattningsdatabas, exempelvis Försäkringskassan och Kronofogdemyndigheten. När det gäller brottsbekämpande verksamhet är det emellertid endast Skatteverkets verksamhet enligt lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet som har direktåtkomst. Enligt Ekobrottsmyndigheten har dess underrättelseverksamhet samma behov till direktåtkomst till skattedatabasen som Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Det är enligt Ekobrottsmyndigheten inkonsekvent att myndigheternas ansvarsområden inom brottsbekämpningen överlappar samtidigt som tillgången till

information för att fullgöra uppdraget är kopplad till myndighets-tillhörighet snarare än till behov.

### Vad är beskattningsdatabasen?

Beskattningsdatabasen är en uppgiftssamling som finns hos Skatteverket. Ordet databas är ett juridiskt begrepp och beskattningsdatabasen består i praktiken av flera register och uppgiftssamlingar.

De grundläggande reglerna om behandling av personuppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet finns i dag i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Lagen gäller om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i, eller är avsedda att ingå i, en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier (1 kap. 1 §). Uppgifterna får behandlas för vissa i 1 kap. 4 § i lagen utpekade ändamål. Exempel på sådana ändamål är fastställande av underlag för redovisning, betalning och återbetalning av skatter och avgifter, bestämmande av pensionsgrundande inkomst, fastighetstaxering, revision och handläggning enligt lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borge-näruppgifter. Uppgifterna får också behandlas för att bl.a. tillhandahålla viss information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos andra och i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet och för att fullgöra uppgiftslämnande som är reglerad i lag eller förordning, liksom för andra ändamål om behandlingen inte är oförenlig med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in (se 1 kap. 5 §).

Regler om beskattningsdatabasen finns i lagens andra kapitel. I beskattningsverksamheten ska det finnas en samling uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de ovannämnda ändamålen (2 kap. 1 §). I beskattningsdatabasen får det bl.a. behandlas uppgifter om fysiska personers identitet, medborgarskap, bosättning och familjeförhållanden, juridiska personers identitet, säte, ägarförhållanden samt firmatecknare och andra företrädare, liksom uppgifter om registrering, fastställande och bestämmande av skatter och avgifter (2 kap. 3 §). Lagen kompletteras av förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. I 2 och 3 §§ i förordningen specificeras det närmare vilka uppgifter som får behandlas i beskatt-

ningsdatabasen. Det finns även en föreskrift, SKVFS 2018:12, i vilken Skatteverket har föreskrivit vilka uppgifter som får behandlas i beskattningsdatabasen.

### Vilka har tillgång till beskattningsdatabasen i dag?

I 2 kap. 7–9 §§ lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet finns det bestämmelser som tillåter direktåtkomst till uppgifterna i beskattningsdatabasen. Enligt dessa bestämmelser får Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, Kronofogdemyndigheten och Tullverket ha direktåtkomst till vissa angivna uppgifter i uppgiftssamlingen. Även en socialnämnd, Migrationsverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen får ha direktåtkomst till vissa uppgifter. De närmare reglerna om vilka uppgifter som får lämnas ut genom direktåtkomst regleras i flera fall i förordning, se nedan. Någon särskild bestämmelse som ger Ekobrottsmyndigheten eller Polismyndigheten möjlighet till direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen finns inte i lagen.

Närmare bestämmelser om utlämnande av uppgifter i beskattningsdatabasen till andra myndigheter och organ finns i förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Bland annat regleras det där vilka uppgifter som ska lämnas ut till Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet på begäran respektive genom direktåtkomst (se 5 b §). Uppgifterna som den brottsbekämpande verksamheten får ha tillgång till genom direktåtkomst innefattar flera av de uppgifter som får behandlas i databasen: bl.a. fysiska personers identitet, medborgarskap, bosättning och familjeförhållanden, juridiska personers identitet, säte, ägarförhållanden och firmatecknare samt uppgifter om registrering, fastställande och bestämmande av skatter och avgifter (se 5 b § i förordningen och 2 kap. 3 § 1–5, 7, 10 och 11 i lagen).

Sedan den 1 januari 2023 ska vissa uppgifter på begäran även lämnas ut till Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket eller Åklagarmyndigheten från beskattningsdatabasen, i den utsträckning det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott. De uppgifter som ska lämnas ut anges i 8 § 1 i förordningen, nämligen uppgifter per betalningsmottagare i en så-



dan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244), identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och betalningsmottagaren samt uppgift om den redovisningsperiod som deklarationen avser. De brottsbekämpande myndigheterna har alltså på begäran rätt att ta del av deklara-tionsuppgifter ur beskattningsdatabasen om de behövs i t.ex. underrättelseverksamheten. Myndigheterna har emellertid inte direktåtkomst till uppgifterna utan annan elektronisk tillgång. På begäran av Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Åklagarmyndigheten ska vissa andra personuppgifter sedan den 8 november 2024 också enligt 8 l § i förordningen lämnas ut från beskattningsdatabasen om uppgifterna behövs i en utredning om självständigt förverkande. Dessa uppgifter omfattar bl.a. fysiska personers identitet, medborgarskap, bosättning och familjeförhållanden, juridiska personers identitet, säte, ägarförhållanden samt firma-tecknare och andra företrädare och uppgifter om registrering, fast-ställande och bestämmande av skatter och avgifter. Med andra ord omfattar den rätten till information på begäran fler uppgifter än vad myndigheterna har rätt till i sin övriga underrättelse- och utrednings-verksamhet och motsvarar i stort (med några skillnader) de uppgifter som Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet har rätt att ta del av genom direktåtkomst.

Polismyndigheten har därutöver enligt förordningen rätt att på begäran få ut vissa uppgifter som myndigheten behöver för inspek-tioner för att kontrollera anställning av utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige (se 7 d §).

### **SOU 2021:46 och promemorian De brottsbekämpande myndigheternas direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen**

Bakgrunden till de brottsbekämpande myndigheternas rätt att få ut vissa deklara-tionsuppgifter ur beskattningsdatabasen enligt 8 l § i för-ordningen var delvis ett förslag i betänkandet Snabbare lagföring – ett snabbförfarande i brottmål (SOU 2021:46). I betänkandet utred-des bl.a. allmänna domstolars och brottsbekämpande myndigheters behov av uppgifter ur beskattningsdatabasen för vissa särskilda syf-ten, nämligen som underlag för beräkning av böter, straffmätning och val av påföljd samt beräkning och kontroll av återbetalnings-

skyldighet, avgift eller ersättning i mål och ärenden. De uppgifter som behövdes för att utgöra ett sådant underlag var enligt utredningen uppgifter per betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244), identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och betalningsmottagaren och uppgift om den redovisningsperiod som deklarationen avser. Det bedömdes inte finnas något behov av direktåtkomst till uppgifterna. I betänkandet noterades det att det i promemorian De brottsbekämpande myndigheternas direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen (Ju2020/00320) hade lagts fram förslag om att Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Tullverket skulle få tillgång till vissa uppgifter i Skatteverkets beskattningsdatabas för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott samt att förslagen bereddes inom Regeringskansliet.

I den ovannämnda promemorian finns förslag om att Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Tullverket ska ha direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen, om uppgifterna behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott. Direktåtkomsten föreslås endast få omfatta de deklaraionsuppgifter som nämns ovan. Begränsningen av uppgifter som omfattas av förslaget motiveras endast med att tillgången borde motsvara den som de myndigheter har som senast fick tillgång till uppgifter i beskattningsdatabasen, dvs. Migrationsverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen (se s. 40).

Den slutliga utformningen av bestämmelsen i förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet överensstämmer alltså inte med förslaget ovan, eftersom det senare till skillnad från gällande rätt medger direktåtkomst.

### Förslagen i SOU 2023:100

I betänkandet Framtidens dataskydd vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden, del 1, SOU 2023:100, som det refererats till tidigare i detta avsnitt, föreslås det att de nuvarande lagarna om Skatteverkets, Tullverkets och Kronofogdemyndighetens behand-

ling av personuppgifter ska upphävas och ersättas av nya lagar. De upphävda författningarna innefattar alltså lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Det föreslås också att de nuvarande förordningarna om Skatteverkets, Tullverkets och Kronofogdemyndighetens behandling av personuppgifter ska upphävas och ersättas av nya förordningar som kompletterar de föreslagna lagarna. Bestämmelser som i sak motsvarar det uppgiftslämnande som i dag regleras i registerförfattningarna för Skatteverkets beskattningsverksamhet föreslås föras in i en ny förordning kallad förordningen om utlämnande av uppgifter från Skatteverkets beskattningsverksamhet. I förordningens 8 kap. regleras utlämnande av uppgifter till brottsbekämpande myndigheter. I sak begränsas uppgifterna i förslaget på samma sätt som i dag, dvs. de avser deklara-tionsuppgifter. I den föreslagna beskattningsdatalagen föreslås, som nämnts ovan, en bestämmelse, 15 §, som stadgar att personuppgifter får lämnas ut elektroniskt om det inte är olämpligt. Enligt utredningen är detta ett teknikneutralt lagstöd även för direktåtkomst.

## Bedömning

Vi inom denna utredning delar den bedömning som framförts av Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten (se bl.a. myndighetens remissvar nedan) att myndigheterna i dag, liksom den framtida Ekopolisen, har behov av uppgifter i beskattningsdatabasen i sin ekobrottsbekämpning. Vi delar också bedömningen att det varken ter sig rimligt eller ändamålsenligt att tre brottsbekämpande myndigheter (Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten) med delvis samma uppdrag och överlappande brottskataloger inte har tillgång till samma information. Historiskt framstår det som särskilt ologiskt att Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet har haft en tillgång som Ekobrottsmyndigheten inte har haft. Ekobrottsmyndighetens underrättelseverksamhet arbetar mot samma brott som (och fler än) Skatteverkets underrättelseverksamhet. Behovet av uppgifterna i beskattningsdatabaserna i de två verksamheterna är enligt vår bedömning detsamma. Därmed borde åtkomsten vara densamma. Åtkomsten för Ekobrottsmyndigheten i dess brottsbekämpande verksamhet borde i varje fall under inga omständigheter vara mindre än den åtkomst som medges vid utredningar om självständigt förver-

kande, enligt en reglering som kom till så sent som 2024. Det framstår som svårförståeligt med en större informationstillgång för myndigheten för att kartlägga/utreda en förverkande fråga än för att kartlägga/utreda brottsligheten bakom.

Även Polismyndigheten har behov av uppgifterna. Om Polismyndigheten i framtiden kommer att förhindra och utreda brotten i Ekobrottsmyndighetens katalog är behovet särskilt tydligt. Även Polismyndighetens nuvarande verksamhet har emellertid ett stort behov av tillgång till beskattningsdatabasen utöver den tillgång som myndigheten har i dag i sin underrättelseverksamhet.

Samhällets intresse av en effektiv brottsbekämpning, inte minst av den ekonomiska brottsligheten, är stort och en förbättring av den verksamheten måste värderas högt. Det är som sagt svårt att motivera att de tre myndigheterna Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Skatteverket inte har tillgång till samma uppgifter inom ramen för sin uppgift att stå för statens ekobrottsbekämpning. Att så i dag är fallet är, liksom förfarandet kring förordningsändringarna som beskrivs ovan, enligt vår mening ytterligare en tydlig illustration av hur registerlagstiftningarna inte har formulerats med rättsväsendets samlade behov för ögonen. Myndigheterna har i flera remissvar också påpekat behovet (se t.ex. Polismyndighetens remissvar på promemorian De brottsbekämpande myndigheternas direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen). Dessutom har regeringen flera gånger i olika sammanhang anfört att det kan finnas anledning att återkomma till eller utreda vidare frågan om huruvida fler brottsbekämpande myndigheter ska få tillgång till beskattningsdatabasen och till fler uppgifter (se bl.a. prop. 2016/17:58 s. 144 och prop. 2005/06:169 s. 82).<sup>20</sup> Utredningen om dataskydd och kontroll hos Skatteverket, Tullverket och Kronofogden har i SOU 2023:100 visserligen gjort en översyn av bl.a. aktuella författningars struktur men inte i sak gjort någon sammanhållen bedömning av vilka uppgifter de brottsbekämpande myndigheterna har behov att ta del av.

---

<sup>20</sup> Ekobrottsmyndigheten anförde redan när man övervägde urvalet av uppgifter som Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet har direktåtkomst till, att frågan om åtkomst måste behandlas i ett större perspektiv och inte ses isolerat från övrig brottsutredande verksamhet. Den principiella frågan var, enligt Ekobrottsmyndigheten, om brottsutredande myndigheter överhuvudtaget skulle få direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen och anförde att det inte fanns några skäl till varför enbart skattebrottsenheterna skulle få tillgång till dessa uppgifter men inte t.ex. polis och åklagare. Regeringen anförde att det fanns anledning att återkomma till frågan, se prop. 2005/06:169 s. 78 f.

Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten har sedan den 1 april 2025 tillgång till uppgifter hos Skatteverket som behövs i den brottsbekämpande verksamheten enligt lagen (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Uppgifterna ska lämnas på eget initiativ eller på begäran, men tillgången till informationen innefattar inte möjlighet till direktåtkomst. Behovet av regeländringar kvarstår därför. Däremot kan den nya lagstiftningen ha betydelse i myndigheternas bedömningar kring vilka verksamheter inom Polismyndigheten som bör ges direktåtkomst till uppgifterna i beskattningsbasen. Behovet kan med den nya lagstiftningen t.ex. antas vara mindre i de delar som inte arbetar med bekämpning av ekobrott.

Skatteverket har anfört att myndigheten i stort ser positivt på att det sker ett effektivt och anpassat elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter. Samtidigt är det av stor betydelse att Skatteverket kan leva upp till krav och förväntningar i fråga om dataskydd för bl.a. den information som finns i beskattningsdatabasen. Att sättet för informationsutbytet inte skapar integritetsrisker är enligt myndigheten också en viktig fråga som måste beaktas. Enligt Skatteverket är det viktigt att man på olika sätt begränsar uppgifterna som lämnas ut till det som är nödvändigt.

Att fler myndigheter ges tillgång till de aktuella personuppgifterna genom direktåtkomst kan förväntas innebära att det blir fråga om ett ökat intrång i den personliga integriteten för de enskilda som berörs. Vår bedömning är emellertid inte att uppgifterna är av sådan karaktär att integritetskränkningen kan bedömas som betydande. Det rör sig framför allt om uppgifter som rör enskildas ekonomiska förhållanden. Dock kommer fler personer att få tillgång till uppgifterna. Det samhällsintresse som en ökad effektivitet i brottsbekämpningen innebär måste dock här anses överväga de integritetsskäl som talar emot ett utvidgat informationsutbyte. För den enskilde bör det inte i sig vara mer integritetskränkande att uppgifterna lämnas ut till Ekobrottsmyndighetens och Polismyndighetens brottsbekämpande verksamheter än till Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

Att en annan myndighet får ha direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen innebär inte att samtliga anställda vid den andra myndigheten får ha tillgång till uppgifterna. Missbruk av personuppgifterna måste förhindras i enlighet med grundläggande principer och säkerhet vid behandling. Genom en begränsning som innebär

att uppgifterna endast får lämnas ut om de behövs i verksamhet att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott kan uppgifterna inte användas i hela Ekobrottsmyndighetens eller Polismyndighetens verksamhet, utan endast där de behövs. Det minskar risken för obefogad spridning. Det åligger Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten att därutöver begränsa åtkomsten till olika uppgifter, t.ex. genom behörighetsnivåer, i enlighet med gällande dataskyddsreglering.

Vi har inhämtat att Skatteverket vid förfrågningar från brottsbekämpande myndigheter om beskattningsuppgifter har avtalat med dessa att ett svar ska ges inom två till fem dagar. Om förfrågan anges vara skyndsamt behandlas den med förtur. Detta är enligt vår bedömning likvärdig en tidsutdräkt som måste anses utgöra ett hinder i under rättelseverksamheten.

Sammantaget bör Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten ges rättsliga förutsättningar att ta del av samma uppgifter i beskattningsdatabasen som Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet och på samma sätt. I nuläget får Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet ges tillgång till uppgifterna med direktåtkomst. Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten bör ha rättsliga möjligheter till motsvarande åtkomst. Vid en översyn av registerlagarna kan det finnas anledning att rättsligt sett formulera tillgången annorlunda (jfr förslagen i SOU 2023:100).

Rätten till direktåtkomst till uppgifterna bör föras in i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Det åligger myndigheterna att tillse att åtkomsten uppfyller de krav som ställs upp i bl.a. EU:s dataskyddsförordning.

Vi har inte haft möjlighet att inom ramen för denna utredning analysera om även Kustbevakningen och Tullverket bör ha motsvarande åtkomst.<sup>21</sup> Mycket talar för att så är fallet och detta bör beaktas inom ramen för den större översyn av registerlagstiftningarna som vi förordar. Tills vidare, som en interimsåtgärd, föreslår vi alltså att Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten får nämnda åtkomst. Dessa myndigheters behov framstår som uppenbara och brådskande och ligger inom ramen för vårt uppdrag. Ändringen bidrar dock till

---

<sup>21</sup> Tullverket har rätt till viss direktåtkomst, men åtkomsten får endast avse den som är eller kan antas vara gäldenär enligt tullagstiftningen, skyldig att betala skatt för vara vid import eller otillåten införsel eller föremål för viss kontrollverksamhet, se 2 kap. 8 § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

den röriga dispositionen av lagen och förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

## Sekretess

En bestämmelse som tillåter en myndighet att lämna ut uppgifter genom direktåtkomst är inte sekretessbrytande om den inte är tvingande för den utlämnande myndigheten. Att en myndighet enligt en bestämmelse i lagen ”får” ha direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen innebär endast att formen för utlämnandet är reglerad. För att uppgifterna ska kunna lämnas ut genom direktåtkomst behövs också en sekretessbrytande bestämmelse som är tillämplig och som inte kräver bedömningar i varje enskilt fall.

Enligt 27 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, gäller sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen enligt lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen. Sekretess gäller också i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt eller som avser fastighetstaxering för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Sekretessen enligt paragrafen är hos Skatteverket absolut.

Av 10 kap. 28 § OSL framgår att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Rutinmässiga utlämnanden bör vara författningsreglerade och inte ske enligt exempelvis generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. De senaste åren har flera nya sekretessbrytande bestämmelser införts till främjande av brottsbekämpningen. I lagrådsremissen Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – en ny sekretessbrytande bestämmelse föreslås exempelvis att en ny sekretessbrytande bestämmelse ska införas som stadgar att sekretess enligt 21–40 kap. OSL inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. En uppgift får dock inte lämnas om övervägande skäl talar för att det inträffat som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Det behövs alltså en bedömning i de enskilda fallen.

En uttrycklig bestämmelse om uppgiftsskyldighet bör därför införas i förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Genom regeln bör Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten ges rätt att ta del av vissa uppgifter i beskattningsdatabasen. Detta gör direktåtkomst möjlig. En motsvarande bestämmelse finns i dag avseende Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet (se 5 b § i förordningen). Uppgiftsskyldigheten bryter enligt 10 kap. 28 § OSL den sekretess som gäller för uppgifterna.

Frågan är också vilket sekretesskydd som finns för uppgifterna hos Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten. Enligt i 27 kap. 1 § OSL har även den mottagande myndigheten sekretesskydd vid direktåtkomst så länge uppgifterna inte används. Därmed skyddas uppgifter som den mottagande myndigheten inte behöver för brottsbekämpande ändamål, men som har gjorts tekniskt tillgängliga för myndigheten genom direktåtkomsten. Hos brottsbekämpande myndigheter gäller enligt 35 kap. 1 § OSL sekretess för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men och uppgiften förekommer i bl.a. utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål eller annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och bedrivs av bl.a. Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten. De uppgifter som används i utrednings- eller underrättelseverksamhet skyddas därmed av sekretessen enligt 35 kap. 1 § OSL. De skyddas även av s.k. förundersökningssekretess (18 kap. 1 § OSL) och s.k. underrättelsesekretess (18 kap. 2 § OSL). Underrättelsesekretess har ett omvänt skaderekvirit. Även om den inte är absolut, är den således stark.

Vi bedömer sammantaget i att det inte behövs några kompletterande bestämmelser om sekretess med anledning av vårt förslag.

## Dataskydd

EU:s dataskyddsförordning kompletteras av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.



En grundläggande förutsättning för att behandling av personuppgifter ska vara laglig och tillåten enligt EU:s dataskyddsförordning är att behandlingen ryms inom någon av de rättsliga grunder som finns i artikel 6.1. Enligt artikel 6.1 c är behandlingen laglig om den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Utöver krav på rättslig grund måste myndigheter vid personuppgiftsbehandling även uppfylla de grundläggande principer som framgår av bl.a. artikel 5 i EU:s dataskyddsförordning. Personuppgifter får endast samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och de får enligt finalitetsprincipen inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. När det i lag eller förordning är reglerat att en myndighet ska eller får lämna ut personuppgifter, behöver myndigheten dock inte pröva om utlämnandet är förenligt med det ursprungliga ändamålet.

Enligt 2 kap. 1 § dataskyddslagen får personuppgifter behandlas med stöd av artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av bl.a. lag. Enligt 1 kap. 5 § 3 lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, som gäller före dataskyddslagen, får uppgifter som anges i kapitlets 4 § (bl.a. uppgifter som finns i beskattningsdatabasen) behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

I och med att vi föreslår att det införs en skyldighet enligt författning att lämna ut uppgifter till Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten finns det stöd för den personuppgiftsbehandling hos Skatteverket som utlämnandet innebär.

Grunden för behandlingen är fastställd i den nationella rätten på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning. Medlemsstaternas nationella rätt ska enligt artikel 6.3 b i EU:s dataskyddsförordning uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionerlig mot det legitima mål som eftersträvas. Det allmänna intresset i detta fall är en effektiv brottsbekämpning.

Eftersom personuppgiftsbehandlingen hos de brottsbekämpande myndigheterna ska ske för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott, omfattas behandlingen av brottsdatalagens tillämpningsområde. Brottsdatalagen kompletteras av de brottsbekämpande myndigheternas registerförfattningar. Det finns därför stöd för den personuppgiftsbehand-

ling som kommer att ske hos dessa myndigheter, se t.ex. 2 kap. 1 och 2 §§ polisens brottsdatalag.

Det behövs därmed inga kompletterande bestämmelser i dataskyddshänseende.

## 8.5 Tulldatabasen

**Utredningens förslag:** Tullverkets icke-brottsbekämpande verksamhet ska omfattas av uppgiftsskyldigheten enligt 5 § lagen (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Det innebär att dessa verksamheter inom Tullverket ska lämna uppgifter till bl.a. Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten, om uppgiften behövs i den brottsbekämpande verksamheten.

**Utredningens bedömning:** Det behövs inga kompletterande bestämmelser om sekretess eller dataskydd.

### Inledning

Ekobrottsmyndigheten har till oss i utredningen uppgett att Tullverket och dess icke-brottsbekämpande verksamhet har förbisetts i de senaste årens regelförändringar på informationsområdet. Ett flertal av de brott och brottsupplägg som Ekobrottsmyndigheten bekämpar har flöden mellan jurisdiktioner som central del i sitt tillvägagångssätt. Tillvägagångssätten omfattar bl.a. bolagskonstruktioner och transaktioner och faktureringar av varor och tjänster. Som några exempel kan nämnas brottslighet som omfattar punktskattepliktiga varor, momsrelaterad brottslighet, bl.a. MTIC-upplägg, och olika former av penningtvättsupplägg, där s.k. trade-based money laundering (handelsbaserad penningtvätt) utgör en särskilt svåravslöjad uppläggform. Dessa olika typer av brottslig verksamhet kan även utgöra delkomponenter i sanktionsundandragande upplägg.

För att avslöja ovan nämnda brottslighet finns det enligt Ekobrottsmyndigheten ofta ett behov av att jämföra uppgivna uppgifter mot varandra och sedan ställa dessa mot verkliga förhållanden. Särskilt gäller detta uppgifter om ekonomiska förhållanden och trans-

aktioner i förhållande till faktiska varuflöden, bolag och individer. En stor del av den data som behövs i detta avseende återfinns hos Tullverket i dess icke-brottsbekämpande verksamhet. Behovet av information omfattar såväl godsflöden som involverade bolag och individer. Behovet omfattar även uppgifter om tullombud samt till dessa kopplad finansiell och ekonomisk data. Registermässigt rör det sig om det som benämns tulldatabasen.

Polismyndigheten har uppgett att myndigheten har samma behov och på samma grunder samt tillagt att det i arbetet mot sanktionsbrottslighet kan finnas avgörande information i tulldatabasen. Även Skatteverket har uttryckt ett behov av tillgång till uppgifter från tulldatabasen i sin brottsbekämpningsverksamhet.

### Vad är tulldatabasen?

Regler om Tullverkets behandling av personuppgifter finns bl.a. i lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet. Lagen tillämpas vid behandling av personuppgifter i Tullverkets verksamhet om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier (1 kap. 1 §). Bland annat reglerar lagen personuppgiftsbehandlingen i Tullverkets fiskala verksamhet. Bestämmelserna i lagen gäller inte vid behandling av personuppgifter i den brottsbekämpande verksamhet som Tullverket bedriver. Lagen kompletterar EU:s dataskyddsförordning, och gäller före dataskyddslagen.

Enligt lagen får uppgifter behandlas för vissa angivna ändamål, nämligen att tillhandahålla information som behövs hos Tullverket för bl.a. bestämmande, redovisning, betalning och återbetalning av tull, annan skatt och avgifter, revision och kontrollverksamhet och fullgöranden av internationella åtaganden (1 kap. 4 §). Uppgifter får även behandlas för att tillhandahålla information som behövs i viss författningsreglerad fiskal verksamhet hos någon annan än Tullverket, för att tillhandahålla information som behövs i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet samt för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning och andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är

oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in (1 kap. 5 §).

Enligt lagen ska det finnas en uppgiftssamling för uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt för dessa ovannämnda ändamål i Tullverkets verksamhet (2 kap. 1 §). Denna uppgiftssamling är den s.k. tulldatabasen. I tulldatabasen får för de ändamål som anges i 1 kap. 4 § bl.a. fysiska personers identiteter, juridiska personers firmatecknare, identitetsbeteckningar för transportmedel, tulltaxor, registrering för skatter och avgifter och tillstånd samt licenser som krävs för import eller export av varor behandlas (2 kap. 3 §). Även handlingar som kommer in i ärenden får behandlas i databasen. I praktiken rör det sig inte om en databas utan om flera olika uppgiftssamlingar.

### Vilka har tillgång till uppgifter i tulldatabasen i dag?

I lagen om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet anges att Skatteverket får ha direktåtkomst till vissa uppgifter i tulldatabasen i fråga om personer som är eller kan antas vara skattskyldiga eller förekommer i ett ärende enligt lagen (1998:506) om flyttning och kontroll av vissa punktskattepliktiga varor eller 5 kap. tullbefogenhetslagen (2024:710), se 2 kap. 7 §. Kronofogdemyndigheten får ha direktåtkomst till samma uppgifter i fråga om den som är registrerad som gäldenär hos Kronofogdemyndigheten eller make till gäldenären eller någon annan som likställs med make. Åtkomsten för Skatteverket och Kronofogdemyndigheten har således fiskal inriktning och avser i första hand myndigheternas icke-brottsbekämpande verksamhet.

I förordningen (2001:646) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet finns bestämmelser om uppgiftsskyldighet. Vissa uppgifter ur tulldatabasen ska, på begäran, lämnas ut till Skatteverket om de avser en person som förekommer i ett ärende hos Skatteverket eller som annars är föremål för Skatteverkets kontrollverksamhet avseende mervärdesskatt vid import. Uppgifter i tulldatabasen ska även på begäran lämnas ut till Tullverkets brottsbekämpande verksamhet (se 4 och 4 a §§). I lagen och förordningen finns inga övriga bestämmelser om utlämnande av uppgifter i tulldatabasen till svenska myndigheter.

I fråga om uppgifter som rör import och export av varor finns en särskild reglering i tullagen (2016:253). Enligt den lagen ska Tullverket på begäran lämna ut uppgifter om import och export till en rad myndigheter, däribland Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. Varken Polismyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten ingår i uppräknningen (1 kap. 4 §). Dessutom ska Tullverket skriftligen underrätta Skatteverket, om det finns anledning att anta att någon gjort sig skyldig till eller kommer att göra sig skyldig till vissa handlingar, nämligen lämna vissa oriktiga uppgifter till Skatteverket eller underlåta att lämna mervärdesskattedeklaration, kontrolluppgift eller annan föreskriven uppgift till Skatteverket och det därigenom finns risk för att mervärdesskatt undandras eller felaktigt tillgodoräknas eller betalas tillbaka (1 kap. 5 §).

Sammanfattningsvis finns det ingen särskild författningsstadgad rättighet för Ekobrottsmyndigheten eller Polismyndigheten, eller någon annan brottsbekämpande verksamhet, att få ut uppgifter från tulldatabasen. Det finns inte heller någon reglering som medger direktåtkomst till tulldatabasen.

Tullverkets icke-brottsbekämpande (fiskala) verksamhet omfattas heller inte av den nya lagen (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna, som innebär att vissa uppräknade statliga myndigheter med eller utan begäran ska lämna ut uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Däremot räknas Tullverket som en av de brottsbekämpande myndigheter som får ta emot sådan information.

## Förslagen i SOU 2023:100

I SOU 2023:100 föreslås en ny tulldatalag och en förordning om utlämnande av uppgifter från Tullverket. Det föreslås även att 1 kap. 4 och 5 §§ tullagen ska upphävas. Tulldatalagen föreslås reglera personuppgiftsbehandlingen i samband med bl.a. revisionsverksamhet och ersätter den nuvarande databasregleringen. I sak motsvarar bestämmelserna i den föreslagna förordningen i allt väsentligt de nuvarande reglerna om utlämning till andra myndigheter. Enligt lagens 14 § får personuppgifter lämnas ut elektroniskt om det inte är olämpligt, vilket alltså av utredningen anses innefatta ett lagstöd för direktåtkomst.

## Bedömning

Ekobrottsmyndighetens och Polismyndighetens behovsbeskrivning framstår mot bakgrund av den brottslighet som vi har beskrivit i avsnitt 3 som välgrundad. Vi delar myndigheternas bedömning att det för att bekämpa brottslighet, och i synnerhet ekonomisk brottslighet, finns behov av uppgifter som förekommer i Tullverkets icke-brottsbekämpande verksamhet. Den ekonomiska brottsligheten är, som beskrivits i avsnitt 3, gränslös och har ofta internationella kopplingar. Värderna förs ut ur landet i form av både kontanter och varor av såväl enskilda som bolag. Uppgifter som lämnats till Tullverket och som avser t.ex. fysiska personers identiteter, juridiska personers firmatecknare, identitetsbeteckningar för transportmedel, tulltaxor, registrering för skatter och avgifter och tillstånd och licenser för import eller export är exempel på uppgifter som, enligt vår bedömning, kan ha stor betydelse för att komma vidare i ett ärende och för att upptäcka, förhindra och utreda ekonomisk och annan brottslighet. Sanktionsbrottslighet, som ligger inom Polismyndighetens ansvarsområde, är ett exempel på en brottstyp där uppgifterna framstår som särskilt relevanta. Behovet gäller all brottslighet, och inte minst behövs den i bekämpningen av ekonomisk brottslighet.

Skatteverket och Kronofogdemyndighetens åtkomst till uppgifter i tulldatabasen har en fiskal inriktning. Medarbetare vid Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten har uppgett att det först är på senare år som man har förstått betydelsen inom brottsbekämpningen av uppgifterna i tulldatabasen fullt ut. I dag får man framför allt tillgång till uppgifterna inom ramen för olika samarbeten, t.ex. OB-satsningen, eller med stöd av 4 a kap. lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Den uppgiftsutlämningen fungerar, men är inte tillräcklig och omfattar inte brottsbekämpningen utanför dessa samarbeten. Enligt uppgifter från Tullverket avser den absoluta merparten av uppgifterna i tulldatabasen juridiska personer. Eftersom ekonomisk brottslighet ofta begås i och genom bolag talar detta ytterligare för uppgifternas stora betydelse i ekobrottsbekämpningen.

Sammantaget är det vår bedömning att både Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten har ett stort behov av åtkomst till ett flertal uppgifter i tulldatabasen. Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet har ett motsvarande behov. Tullverket har inga verk-

samhetsgrenar som ger upphov till sekretessgränser inom myndigheten. Tullverkets brottsbekämpande enheter har, som redovisats ovan, också rätt att ta del av uppgifterna i tulldatabasen på begäran. Som vi anfört i avsnitt 8.2 bör det finnas starka skäl för att de fyra myndigheter – Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket och Tullverket – som i dag har det huvudsakliga ansvaret för statens ekobrottsbekämpning som utgångspunkt inte ska ha tillgång till samma uppgifter i sin brottsbekämpande verksamhet. En samlad bedömning av myndigheternas behov av informationen bör vara utgångspunkten. Som vi också anfört tidigare bör det enligt vår bedömning göras ett omtag och en samlad översyn av hela regelverket som kringgärdar informationsutbytet på området. I denna översyn, som brådskar, bör myndigheternas tillgång till uppgifter i tulldatabasen ingå. Det har inte ingått i vårt uppdrag – och vi har saknat utrymme – att göra en fullständig inventering av de fyra myndigheternas behov av information ur tulldatabasen.

För att i avvaktan på en sådan översyn underlätta ett behövligt och angeläget uppgiftsutlämnande har vi undersökt möjligheten att lägga till Tullverket som en av de myndigheter som omfattas av uppgiftsskyldigheten i 5 § lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Det kan noteras att Skatteverket, som också har både fiskala och brottsbekämpande verksamheter (dock i skilda verksamhetsgrenar), omfattas av uppgiftsskyldigheten enligt bestämmelsen.

Lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna trädde i kraft den 1 april 2025. Den förväntas enligt vad vi har inhämtat få stor betydelse för informationsinhämtningen inom brottsbekämpningen. Lagen innehåller bestämmelser om skyldigheter för statliga myndigheter, kommuner, regioner och vissa andra att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna i deras brottsbekämpande verksamhet. Med brottsbekämpande myndigheter avses i lagen Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Enligt 4 § i lagen ska i princip samtliga myndigheter på begäran lämna en fysisk persons kontaktuppgifter till en brottsbekämpande myndighet, om uppgifterna behövs i den brottsbekämpande verksamheten. Vidare ska ett antal i lagen uppräknade myndigheter enligt 5 § lämna en uppgift till en brottsbekämpande myndighet, om uppgiften behövs i den brottsbekämpande

verksamheten. Undantagna är endast uppgifter för vilka det finns en tillämplig sekretessbestämmelse, när det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Undantagna är även vissa uppgifter för vilka det råder särskilt angiven sekretess (se 8 §). Skyldigheten att lämna uppgifter gäller dels utan föregående begäran, dvs. på eget initiativ, dels på begäran av en brottsbekämpande myndighet (se prop. 2024/25:65 s. 205).

I lagstiftningsärendet framförde flera remissinstanser att fler myndigheter än de av utredningen<sup>22</sup> föreslagna borde omfattas av uppgiftsskyldigheten. Bland annat föreslog Åklagarmyndigheten att de verksamhetsdelar vid Tullverket som inte har ett brottsbekämpande uppdrag borde omfattas. I lagrådsremissen föreslogs därför att ett antal myndigheter utöver dem som utredningen hade föreslagit skulle omfattas av uppgiftsskyldigheten. Dock omfattades inte Tullverket av förslaget i lagrådsremissen.<sup>23</sup> Lagrådet invände dock mot utökningen av myndigheter (på grund av bristande beredningsunderlag) och regeringen anförde att den, mot den bakgrunden, i detta skede begränsade antalet myndigheter i lagen till dem som utredningen föreslagit.<sup>24</sup>

Det har inte framkommit att det inom ramen för den ovan nämnda utredningen gjordes några överväganden i frågan om huruvida Tullverkets icke-brottsbekämpande verksamhet skulle omfattas av uppgiftsskyldigheten. Inriktningen för utredningen synes i stället ha varit Tullverkets uppdrag som brottsbekämpande myndighet. Enligt uppgifter från Ekobrottsmyndigheten och Tullverket fördes behovet av information från Tullverkets icke-brottsbekämpande verksamhet inte heller fram i utredningen.

Det framstår emellertid som behövligt att Tullverket omfattas av uppgiftsskyldigheten. Vi har i det ovanstående beskrivit de brottsbekämpande myndigheternas behov av information som finns hos Tullverket. Som anges ovan har vi inhämtat att den stora majoriteten av de uppgifter som behandlas i tull databasen avser juridiska personer. Uppgifter om juridiska personer är i regel inte lika integritetskänsliga som uppgifter om fysiska personer. Det har inte heller fram-

---

<sup>22</sup> Utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter med betänkandet Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen, En ny huvudregel, SOU 2023:69.

<sup>23</sup> Lagrådsremissen Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen, s. 96.

<sup>24</sup> Propositionen Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen, prop. 2024/25:65, s. 99.



kommit att uppgifter som finns hos Tullverket överlag är av särskild integritetskänslig art. Visserligen råder det inom Tullverket en stark sekretess för vissa uppgifter, se t.ex. under nästa rubrik om presumptionen för sekretess för uppgifter som behandlas i tull databasen och som rör en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Det förekommer hos Tullverket också sekretess som skyddar bl.a. uppgifter från andra länder och mellanfolkliga organisationer (jfr 15 kap. OSL). I 5 § lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna anges det dock att en uppgift inte ska lämnas om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Tullverket har därmed vid en intresseavvägning möjlighet att avstå från att lämna ut särskilt skyddsvärda uppgifter. Även hos andra myndigheter som omfattas av lagens uppgiftsskyldighet finns det uppgifter som omfattas av stark sekretess, bl.a. Skatteverket.

Om Tullverket omfattas av uppgiftsskyldigheten enligt lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna för detta med sig en skyldighet att lämna uppgifter även till övriga i lagen angivna brottsbekämpande myndigheter, inte endast Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten. Att uppgifter om enskilda som finns hos Tullverket delas med fler myndigheter kan innebära en kartläggning av enskildas personliga förhållanden på ett sådant sätt att det blir fråga om ett betydande intrång i den personliga integriteten.<sup>25</sup> Uppgifter om enskilda blir tillgängliga för fler personer och dessutom för personer som arbetar vid brottsbekämpande myndigheter. Vår bedömning är emellertid att den avvägning mellan det samhälleliga intresset att bekämpa allvarlig brottslighet och skyddet för den personliga integriteten som gjordes i samband med att lagen infördes beträffande övriga uppgiftsskyldiga myndigheter, inte faller ut annorlunda i fråga om uppgifter hos Tullverket.<sup>26</sup>

Tullverket har på den korta tid som medgetts varken kunnat tillstyrka eller invända mot förslaget att myndighetens icke-brottsbekämpande verksamhet omfattas av uppgiftsskyldigheten enligt lagen.

Vår bedömning är dock mot bakgrund av det ovan redovisade att Tullverket bör omfattas av uppgiftsskyldigheten enligt 5 § lagen om

---

<sup>25</sup> Jfr prop. 2024/25:65, s. 98.

<sup>26</sup> Se bl.a. prop. 2024/25:65, s. 68 f. och s. 189 f.

skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

## Sekretess

I Tullverkets verksamhet och för uppgifter som behandlas i tull-databasen råder en presumtion för sekretess för uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden (27 kap. 1–3 §§ OSL). En uppgiftsskyldighet i lag eller förordning bryter dock sekretess i förhållande till andra myndigheter, vilket framgår av 10 kap. 28 § OSL.

När en myndighet lämnar över sekretessbelagd information till en annan myndighet följer som huvudregel sekretessen inte med till den mottagande myndigheten. Sekretess gäller endast hos den mottagande myndigheten om sekretess följer av en s.k. primär sekretessbestämmelse hos den mottagande myndigheten eller om det finns en bestämmelse om överföring av sekretess (7 kap. 2 § OSL). Frågan är därför vilket sekretesskydd uppgifterna har hos de mottagande brottsbekämpande myndigheterna. Uppgifterna ska endast lämnas ut om de ska användas i myndigheternas arbete med att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott. Som utgångspunkt kommer därför uppgifterna att omfattas av sekretesskyddet för förundersöknings- och underrättelseverksamhet enligt 18 kap. 1 och 2 §§ OSL. Som framhålls i avsnitt 8.4 är den s.k. underrättelsesekretessen stark. Uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden omfattas dessutom av sekretesskyddet i 35 kap. 1 § OSL hos de brottsbekämpande myndigheterna. Regeringen bedömde i det förra lagstiftningsärendet att det inte behövde införas någon ny sekretessbestämmelse som skyddar uppgifter hos de mottagande myndigheterna och att de regler som redan finns är tillräckliga och ändamålsenliga.<sup>27</sup> Några kompletterande bestämmelser om sekretess behövs enligt vår uppfattning inte heller med anledning av förslaget att Tullverket ska omfattas av uppgiftsskyldighet enligt 5 § i lagen.

---

<sup>27</sup> Se prop. 2024/25:65, s. 186 f.

## Dataskydd

Regeringen bedömde i det förra lagstiftningsärendet att det inte behövde införas någon ytterligare reglering av personuppgiftsbehandlingen med anledning av uppgiftsskyldigheten till brottsbekämpande myndigheter.<sup>28</sup> Ett utlämnande av uppgifter som finns hos Tullverket föranleder ingen annan bedömning. Vi ansluter oss därför till bedömningen i propositionen. I sammanfattning anføres där följande.

En grundläggande förutsättning för att behandling av personuppgifter ska vara laglig och tillåten enligt EU:s dataskyddsförordning är att behandlingen ryms inom någon av de rättsliga grunder som finns i artikel 6.1. Enligt 2 kap. 1 § dataskyddslagen får personuppgifter behandlas med stöd av artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av bl.a. lag. I 2 kap. 2 § dataskyddslagen anges att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning, om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av t.ex. lag eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning. Alla uppgifter som riksdagen eller regeringen har gett statliga myndigheter i uppdrag att utföra är av allmänt intresse.

Utöver krav på rättslig grund måste myndigheter vid personuppgiftsbehandling även uppfylla de grundläggande principer som framgår av bl.a. artikel 5 i EU:s dataskyddsförordning. Personuppgifter får endast samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och de får enligt finalitetsprincipen inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. När det i lag eller förordning är reglerat att en myndighet ska eller får lämna ut personuppgifter, behöver myndigheten dock inte pröva om utlämnandet är förenligt med det ursprungliga ändamålet.

Känsliga personuppgifter får endast behandlas i undantagsfall, under särskilda förutsättningar. Av artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning framgår att ett sådant undantag föreligger om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla

---

<sup>28</sup> Prop. 2024/25:65, s. 179 f.

bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

Regeringen bedömde i det förra lagstiftningsärendet att det ökade informationsflödet som följer av lagen kommer att medföra en ökad personuppgiftsbehandling såväl hos den som lämnar information som hos de myndigheter som tar emot den.

Informationsinnehavarna tillämpar i regel EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen när de lämnar personuppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. För Tullverket gäller även lagen om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet. Syftet med uppgiftsskyldigheterna som föreslås är att arbetet med att förebygga och bekämpa brott ska effektiviseras, vilket är av allmänt intresse. Den behandling av personuppgifter som är nödvändig för att informationsinnehavarna ska kunna uppfylla uppgiftsskyldigheten ryms därför inom den rättsliga grunden i artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning och 2 kap. 2 § dataskyddslagen. Eftersom informationsinnehavarna föreslås omfattas av en uppgiftsskyldighet, kommer personuppgiftsbehandlingen som sker för att fullfölja uppgiftsskyldigheten även att vara nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse enligt artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning och 2 kap. 1 § dataskyddslagen. För Tullverket gäller även 1 kap. 5 § 3 lagen om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet, enligt vilken uppgifter som behandlas för de ändamål som anges i 4 § i lagen får behandlas också för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Ändamålen i 4 § omfattar personuppgiftsbehandling för bestämmande, redovisning, betalning och återbetalning av tull, annan skatt och avgifter samt övervakning, revision och annan analys- eller kontrollverksamhet.

Grunden för behandlingen är fastställd i den nationella rätten på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning.

Medlemsstaternas nationella rätt ska enligt artikel 6.3 b i EU:s dataskyddsförordning uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionerlig mot det legitima mål som eftersträvas. Det allmänna intresset i detta fall är en effektiv brottsbekämpning.

Eftersom personuppgiftsbehandlingen hos de brottsbekämpande myndigheterna ska ske för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott, omfattas behandlingen av brottsdatalagens tillämpningsområde. Brottsdatalagen kompletteras av de brottsbekämpande myndigheternas register-

författningar. Det finns därför rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som aktualiseras hos dessa myndigheter, se t.ex. 2 kap. 1 och 2 §§ polisens brottsdatalog, som även gäller Ekobrottsmyndighetens utredande verksamhet när det inte är fråga om åklagarverksamhet (1 kap. 1 §).

Regeringen redogjorde i det förra lagstiftningsärendet även för stödet för att behandla känsliga personuppgifter. Vi bedömer inte att sådana uppgifter i någon större utsträckning kommer att lämnas ut från Tullverket till de brottsbekämpande myndigheterna. Detta kan dock inte uteslutas och vi ansluter oss i det principiella till regeringens slutsatser (se prop. 2024/25:65 s. 184).

## 8.6 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

**Utredningens förslag och bedömning:** Förslagen ska träda i kraft den 1 juli 2026. Det behövs inga övergångsbestämmelser.

Förslagen som rör åtkomst till beskattningsdatabasen och uppgifter i Tullverkets icke-brottsbekämpande verksamhet kommer att underlätta för Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten att utföra sina brottsbekämpande uppdrag. Myndigheterna är angelägna om reformen. Förslagen bör därför träda i kraft så snart som möjligt. Med beaktande av remisstid och nödvändig tid för beredning i Regeringskansliet och riksdagen bör förslagen realistiskt kunna träda i kraft den 1 juli 2026.

Det saknas behov av övergångsbestämmelser.

## 8.7 Konsekvenser

**Utredningens bedömning:** Förslagen berör i första hand Skatteverket och Tullverket som ansvarar för uppgiftssamlingarna. Förslagen berör också Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och övriga brottsbekämpande myndigheter samt enskilda och företag vars uppgifter behandlas i registren.

Förslaget kommer att underlätta uppgiftslämnande till de brottsbekämpande myndigheterna, vilket är positivt ur brottsbekämpningssynpunkt. Den risk för ökat integritetsintrång som

förslagen kan medföra är acceptabel i förhållande till det samhällsintresse som brottsbekämpningen utgör.

Förslaget kan komma att leda till ökade kostnader för Skatteverket och Tullverket. I avsaknad av en närmare uppskattning av kostnaderna går det inte att i detta skede bedöma om det behövs anslagshöjningar eller om kostnaderna kan tas inom myndigheternas befintliga ekonomiska ramar.

Förslaget medför inte några andra konsekvenser av det slag som anges i tillämpliga bestämmelser i kommittéförordningen (1998:1474) eller i 6 och 7 §§ i den upphävda förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

### **Aktörer som berörs av förslaget m.m.**

Syftet med förslagen om att Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten ska få ökad tillgång till uppgifter ur beskattningsdatabasen och de brottsbekämpande myndigheterna ur tulldatabasen är att förbättra förutsättningarna för att bekämpa den samhällsskadliga ekonomiska brottsligheten. Vi har inte funnit någon alternativ lösning som ger motsvarande effekt. Beträffande tulldatabasen skulle alternativa regleringar kunna övervägas som mer specifikt träffar Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Skatteverket Dessa har vi emellertid inte inom ramen för denna utredning haft möjlighet att analysera.

Om förslagen inte genomförs kan myndigheterna i vissa fall få den aktuella informationen ändå, men med en fördröjning som fortsatt ger sämre förutsättningar att bekämpa brottsligheten.

Förslagen berör i första hand Skatteverket och Tullverket som ansvarar för uppgiftssamlingarna. Förslagen berör också Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och övriga brottsbekämpande myndigheter samt enskilda och företag vars uppgifter behandlas i registren.

### **Konsekvenser för den personliga integriteten**

Vi har i avsnitt 8.4 och 8.5 redovisat våra avvägningar mellan skyddet för den personliga integriteten och det angelägna samhällsintresset av att bekämpa en mycket samhällsskadlig brottslighet. Mot bak-

grund av de enorma belopp som årligen försvinner från statens kassa, är samhällsintresset av att ge de brottsbekämpande myndigheterna tillgång till behövlig information stort.

Förslagen innebär en ökad risk för intrång i enskildas personliga integritet, bl.a. genom att fler uppgifter om enskilda förväntas lämnas mellan myndigheter.

Det kan dock noteras att det när det gäller beskattningsdatabasen i flertalet fall är fråga om uppgifter som Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten kan få tillgång till med stöd av andra regleringar, dock som regel med en större fördröjning. När det gäller förslaget att lägga till Tullverket i lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna finns det i dag motsvarande bestämmelser om uppgiftsskyldighet för andra myndigheter. Vi har inte funnit att intresseavvägningen bör falla annorlunda ut i fråga om Tullverkets icke-brottsbekämpande verksamhet än i fråga om uppgifter hos andra icke-brottsbekämpande myndigheter som omfattas av lagstiftningen. Hos flertalet av dessa finns integritetskänsliga uppgifter.

Det skydd som finns genom EU:s dataskyddsförordning och nationell dataskyddsreglering, de begränsningar som finns eller föreslås i de aktuella regleringarna samt de andra regler som styr myndigheternas uppdrag och verksamhet innebär sammantaget att konsekvenserna för enskilda måste anses vara begränsade och är proportionerliga och motiverade i förhållande till det samhällsintresse som brottsbekämpningen utgör.

## **Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet**

Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Skatteverket har uppgett att en ökad tillgång till de aktuella uppgifterna skulle vara av stor betydelse i den brottsbekämpande verksamheten. Vi delar den bedömningen. Förslagen bedöms således effektivisera under rättelsearbetet och öka förmågan att förebygga, upptäcka och förhindra såväl ekonomisk som annan brottslighet.

## Ekonomiska konsekvenser för staten

Förslag som bidrar till att förhindra brott, särskilt inom den organiserade brottsligheten, innebär i regel samhällsekonomiska besparingar. Förslagen bedöms således i förlängningen ha positiva konsekvenser för den offentliga ekonomin.

Vi har inom ramen för konsekvensutredningen berett Skatteverket och Tullverket tillfälle att yttra sig över kostnadsmissiga och andra konsekvenser som förslagen skulle innebära för myndigheterna. Skatteverket har härvid uppgett att myndigheten inte i detta skede har haft möjlighet att göra en fullständig beräkning av kostnaden för att utveckla ett system som ger samma tillgång som Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet till andra myndigheter utan att myndigheten kommer att återkomma med en sådan beräkning i remissförfarandet. Inte heller Tullverket har på grund av kort beredningstid haft möjlighet att göra någon närmare beräkning.

Sannolikt kommer myndigheterna att få vissa ökade kostnader med anledning av ökad administration, ökade arbetsinsatser och utveckling av it-lösningar. I avsaknad av en närmare uppskattning av kostnaderna kan vi emellertid inte nu bedöma om det behövs anslagshöjningar eller om kostnaderna kan tas inom myndigheternas befintliga anslag.

Eventuella merkostnader som kan uppkomma för de myndigheter som enligt förslagen mottar informationen bedöms kunna hanteras inom ram.

## Övriga konsekvenser

Reglerna går inte utöver de skyldigheter som följer av EU-rätten. Förslaget medför inte heller några andra konsekvenser av det slag som anges i tillämpliga bestämmelser i kommittéförordningen (1998:1474) eller i 6 och 7 §§ i den upphävda förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.



## 9 Utmätning på distans

### 9.1 Bakgrund och direktiven

Sedan den 1 augusti 2022 kan Kronofogdemyndigheten i större utsträckning än tidigare utmäta egendom på distans. De nya reglerna innebär att myndigheten kan begära biträde av polisen för att ta utmätt egendom i förvar när utmätningsbar egendom påträffas i polisens verksamhet.

Ett av våra deluppdrag är att ta ställning till om Kronofogdemyndigheten ska få kunna begära biträde av fler brottsutredande myndigheter. Ett exempel på en sådan myndighet skulle enligt direktiven kunna vara Ekobrottsmyndigheten.

När egendom påträffas i polisens verksamhet kan det samtidigt bli aktuellt att förverka egendomen. Vi har också fått i uppdrag att ta ställning till om det behöver förtydligas hur myndigheterna i enskilda fall ska hantera regelverken om utmätning på distans och förverkande, i förhållande till varandra.

Vidare ska vi ta ställning till om det behövs några ändringar i regelverket om utmätning på distans till följd av identifierade tillämpningsproblem. Slutligen ska vi lämna nödvändiga författningsförslag.

### 9.2 De utökade möjligheterna till utmätning på distans

Om en skuld inte betalas på frivillig väg, kan borgenären begära verkställighet hos Kronofogdemyndigheten. Myndigheten får då besluta om utmätning av gäldenärens egendom, motsvarande skulden. Egendom som ska utmätas säkerställs enligt regler i 6 kap. utsökningbalken, UB, för att förhindra att den av någon anledning kommer på avvägar innan den kan säljas.

Normalt sker säkerställandet av lös egendom genom att Kronofogdemyndigheten vid en förrättning på plats tar egendomen i förvar (6 kap. 4 § UB). Det finns emellertid en möjlighet att utmäta egendom på distans, utan att Kronofogdemyndigheten rent fysiskt är på plats. I dessa fall kan Kronofogdemyndigheten begära biträde av Polismyndigheten vid en utmätning. Förutsättningen för det var tidigare att egendomen – med stöd av polisens eget regelverk – redan fanns i polisens besittning (se JO 2014/15 s. 127). Ofta sker en sådan distansutmätning i samband med att polisen beslagtar egendom som kan misstänkas vara utmätningsbar. Om beslaget senare behöver hävas kan polisen – innan beslaget hävs – kontakta Kronofogdemyndigheten, som i sin tur kan besluta att utmäta egendomen. I dessa fall beslutar Kronofogdemyndigheten om ett s.k. förbudsmeddelande enligt 6 kap. 7 § andra stycket UB, vilket förenklat innebär ett förbud för någon som har egendomen i sin besittning att lämna ut den till någon annan än Kronofogdemyndigheten. På så sätt säkerställs egendomen.

Den 1 augusti 2022 trädde nya regler i kraft som utvidgade Kronofogdemyndighetens möjligheter att utmäta egendom på distans.<sup>1</sup> Ett förbudsmeddelande innebär, som framgått ovan, ingen rätt för en myndighet att ta egendom från en enskild för Kronofogdemyndighetens räkning, utan förutsätter att egendomen redan finns i myndighetens besittning med stöd av andra regler. De nya reglerna innebär att Kronofogdemyndigheten får begära biträde av Polismyndigheten för att ta utmätt lös egendom i förvar om egendomen påträffas i polisens verksamhet (6 kap. 12 a § UB).<sup>2</sup> Det betyder att det inte längre finns något krav på att egendomen redan finns i polisens besittning, utan polisen kan kontakta Kronofogdemyndigheten när egendom påträffas vid exempelvis ett tillslag för att efterhöra om myndigheten vill utmäta egendomen.

Regeringen anförde i propositionen att regelverket inte fick uppfattas som uddlöst och leda till att Polismyndigheten tvingades ”titta åt andra hållet” när den träffade på utmätningsbar egendom.<sup>3</sup> Särskilt lyfte regeringen fram att en utmätning av egendom indirekt kan utgöra ett led i arbetet att förebygga och motverka brottslighet och att myndigheternas möjligheter att gemensamt agera mot kri-

<sup>1</sup> Prop. 2021/22:197, bet. 2021/22:CU23, rskr. 2021/22:328.

<sup>2</sup> Däremot kan inte andra former av säkerställande än förvar, såsom märkning och förseglning, ske med stöd av paragrafen.

<sup>3</sup> Propositionen Effektivare verktyg i utsökningsförfarandet, prop. 2021/22:197, s. 20.

minella ytterligare skulle öka om distansutmätning skulle vara möjligt trots att egendomen inte redan var i förvar. Sammantaget ansåg regeringen att de ökande kraven på myndigheters samverkan och ambitionen att slå mot ekonomiska vinningar av brott innebar att det fanns skäl att täppa till luckan. I vissa fall – framför allt i samband med arbetet mot organiserad brottslighet – kunde det, anförde regeringen, t.o.m. framstå som stötande att inte vidta någon åtgärd för att undersöka om egendom borde utmätas. Regeringen ansåg att det fanns berättigade förväntningar på att myndigheter inte låter egendom undgå utmätning på ett sätt som kan uppfattas som att saker faller mellan stolarna. Den farhåga som utredningen<sup>4</sup> hade om att myndigheternas roller skulle sammanblandas om Polismyndigheten fick ett uppdrag att biträda Kronofogdemyndigheten och att förtroendet för myndigheterna skulle skadas delade inte regeringen.

En förutsättning för att bestämmelsen i 6 kap. 12 a § UB ska kunna tillämpas är dock att egendomen är tillgänglig för Polismyndigheten så att den kan tas i förvar, dvs. det finns ett krav på att egendomen finns till hands. Regeringen framhåller i propositionen att den utökade distansutmätningen inte ska handla om att Polismyndigheten får Kronofogdemyndighetens uppdrag att leta efter tillgångar. Polismyndigheten är emellertid enligt de nya reglerna skyldig att underrätta Kronofogdemyndigheten om egendom påträffas och det finns anledning att anta att den kan utmätas (6 kap. 25 § utsökningsförordningen).<sup>5</sup> Rent faktiskt kan en utmätning på distans gå till på så sätt att polisen vid en trafikkontroll stoppar en bil och vid kontrollen av föraren uppmärksammar att denne bär en dyr klocka samt att han eller hon har skulder hos Kronofogdemyndigheten.<sup>6</sup> Polisen ska i dessa fall kontakta Kronofogdemyndigheten oavsett tid på dygnet, och bistå myndigheten med att ta klockan i förvar, om Kronofogdemyndigheten beslutar att den ska utmätas.

Kronofogdemyndigheten får om det behövs besluta att utmäta egendom provisoriskt, om utmätning inte kan ske genast, t.ex. när äganderätten till egendomen behöver utredas innan utmätning kan ske (se 6 kap. 12 § UB). Även i dessa fall kan Kronofogdemyndig-

---

<sup>4</sup> Med utredningen avses Utsökningsutredningens betänkande Ett modernare utsökningsförfarande (SOU 2016:81).

<sup>5</sup> Se nedan om att underrättelsen kan underlåtas om det finns särskilda skäl.

<sup>6</sup> Den informationen kan en polis få genom en s.k. multifråga i sin tjänstemobil.

heten begära biträde av polisen med att ta egendom i förvar. Härutöver kan Kronofogdemyndigheten begära biträde med verkställighet av ett beslut om kvarstad.<sup>7</sup> Det kan nämnas att Kronofogdemyndigheten redan sedan tidigare har möjlighet att begära biträde av Polismyndigheten för att genomföra en förrättning (3 kap. 3 § utsökningsförordningen).

Eftersom möjligheten till förbudsmeddelande finns kvar i de fall då egendomen redan finns i polisens besittning, t.ex. i form av ett beslag, förutsåg regeringen att det främst var i de fall då det inte finns förutsättningar för beslag eller annat förvarstagande som den nya bestämmelsen om distansutmätning skulle fylla en funktion.<sup>8</sup>

I propositionen påpekade regeringen att en polis enligt 10 § första stycket 4 och andra stycket polislagen har rätt att använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd om polisen möts av motstånd vid omhändertagande av egendom. Regeringen ansåg inte att det fanns behov av någon särskild lagreglering av hur Polismyndigheten ska hantera egendom som säkerställs med stöd av den nya regleringen.

### 9.3 En framgångsrik reform

Den nya regleringen om utvidgad distansutmätning har, åtminstone sett till utmätt värde, varit framgångsrik.

Sedan den 1 januari 2024 tar Specialverkställigheten hos Kronofogdemyndigheten hand om alla samtal från polisen som avser distansutmätning. Enheten bemannar en jourtelefon dygnet runt. Enheten får cirka 1 000 samtal och gör ungefär 300 utmätningar per månad.<sup>9</sup>

Numera sker cirka 20 procent av Kronofogdemyndighetens lösöresutmätning på distans. Kronofogdemyndighetens årsredovisning för 2023 visar att egendom till ett uppskattat värde av 70 miljoner kronor hade utmätts på distans ett år efter regeländringen. Under hela 2023 utmättes egendom till ett uppskattat värde av 93,3 miljoner kronor på distans. Året efter, 2024, utmättes egendom till ett uppskattat värde av 115 miljoner kronor på distans. Före regeländringen utmättes cirka sju miljoner kronor årligen. Den egendom som

---

<sup>7</sup> Se hänvisning i 16 kap. 13 och 16 §§ UB.

<sup>8</sup> Prop. 2021/22:197, s. 22.

<sup>9</sup> Uppgift från våren 2024.

utmäts är ofta kontanter och dyra livsstilsmarkörer som smycken, klockor, bilar, jackor och väskor. Bilar står för cirka 40 procent och kontanter för cirka 30 procent av det utmätta värdet. De utmätta medlen betalar i stor utsträckning skadestånd till brottsoffer och statliga fordringar. Kronofogdemyndigheten noterade under 2023 en ny företeelse i samband med distansutmätning, nämligen att den skuldsatta personen i ökad utsträckning valde att betala skulden genom en kontoöverföring före utmätningen, trots att några pengar inte påträffats vid tillgångsundersökningen. I dessa fall anmäler Kronofogdemyndigheten ofta en misstanke om penningtvätt till Finanspolisen.<sup>10</sup>

Sammantaget kan man dra slutsatsen att de nya reglerna om utmätning på distans har varit ett effektivt verktyg för att komma åt utmättningsbara tillgångar, och att det har bidragit till att fler borgenärer fått betalt för sina fordringar och till att strypa tillgångar för kriminella aktörer. Dock bör det framhållas, som vi återkommer till längre fram, att de kriminella aktörernas skuldsättning minskat i motsvarande grad. Det bör också noteras att den nya förverkandelagstiftningen inte hade trätt i kraft vid framtagandet av de ovan nämnda siffrorna.<sup>11</sup> Den nya förverkandeformen självständigt förverkande förväntas, i mer eller mindre grad, minska både betydelsen och användningen av verktyget utmätning på distans, se vidare i kommande avsnitt.

Det bör i sammanhanget nämnas att Kronofogdemyndigheten i en intern revisionsrapport pekade på vissa brister i det inledningsvisa omhändertagandet av den nya lagstiftningen.<sup>12</sup> Bland annat var en stor andel av det på distans utmätta godset inte i sådant skick att det kunde säljas. I stället rörde det sig om trasiga och smutsiga kläder och märkeskopior som inte hade utmätts vid en vanlig utmätning. Polisens beskrivning av godset var alltså ofta bristfällig. Det icke säljbara godset fick sedan förvaras i Kronofogdemyndighetens förråd, eftersom det inte fick kasseras. Ibland saknades det även riskanalyser när det gäller hämtningen av godset hos polisen. Trots att det ibland kunde röra sig om ansevärliga belopp i kontanter, ibland flera hundra tusen kronor, hämtade godset ibland av en ensam

<sup>10</sup> Kronofogdemyndighetens årsredovisning för 2023, s. 4 och 42 och Internrevisionsrapport Distansutmätning, Kronofogdemyndigheten, dnr KFM 7813-2023.

<sup>11</sup> Dessa trädde i kraft den 8 november 2024 genom prop. 2023/24:144, bet. 2024/25:JuU3, rskr. 2024/25:9.

<sup>12</sup> Ovan nämnd internrevisionsrapport.

tjänsteman utan personlarm. Bristerna har nu, enligt Kronofogdemyndigheten, i allt väsentligt åtgärdats. Samarbetet med polisen har blivit allt bättre och träffsäkerheten har ökat.

## 9.4 Bör fler myndigheter än Polismyndigheten få biträda Kronofogdemyndigheten med utmätning på distans?

**Utredningens förslag:** Kronofogdemyndigheten ska få rätt att begära biträde av Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen med att ta utmätt egendom i förvar, om egendomen påträffas i dessa myndigheters verksamhet.

### 9.4.1 Icke-brottsbekämpande myndigheter bör inte få i uppdrag att biträda Kronofogdemyndigheten

Under remissbehandlingen av Utsökningsutredningens betänkande påtalades det att fler myndigheter än Polismyndigheten borde kunna biträda Kronofogdemyndigheten med att ta egendom i förvar när utmättningsbar egendom påträffas.<sup>13</sup> Ekobrottsmyndigheten nämnde i sammanhanget Tullverket, Kriminalvården och Kustbevakningen.

I propositionen anförde regeringen att det i första hand skulle vara aktuellt att överväga att ge uppgiften att biträda Kronofogdemyndigheten till andra brottsutredande myndigheter. Att överväga att ge en sådan uppgift till Kriminalvården ansåg regeringen var mer tveksamt. Emellertid, anförde regeringen, kunde det antas att Tullverket och Kustbevakningen inte lika ofta som Polismyndigheten skulle befinna sig i en situation där det blir aktuellt att ta kontakt med Kronofogdemyndigheten för att efterhöra om en utmätning är aktuell. Däremot kunde Ekobrottsmyndigheten i sin verksamhet mer regelbundet antas ha anledning att ta en sådan kontakt. Eftersom Utsökningsutredningen inte närmare hade övervägt dessa myndigheters medverkan vid utvidgad distansutmätning ansåg regeringen inte att det fanns tillräckligt underlag för att lämna ett sådant för-

---

<sup>13</sup> Ett modernare utsokningsförfarande, SOU 2016:81. Betänkandet var grunden för den nya lagstiftningen om utvidgad utmätning på distans. Varken Tullverket, Kustbevakningen eller Kriminalvården var dock remissinstanser.

slag. Dock ansåg regeringen att det skulle kunna finnas skäl att återkomma till frågan och överväga att utöka regleringen till att avse ytterligare myndigheter. Regeringen pekade samtidigt på att möjligheten för Kronofogdemyndigheten att besluta om ett förbudsmeddelande fanns kvar, en möjlighet som kan utnyttjas i förhållande till t.ex. Tullverket och Kustbevakningen.<sup>14</sup>

I likhet med regeringen i det tidigare lagstiftningsärendet anser vi att det framför allt är brottsbekämpande myndigheter som bör komma i fråga i sammanhanget. Ett uttalat syfte med den nya lagstiftningen är att den indirekt ska kunna utgöra ett led i arbetet med att förebygga och motverka brottslighet och vara ett verktyg för att motverka vinningar av brott. Att ge en sådan uppgift till en icke-brottsbekämpande myndighet inger flera betänkligheter som rör uppgiftens förenlighet med myndighetens uppdrag. Exempelvis är Kriminalvården en myndighet som i vissa situationer skulle kunna påträffa utmätningssbar egendom, framför allt i samband med besök på frivårdskontor under övervakning, vid kontroll inom ramen för intensivövervakning eller vid inskrivning i häkte eller anstalt. Myndighetens uppdrag är dock inte att vara brottsbekämpande utan att verka för påföljder verkställs och att återfall i brott förebyggs. En viktig förutsättning för att lyckas med det senare uppdraget är att det finns förtroende och respekt mellan kriminalvårdspersonalen och de intagna.<sup>15</sup> Delvis bygger verksamheten således på att det finns ett förtroende för myndigheten från klienternas sida. En uppgift att bistå Kronofogdemyndigheten med utmätning skulle därför kunna vara förtroendskadlig och i vissa fall till och med kontraproduktiv. Det sagda överensstämmer med Kriminalvårdens egen inställning. Liknande argument kan anföras för flera andra myndigheter och verksamheter som kan påträffa enskild egendom i sin verksamhet, men som saknar ett brottsbekämpande uppdrag, exempelvis olika former av tvångsvård.

Annorlunda förhåller det sig med de brottsbekämpande myndigheterna. Liksom regeringen i det tidigare lagstiftningsarbetet anser vi inte att det finns någon risk för att förtroendet för dessa myndigheter skulle skadas genom att Kronofogdemyndigheten får möjlighet att begära deras biträde. Snarare bör det skada förtroendet för statens samlade förmåga att driva in skulder och bekämpa

---

<sup>14</sup> Propositionen Effektivare verktyg i utredningsförfarandet, prop. 2021/22:197, s. 21.

<sup>15</sup> Jfr uttalandena i JO:s beslut den 19 oktober 2015 med dnr 987-2015.

brott, om myndigheterna inte har denna möjlighet. I likhet med regeringen anser vi att en sådan samverkan är vad medborgarna förväntar sig av myndigheterna.

Av den anledningen har vi närmare övervägt förutsättningarna för att ge Kronofogdemyndigheten möjlighet att begära biträde av Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen. Dessa myndigheter har i våra kontakter med dem också i stort ställt sig positiva till ett sådant uppdrag.

Även Skatteverket är en brottsbekämpande myndighet. Emellertid har vi inhämtat att det vid de allra flesta situationer där utmätningsbar egendom skulle kunna påträffas i verksamheten, t.ex. vid husrannsakan och bevissäkring, finns polisiär närvaro genom Polismyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten. Det finns ett fåtal situationer där utmätningsbar egendom kan påträffas utan att polis är närvarande, exempelvis vid vissa förhör i Skatteverkets lokaler, vid revision och vid olika typer av kontrollbesök. I dessa situationer saknar emellertid Skatteverkets personal möjlighet till tvångs-användning. Skatteverkets utredningspersonal har inte heller någon generell möjlighet att använda våld eller tvång. Som framgår senare i detta avsnitt föreslår vi att viss rätt att använda våld ska följa med ett biträde med utmätning på distans. Den rätten omfattar emellertid inte civil personal som i dag saknar våldsbefogenheter. Eftersom polis finns närvarande i flertalet fall där egendom kan påträffas saknas det ett faktiskt behov av att ge Skatteverket i uppgift att biträda Kronofogdemyndigheten med utmätning på distans.<sup>16</sup> Vi bedömer därför att Skatteverket, mot bakgrund av dess uppgifter och befogenheter i dag, inte bör ges denna uppgift.<sup>17</sup> Vårt ställningstagande överensstämmer med Skatteverkets egen bedömning.

---

<sup>16</sup> Man kan här resonera kring vilken skillnad som föreligger i förhållande till Ekobrottsmyndighetens behov av att kunna biträda Kronofogdemyndigheten. Även Ekobrottsmyndigheten "biträds" i sin verksamhet av polismän som är anställda inom Polismyndigheten. Vi bedömer dock inte att de uppgifterna utförs inom ramen för Polismyndighetens verksamhet, utan inom ramen för Ekobrottsmyndighetens verksamhet. I de fall polismän biträder Skatteverket, t.ex. för att skydda personal, är den polisiära verksamheten däremot Polismyndighetens. I de fall åtgärder utförs inom ramen för en förundersökning, och Skatteverket biträder med utredningsresurs, sker dessa åtgärder (t.ex. en husrannsakan) inom ramen för Ekobrottsmyndighetens åklagares förundersökningsledning och närvarande polismän arbetar i Ekobrottskansliets verksamhet.

<sup>17</sup> En särskild utredare har haft i uppdrag att ta ställning till om Skatteverket ska ges utökade befogenheter inom brottsbekämpningen, se Utökade befogenheter för Skatteverket inom brottsbekämpning och folkbokföring, dir. 2023:134. Utredningen redovisades den 28 maj 2025, efter det att detta betänkande gått i tryck.



Som framgår av tidigare avsnitt i detta betänkande föreslår vi att Ekobrottsmyndigheten ska avvecklas som myndighet under regeringen. Den nuvarande regleringen kommer alltså att vara tillräcklig såvitt avser den myndighetens verksamhet, eftersom den i aktuella delar kommer att uppgå i polisen. Vi omfattar i förevarande avsnitt emellertid även Ekobrottsmyndigheten i våra överväganden, bl.a. för att möjliggöra ett tidigt ikraftträdande.

#### **9.4.2 Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen bör få biträda Kronofogdemyndigheten**

##### **Ekobrottsmyndigheten**

Ekobrottsmyndigheten bedriver brottsbekämpande verksamhet som innefattar polisverksamhet. De nya reglerna om utmätning på distans omfattar endast egendom som har påträffats i Polismyndighetens verksamhet, och det är endast av Polismyndigheten som biträde får begäras. Reglerna träffar därmed inte vare sig den utredande verksamhet som bedrivs inom Ekobrottsmyndigheten eller den verksamhet som bedrivs inom Ekobrottskansliet, för Ekobrottsmyndighetens räkning. Vi kan konstatera att Ekobrottsmyndighetens brottsutredande verksamhet inte i någon – i detta avseende relevant – bemärkelse skiljer sig från Polismyndighetens. Liksom i Polismyndighetens verksamhet, utförs tvångsmedelsåtgärder som husrannsakan och kroppsvisitation. Sannolikt påträffas egendom som kan bli föremål för utmätning i lika stor utsträckning i Ekobrottsmyndighetens verksamhet som i Polismyndighetens verksamhet. Att olika bestämmelser gäller i en situation där utmätningssbar egendom påträffas vid t.ex. en husrannsakan beroende på om polismannen arbetar i Polismyndighetens eller i Ekobrottsmyndighetens verksamhet saknar rimlighet. Några bärande skäl för att Ekobrottsmyndigheten inte skulle ges uppgiften att biträda Kronofogdemyndigheten under samma förutsättningar som Polismyndigheten har inte framkommit. I Ekobrottsmyndighetens verksamhet arbetar både polisär personal och civil personal som saknar tvångs- och våldsbefogenheter. Vi återkommer till detta.

## Tullverket

Tullverket kontrollerar varuflödet in och ut ur Sverige. Bland annat har verket i uppdrag att se till att bestämmelserna om in- och utförsel av varor följs, att förebygga, förhindra och upptäcka brottslighet i samband med in- och utförsel av varor, att ingripa vid misstanke om vissa brott och att utreda och lagföra vissa brott.

Den 7 november 2024 fick Tullverket utökade befogenheter.<sup>18</sup> Bland annat fick Tullverket en utökad rätt att stoppa fordon, ökade möjligheter att skyddsvisitera i kontrollverksamheten, rätt att öppna försändelser i fler fall än i dag, större möjligheter att leda förundersökning och ökade möjligheter att biträda åklagare och andra brottsbekämpande myndigheter. Inom ramen för Tullverkets direkta brottsbekämpande verksamhet, som omfattar vissa särskilt angivna brottstyper, har myndigheten rätt att inleda förundersökning och använda straffprocessuella tvångsmedel som t.ex. gripande, beslag och husrannsakan. Ledningen av förundersökningar som inte är av enkelt slag överlämnas till allmän åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Allmän åklagare ska också i andra fall överta ledningen när det behövs av särskilda skäl. När förundersökningen leds av en allmän åklagare, får åklagaren anlita biträde av Tullverket med förundersökningen. Verksamheten består också i att ge biträde till sådana åklagare och i vissa fall till Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kustbevakningen avseende brott som Tullverket inte får inleda förundersökning om (Tullverkets indirekta brottsbekämpning).

Inom ramen för flera av uppgifterna som nämns ovan kan det på goda grunder antas att egendom som är utmättningsbar kan påträffas. Utmättningsbar egendom bör kunna påträffas i samband med tullkontroller, punktskattkontroller och rattfyllerikontroller på olika kontrollplatser i landet. Vidare skulle distansutmätning kunna aktualiseras inom tullkriminalverksamheten i samband med husrannsakan, förhör eller kroppsvisitation. Mot bakgrund av Tullverkets brottsbekämpande roll kan det ifrågasättas att myndigheten inte på samma sätt som Polismyndigheten kan ingripa när utmättningsbar egendom påträffas. Regeringen har gett Tullverket en tydlig inriktning att fokusera på brottsvinster, bl.a. genom regeringsuppdraget tillsammans med Ekobrottsmyndigheten, Kronofogdemyndigheten,

---

<sup>18</sup> Prop. 2023/24:132, bet. 2024/25:SkU2, rskr. 2024/25:8.

Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten att utveckla och stärka arbetet med återtagande av brottsvinster.<sup>19</sup> Regeringen har också tagit fram en gemensam målbild för Tullverket, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten som syftar till att myndigheterna ska stärka sina insatser för att motverka organiserad brottslighet genom att inrikta arbetet mot sådana åtgärder som slår sönder gängens ekonomi.<sup>20</sup> I propositionen Skärpta åtgärder mot utförsel av stöldgods, prop. 2024/25:129, föreslår regeringen att anställda vid Tullverket som myndigheten utsett ska kunna biträda åklagare vid utredningar om självständigt förverkande och att en tulltjänsteman, i likhet med en polisman, ska få inleda en sådan utredning.<sup>21</sup> Dessutom föreslås det i promemorian Straffansvar för den som bedriver finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering m.m. en reglering som möjliggör för Tullverket att kontrollera in- och utförsel av kontanta medel vid gränsen mot andra EU-länder. I promemorian föreslås även att Tullverket ska ha befogenhet att bl.a. tillfälligt kvarhålla kontanta medel för vidare kontroll. Syftet med förslaget är att förebygga och förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism. Promemorian bereds inom Regeringskansliet. Genom de ovannämnda åtgärderna betonas Tullverkets brottsbekämpande roll inom den kriminella ekonomin ytterligare.

Samma skäl som gjorde sig gällande för att ge Polismyndigheten uppgiften att biträda Kronofogdemyndigheten med att ta egendom i förvar gör sig således, enligt vår bedömning, gällande för Tullverket. Några bärande skäl som talar mot att ge myndigheten denna uppgift har inte framkommit. Som framgått ovan har Tullverket också i stort ställt sig positivt till uppdraget.

## Kustbevakningen

Kustbevakningen har till uppgift att bedriva sjöövervakning och att utföra räddningstjänst till sjöss. Myndigheten bedriver en bred operativ verksamhet riktad mot allmänheten inom flera olika verksam-

---

<sup>19</sup> Uppdrag om förstärkt arbete för att öka återtagandet av brottsvinster, 2024-02-01, Ju2024/00222.

<sup>20</sup> <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/08/kraftsamling-for-att-knacka-gangens-ekonomi/>.

<sup>21</sup> Propositionen bygger på betänkandet Nya tullrättsliga sanktioner och skärpta åtgärder mot utförsel av stöldgods, SOU 2023:99. Förslagen i propositionen föreslås träda i kraft den 1 september 2025.

hetsområden, framför allt till sjöss och i hamnar. Verksamheten bedrivs dygnet runt. Bland annat omfattar den brottsbekämpning och ordningshållning i enlighet med kustbevakningslagen (2019:32), kontroll och tillsyn inom bl.a. områdena fiske, jakt, farligt gods, lastsäkring, gräns, tull, förarbevis för vattenskoter, bemanning och behörighet. Dessutom har Kustbevakningen ett visst ansvar för sjö- räddningstjänst och ett huvudansvar för miljöräddningstjänst till sjöss. Inom brottsbekämpningen bedriver myndigheten i vissa fall egen förundersökningsverksamhet, t.ex. vid misstanke om rattfylleri och sjöfylleri, och har i dessa fall bl.a. möjlighet att ta egendom i beslag, göra husrannsakan och besluta om kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Kustbevakningen bistår även andra myndigheter med brottsutredningsåtgärder.

I flera av de ovannämnda verksamheterna kommer Kustbevakningen i kontakt med enskilda personer som kan framföra fordon eller vattenfarkoster av olika slag eller bära på eller med sig värdefull egendom. Enligt de uppgifter som vi har inhämtat saknas det i de allra flesta fall grund för att ta sådan egendom i beslag eller att omhänderta egendomen av andra skäl.<sup>22</sup> Därför saknas det i dessa fall möjligheter att genom ett förbudsmeddelande från Kronofogdemyndigheten säkerställa att egendomen inte försvinner innan en utmätning kan verkställas. En möjlighet för Kustbevakningen att biträda Kronofogdemyndigheten vid distansutmätning bör därför leda till att ett mycket större antal föremål som påträffas i Kustbevakningens verksamhet blir aktuella för utmätningsåtgärder.

Ett starkt skäl för att ge Kustbevakningen uppgiften att biträda Kronofogdemyndigheten med utmätning på distans är att myndigheten ofta är den enda brottsbekämpande myndigheten i den maritima miljön. Det måste vidare anses vara inkonsekvent att en distansutmätning av t.ex. en vattenskoter inte kan ske i samband med en kontroll av vattenskoterförarbevis enbart på grund av att kontrollen genomförs av en kustbevakningstjänsteman i stället för av en polis. Några bärande skäl för att Kustbevakningen inte skulle ges uppgiften att biträda Kronofogdemyndigheten har inte framkommit. Kustbevakningen har dessutom i sina kontakter med oss uppgett att myndigheten i stort ser positivt på att biträda Kronofogdemyndigheten med utmätning på distans. Sammantaget anser vi att Kronofogdemyndigheten bör ges rätt att begära biträde av Kust-

---

<sup>22</sup> Uppgifter till oss från myndigheten.

bevakningen med att ta utmätt egendom i förvar, på samma sätt som av Polismyndigheten.

### **Fördelarna med utvidgningen väger tyngre än inskränkningen i den personliga integriteten**

Sammantaget gör vi bedömningen att en ordning där – vid sidan av Polismyndigheten – också Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen kan bistå Kronofogdemyndigheten med att ta utmätt egendom i förvar skulle bli ytterligare ett bidrag till ambitionshöjningen när det gäller att slå mot ekonomiska vinningar av brott. Dessutom skulle den ge bättre möjligheter att tillgodose ett berättigat borgenärsintresse.

Som vi anförde tidigare ser vi inte att det, mot bakgrund av myndigheternas brottsbekämpande uppdrag, finns någon risk för att deras olika roller sammanblandas eller att detta skulle urholka medborgarnas förtroende för verksamheterna. Tvärtom framstår risken för detta som överdriven. Det är vår uppfattning att allmänheten förväntar sig att myndigheterna samverkar och kan agera kraftfullt och inte tvingas se åt andra hållet i olika situationer där ett ingripande är påkallat.

En utvidgning av det befintliga regelverket måste vara såväl lämplig som rättssäker och proportionerlig. Regleringen måste också utformas med hänsyn till den personliga integriteten. Det faktum att en brottsbekämpande myndighet kontaktar Kronofogdemyndigheten när värdefull egendom påträffas hos en skuldsatt person, utgör förstas ett intrång i den skuldsatta personens personliga integritet. Detta faktum bör emellertid, som också regeringen anförde i det förra lagstiftningsärendet, vägas mot risken att regelverket uppfattas som uddlöst.<sup>23</sup> När egendom utmäts kan det indirekt utgöra ett led i arbetet att förebygga och motverka brottslighet. En utvidgning av regelverket ökar därmed myndigheternas möjligheter att i samverkan agera mot kriminella aktörer. Även om Kronofogdemyndigheten redan i dag har möjlighet att besluta om ett förbudsmeddelande när utmätt egendom finns i någon av de brottsbekämpande myndigheternas förvar, visar den stora ökningen av utmätt

---

<sup>23</sup> Prop. 2021/22:197, s. 20.

värde efter lagändringen på betydelsen av att myndigheterna kan kontakta Kronofogdemyndigheten redan när egendomen påträffas.

Till dessa fördelar ska läggas de enskilda borgenärernas intresse av att få sina fordringar betalda. När det rör sig om tillgångar hos kriminella består dessa fordringar inte sällan av utdömt skadestånd till olika målsägande. Inskränkningen i den personliga integriteten kan inte heller anses vara särskilt stor. En utmätning sker inte om den inte är lagligen grundad och det inte finns en fastslagen skuldsättning som motiverar den. Intrånget uppvägs således, enligt vår bedömning, med råge av de ovannämnda fördelarna. Sammantaget finns det ingen anledning att göra någon annan bedömning än den regeringen gjorde i det förra lagstiftningsärendet av frågan om proportionalitet.<sup>24</sup>

Ett argument som har anförts mot att öka omfattningen av utmätning på distans med biträde av brottsbekämpande myndigheter är det faktum att en utmätning innebär att en kriminell persons skuldsättning minskar i motsvarande mån. Det är viktigt att användningen av verktyget inte i förlängningen innebär att egendom som i själva verket borde ha förverkats, t.ex. stöldgods eller brottsvinster, i stället används för att betala av kriminella aktörers skulder. Vår uppfattning är emellertid att ett efterhörande med Kronofogdemyndigheten om förutsättningarna för utmätning endast bör ske när möjligheterna till att ta egendomen i beslag eller något annat förvar är uttömda. Endast när det inte finns några förutsättningar att ta egendomen i förvar inom den egna brottsbekämpande verksamheten bör utmätningens verktyget tas till. Detta ställningstagande ändras inte av att fler myndigheter kan biträda Kronofogdemyndigheten, när så är lämpligt.

Med utgångspunkten att det både finns ett behov av och är lämpligt och proportionerligt att låta fler myndigheter biträda Kronofogdemyndigheten finns det likväl ett antal följdfrågor som behöver analyseras. Dessa rör bl.a. vissa nödvändiga förutsättningar för att myndigheterna ska ges uppgiften, se följande avsnitt.

---

<sup>24</sup> Ovan prop., s. 19 f.

## **Kronofogdemyndigheten ska kunna få biträde av Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen med provisoriska åtgärder**

Utmätning innebär att egendom tvångsvis används för att betala gäldenärens skulder. Det innebär att endast egendom som tillhör gäldenären kan utmätas. Stöldgods ska alltså inte utmätas. I 4 kap. 18 § UB finns en besittningspresumtion som innebär att lös egendom som finns i gäldenärens besittning antas tillhöra honom eller henne. Trots detta kan Kronofogdemyndigheten behöva utreda äganderätten innan utmätning kan ske. Om det innebär att utmätning inte kan ske genast, får Kronofogdemyndigheten vid behov bl.a. ta egendomen i förvar provisoriskt (se 6 kap. 12 § utsökningsbalken). Som redovisats inledningsvis kan Kronofogdemyndigheten med stöd av den nya lagstiftningen be Polismyndigheten om biträde för att genomföra en sådan provisorisk åtgärd beträffande egendom som Polismyndigheten har påträffat. Det saknas anledning att göra någon annan bedömning avseende egendom som Ekobrottsmyndigheten, Tullverkets och Kustbevakningen träffar på. Även dessa myndigheter bör således ha möjlighet att biträde Kronofogdemyndigheten med provisoriska åtgärder.

Genom hänvisning i 16 kap. 13 och 16 §§ UB tillämpas bestämmelsen om biträde i 6 kap. 12 § UB även när egendom ska tas i förvar för verkställighet av ett beslut om kvarstad. Någon ändring i denna del är inte påkallad med anledning av att fler myndigheter biträder Kronofogdemyndigheten.

### **9.5 Biträdet bör inte vara frivilligt eller begränsas till vissa verksamhetsområden**

**Utredningens bedömning:** Det saknas behov av en författningsreglerad möjlighet för myndigheterna att neka till att ge biträde. Möjligheten att begära biträde med att ta utmätt egendom i förvar bör inte begränsas till vissa verksamhetsområden hos Tullverket och Kustbevakningen.

Tullverket har i sina kontakter med oss påpekat att myndigheten har en bred verksamhet. Även om utmätning på distans främst kan förväntas bli aktuell i samband med de delar av verksamheten som innefattar fysiska kontroller och förundersökningsåtgärder kan det, enligt Tullverket, inte uteslutas att utmätningsbar egendom påträffas även i delar av den fiskala verksamheten, exempelvis i samband med en revision. Personalen inom den verksamheten har inte utbildning i att t.ex. använda tvångsmedel eller i personskydd. Även övriga brottsbekämpande myndigheter har civil personal, innefattande civil utredningspersonal, som saknar sådan utbildning. Sannolikheten att dessa skulle träffa på egendom som bör utmätas utan närvaro av personer med tvångsmedelsutbildning, måste bedömas vara förhållandevis liten. Frågan har emellertid uppkommit om det mot den bakgrunden är lämpligt att samtliga verksamhetsområden hos Tullverket och Kustbevakningen bör omfattas av en skyldighet att biträda Kronofogdemyndigheten. Det har också anförts att det inte kan uteslutas att myndigheterna av exempelvis resursmässiga skäl eller arbetsmiljöskäl ibland inte har möjlighet att utföra en begäran om biträde.

En lösning skulle kunna vara att en reglering om exempelvis Tullverkets biträde vid utmätning på distans avgränsas till att endast omfatta Tullverkets kontrollverksamhet och brottsbekämpande verksamhet. En annan möjlighet skulle kunna vara att biträdet till Kronofogdemyndigheten inte görs obligatoriskt utan att det införs en uttrycklig möjlighet för de biträdande myndigheterna att neka till en begäran, i de fall det inte är lämpligt att efterkomma den.

Vi gör i denna del följande överväganden. Den nuvarande regleringen om biträde med utmätning på distans är formulerad på så sätt att Kronofogdemyndigheten får begära biträde av Polismyndigheten för att ta egendomen i förvar, om egendom som har påträffats i Polismyndighetens verksamhet utmäts. Det är alltså frågan om en begäran. Bestämmelsen kan enligt vår mening inte förstås på annat sätt än att det handlar om en skyldighet för Polismyndigheten att bistå med förvarstagandet. Dock är det i princip alltid den biträdande myndigheten som initierar utmätningen genom sin under rättelse till Kronofogdemyndigheten om att egendom har påträffats. Om Polismyndigheten i sin verksamhet påträffar egendom och det finns anledning att anta att egendomen kan utmätas, ska myndigheten enligt utsökningsförordningen underrätta Kronofogdemyn-



digheten. Underrättelseskyldigheten är emellertid inte absolut. En underrättelse behöver inte lämnas om särskilda skäl talar mot det (6 kap. 25 § andra meningen utsökningsförordningen). Det saknas förarbetsuttalanden om vad ett sådant särskilt skäl kan vara. Ett sådant särskilt skäl måste emellertid kunna vara att egendomen, även om det finns anledning att anta att den kan utmätas, i stället bör förverkas. I dessa fall saknas det anledning att omedelbart kontakta Kronofogdemyndigheten. Det framgår inte heller av bestämmelsen att underrättelsen ska ske omedelbart. Polismyndighetens rättsavdelning har gjort tolkningen att ett skäl skulle kunna vara att det med hänsyn till den enskilde eller annars är olämpligt att ta hänsyn till utmätning, t.ex. när polisen har kontakt med en brottsutsatt person, jfr 8 § polislagen (1984:387) om att en polisman måste agera på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter, eller att polisens resurser måste tas i anspråk för andra prioriterade uppgifter.<sup>25</sup> Ett annat skäl att inte omedelbart underrätta Kronofogdemyndigheten bör, enligt vår mening, kunna vara att en omedelbar underrättelse inte är lämplig i den enskilda situationen på grund av att det inte finns någon närvarande som kan verkställa ett förvarstagande. Det är inte heller obligatoriskt för Kronofogdemyndigheten att begära biträde vid en underrättelse. Detta är något Kronofogdemyndigheten får göra, dvs. en möjlighet som myndigheten har.

En ordning där det är frivilligt för Tullverket och eventuellt Kustbevakningen och Ekobrottsmyndigheten att bistå Kronofogdemyndigheten, men tvingande för Polismyndigheten är svår att motivera. En lösning som skulle kunna övervägas vore att göra biträdet frivilligt för samtliga biträdande myndigheter. Enligt uppgifter som vi har inhämtat från Polismyndigheten har rätten för Kronofogdemyndigheten att begära biträde i praktiken inte vållat några problem. I de fall då biträde inte varit lämpligt eller möjligt har Kronofogdemyndigheten inte gjort en sådan begäran, alternativt har någon underrättelse inte gjorts dit. Rent generellt underrättas Kronofogdemyndigheten endast i de fall då Polismyndigheten bedömer att ett biträde är aktuellt. Kronofogdemyndigheten har lämnat liknande uppgifter. Det händer, enligt myndigheten, sällan att polisen

---

<sup>25</sup> Metodstöd för utmätning på distans version 2.0, Underrättelse av uppgifter samt biträde till Kronofogdemyndigheten rörande egendom som påträffas i Polismyndighetens verksamhet, Polismyndigheten, dnr A432099/2022, s. 4.

efter en underrättelse inte kan efterkomma en biträdesbegäran. Vid de tillfällen då det händer, t.ex. med anledning av ett annat prioriterat ärende eller logistiska hinder, har personalen som bemannar jouren förståelse och tackar för försöket. Ett exempel på hinder som ibland uppstår är att man inte kan få tag på en bärgare.

Möjligheten att inte biträda Kronofogdemyndigheten i det enskilda fallet, när detta av något skäl inte är lämpligt, kommer sannolikt att i de allra flesta fall att kunna lösas på ett pragmatiskt sätt även framöver. Vi ser inte annat än att även övriga biträdande myndigheter kommer att kunna lösa en uppkommen situation i det enskilda fallet. I de fall när situationen är sådan att ett biträde, av något skäl inte är lämpligt, ter det sig mest naturligt att myndigheten, med tillämpning av ventilen ”särskilda skäl” i utsökningsförordningen, inte underrättar Kronofogdemyndigheten. I det avseendet kan biträdet sägas redan vara frivilligt.

Det saknas mot den bakgrunden anledning att genom ändringar i exempelvis utsökningsbalken göra biträdet frivilligt. En sådan reglering, dvs. en författningsskrivning om att en begäran kan nekas, skulle dessutom bli rätt apart. Det saknas också skäl att avgränsa biträdesmöjligheten till särskilda verksamhetsområden inom myndigheten, vilket skulle minska flexibiliteten. Egendom som påträffas inom t.ex. revisionsverksamheten kan således utmätas på distans, när detta är lämpligt och möjligt.

## 9.6 Rätten till våldsanvändning

**Utredningens förslag:** Tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän ska ges rätt att använda försvarligt och proportionerligt våld vid biträde till Kronofogdemyndigheten.

**Utredningens bedömning:** Det är nödvändigt att tjänstemännen vid de biträdande myndigheterna har rätt att använda visst våld inom ramen för sitt biträde till Kronofogdemyndigheten. Civilanställda vid Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten behöver inte ha sådana våldsbefogenheter.

Den situationen kan uppkomma att personen som egendomen ska tas från motsätter sig detta. Som regeringen framhöll i propositionen Effektivare verktyg i utökningsförfarandet har en polis rätt till viss våldsanvändning för att genomföra en tjänsteåtgärd, förutsatt att våldet är proportionerligt och nödvändigt (10 § första stycket 4 och andra stycket polislagen). Frågan är vad som gäller för de tjänstemän vid övriga myndigheter som vi föreslår ska bistå Kronofogdemyndigheten med att ta egendom i förvar.

Vad gäller först Ekobrottsmyndigheten har de polisanställda som verkar i myndighetens verksamhet rätt till samma våldsanvändning som poliser som verkar inom Polismyndigheten. Frågan kan dock ställas hur situationen bör hanteras om en civilanställd person vid Ekobrottsmyndigheten under utredningsarbetet kommer i kontakt med egendom som kan bli föremål för distansutmätning.

För Kustbevakningens tjänstemän gällde tidigare att de träffades av samma reglering som poliser genom en hänvisning i 29 § polislagen. Fortfarande gäller enligt den paragrafen bestämmelsen i 10 § första stycket 4 och andra stycket polislagen den som i myndighetsutövning har befogenhet att verkställa någon åtgärd som anges där. Den sistnämnda bestämmelsen anger att våld får användas om en polis bl.a. ska verkställa eller biträda vid beslag eller något annat omhändertagande av egendom vid mött motstånd. Numera regleras emellertid Kustbevakningens rätt till våldsanvändning samlat i kustbevakningslagen. Det framgår genom en särskild hänvisning i 29 § polislagen dit. Enligt 2 kap. 4 § kustbevakningslagen får våld användas under vissa förutsättningar, i den utsträckning andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, för att genomföra en tjänsteåtgärd i den brottsbekämpande eller ordningshållande verksamheten. Sådant våld får bl.a. användas vid biträde vid omhändertagande av egendom. Även i kontroll- och tillsynsverksamheten får våld användas vid biträde vid omhändertagande av egendom (se 6 kap. 2 §). Ett biträde vid omhändertagande av egendom omfattar ett biträde vid utmätning på distans. Frågan är emellertid om en biträdesåtgärd vid distansutmätning omfattas av något av de två ovannämnda verksamhetsområdena, vilket är en förutsättning för att bestämmelserna om våldsanvändning i kustbevakningslagen ska vara tillämpliga.

Även i fråga om Tullverket gällde tidigare vissa av polislagens bestämmelser om våldsanvändning även tulltjänstemän genom

hänvisningen i 29 § polislagen. Emellertid trädde den 7 november 2024 den nya tullbefogenhetslagen i kraft. I lagen finns en generell bestämmelse om Tullverkets våldsanvändning. I propositionen tydliggörs det att polislagen inte längre kommer att reglera tulltjänstemännens våldsanvändning.<sup>26</sup> Liksom till kustbevakningslagen finns det numera en hänvisning i 29 § polislagen till tullbefogenhetslagen. Enligt den sammanhållna bestämmelsen i den lagen får en tulltjänsteman, i den utsträckning andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd om tjänstemannen med stöd i lag ska verkställa eller biträda vid beslag eller något annat omhändertagande av egendom. Våld mot person får användas endast om tulltjänstemannen eller den som han eller hon biträder möts av motstånd (2 kap. 3 § första stycket 4 och andra stycket). Rätten till våldsanvändning är dock begränsad till kontrollverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten. Frågan blir således densamma här som för Kustbevakningen, nämligen om ett biträde med att ta utmätt egendom i förvar kan anses rymmas inom kontrollverksamheten eller den brottsbekämpande verksamheten.

Det bör nämnas att de ovannämnda reglerna kompletteras av de allmänna reglerna om ansvarsfrihet i 24 kap. brottsbalken. Enligt dessa har gemene man bl.a. rätt till visst våld som begås i nöd eller nödvärn mot ett påbörjat eller brottsligt angrepp på person eller egendom. En tjänsteman vid de brottsbekämpande myndigheterna har samma rätt som andra att också under tjänsteutövningen bruka våld i nödvärns- och nödsituationer.

Vi gör här följande överväganden. I 2 kap. regeringsformen anges grundläggande fri- och rättigheter och om och i så fall i vilken utsträckning de får inskränkas. Enligt 2 kap. 6 § är var och en gentemot det allmänna skyddad mot påtvingade kroppsliga ingrepp, dit polisiärt våld räknas. Skyddet får endast begränsas genom lag och endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den (2 kap. 20 och 21 §§). Varje rätt till våldsanvändning måste således ha ett tydligt stöd i lag.

I tullbefogenhetslagen anges vissa uppgifter och befogenheter som ingår i myndighetens direkta och indirekta brottsbekämpning.

---

<sup>26</sup> Propositionen Ny tullbefogenhetslag, prop. 2023/24:132, s. 199.

I den indirekta brottsbekämpningen ingår bl.a. att ge biträde åt andra brottsbekämpande myndigheter genom att vidta åtgärder i deras brottsbekämpning. Vad som avses med brottsbekämpande verksamhet är inte tydligt definierat i lagen, men med brottsbekämpning avses rent generellt verksamhet att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra brott. I 2 kap. 1 § 3–5 tullbefogenhetslagen anges också att Tullverket ska förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet i samband med införsel och utförsel av varor samt ingripa mot, utreda och lagföra vissa särskilt angivna brottstyper. Kustbevakningslagen har en liknande uppbyggnad. Visserligen är det ett uttalat syfte med de utökade möjligheterna till distansutmätning att dessa ska bidra till ett återtagande av brottsvinster och vara en del av den tillgångsinriktade brottsbekämpningen. Det skulle kunna tala för att biträdet bör anses omfattas av Tullverkets och Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet. Även om ett indirekt syfte med utmätning på distans kan vara att bidra till brottsbekämpningen är det direkta syftet emellertid att bistå i utökningsverksamheten. Myndigheternas egen bedömning i våra kontakter med dessa är att ett biträde till Kronofogdemyndigheten i dess utökningsverksamhet inte kan anses ingå i vare sig den brottsbekämpande verksamheten, den ordningshållande verksamheten eller tillsyns- och kontrollverksamheten. Vi delar den bedömningen. Grundlagens krav på ett tydligt lagstöd innebär att en rätt till våldsanvändning inte bör tolkas in i de nuvarande bestämmelserna med skohorn.

Det bör i sammanhanget noteras att den generella bestämmelsen i 29 § polislagen som – genom en vidare hänvisning till 10 § första stycket 4 i samma lag – ger tjänstemän rätt att använda visst våld när de biträder vid beslag eller något annat omhändertagande av egendom, inte är borttagen utan fortfarande gäller. Ett alternativ vore därför att förorda att den bestämmelsen kan tillämpas när Tullverket eller Kustbevakningen biträder Kronofogdemyndigheten och möter motstånd. Tolkningen motsägs av hänvisningarna i 29 § polislagen till tullbefogenhetslagen och kustbevakningslagen. Mot bakgrund av det ovan förda resonemanget om vikten av ett tydligt lagstöd att anser vi inte att den grunden är tillräckligt robust. När staten använder sin yttersta maktbefogenhet, våld, får det aldrig råda tvivel om författningsstödet för detta. Den nämnda lösningen är således, enligt vår mening, inte lämplig.

Ett alternativ till att komplettera bestämmelserna om vålds-användning vore att – i de situationer där en person motsätter sig förvarstagande – underlåta att ta egendomen i förvar. Myndigheternas biträde till Kronofogdemyndigheten skulle emellertid bli uddlöst i flera situationer, och även uppfattas på det sättet av allmänheten. För att en reglering om distansutmätning ska få fullt genomslag är det, enligt vår bedömning, nödvändigt att det finns en möjlighet att ta egendomen i förvar även om den skuldsatta personen motsätter sig detta.

Sammantaget gör vi bedömningen att en förutsättning för att Tullverket och Kustbevakningen ska kunna biträda Kronofogdemyndigheten i dess utmätningsförfarande är att de tjänstemän som påträffar egendomen genom en författningsändring ges rätt att, under vissa förutsättningar, använda nödvändigt våld i samband med ett förvarstagande. De tjänstemän som bör omfattas av rätten att använda våld är tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän.<sup>27</sup>

Vad sedan gäller Ekobrottsmyndigheten och polisens civilanställda utan våldsbefogenheter gör vi följande bedömning. Rätten till våldsanvändning enligt 10 § polislagen tillkommer endast polismän.<sup>28</sup> Enligt uppgift från Polismyndigheten är det emellertid praktiskt taget uteslutet att civilanställda utför uppgifter där utmätningsbar egendom kan påträffas, utan att vara i sällskap av poliser. Civil personal skickas exempelvis aldrig ut för att hämta egendom utan att det först har förts en dialog med innehavaren. Situationer där civilanställda påträffar egendom som bör utmätas förekommer således endast i undantagsfall. Inte heller Ekobrottsmyndighetens civilanställda personal utför i dag sådana arbetsuppgifter. Det saknas därför behov av att i detta sammanhang överväga en rätt till våldsanvändning för dessa personalkategorier. Om situationen ändå skulle uppstå har personalen möjlighet att underlåta att göra en underrättelse till Kronofogdemyndigheten om godset med hänvisningen till ventilen "särskilda skäl" i 6 kap. 25 § utsökningsförordningen. Resonemanget gör sig även gällande på tjänstemän inom

---

<sup>27</sup> Se 4 § kustbevakningsförordningen som reglerar att kustbevakningstjänstemän har genomgått särskild utbildning och har särskilda befogenheter. Jfr även 1 kap. 9 § tullbefogenhetsförordningen.

<sup>28</sup> Med polisman avses vid tillämpning av lag eller förordning rikspolischefen, säkerhetspolischefen, biträdande säkerhetspolischefen, polismästare, polisöverintendent, polisintendent, polissekreterare, poliskommissarie, polisinspektör och polisassistent. Detsamma gäller en polisaspirant under tjänstgöringstid vid Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, se 2 § polisförordningen (2014:1104).

Tullverket och Kustbevakningen som saknar befogenhet att utöva tvångsmedel.

Ekobrottsmyndigheten har i utredningen uttryckt att det skulle finnas fördelar med att ge civilanställda vid myndigheten en generell rätt att använda visst våld för att på så sätt kunna utföra fler arbetsuppgifter, som de i dag inte utför. Detta skulle kunna innefatta biträde med att utmäta egendom på distans. Rätten till våldsanvändning för civilanställd personal vid Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten är dock en större fråga som bör utredas särskilt i ett annat sammanhang.

### **Hur ska bestämmelsen om våldsanvändning se ut och vilka begränsningar bör finnas?**

Frågan är hur en bestämmelse om våldsanvändning skulle se ut och var den bör placeras. Reglerna om såväl tulltjänstemäns som kustbevakningstjänstemäns befogenheter att använda våld har samlats i två lagar, efter att tidigare ha reglerats i en rad olika författningar. Det vore önskvärt att inte åter sprida ut regleringen om våldsbefogenhet. Helst skulle en befogenhet att använda våld i biträdessituationen således regleras i de ovannämnda två lagarna. Emellertid gäller dessa lagar, tullbefogenhetslagen och kustbevakningslagen, enligt inledande bestämmelser i dem endast ordnings- och kontrollverksamheten samt den brottsbekämpande verksamheten (1 kap. 1 § kustbevakningslagen) respektive kontrollverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten (1 kap. 1 § tullbefogenhetslagen). Mot bakgrund av vår slutsats om att ett biträde till Kronofogdemyndigheten inte ingår i dessa verksamhetsområden, blir det inkonsekvent, och även otympligt, att reglera tvångsmedel i samband med biträdet i de lagarna. Det låter sig förstås göras att införa ett undantag från lagarnas tillämpningsområde, men en sådan lösning är enligt vår mening inte att förorda. Det är därför bättre att reglera myndigheternas befogenheter inom ramen för biträdet i utsökningsbalken, där regleringen om biträdesbegäran finns i sak.<sup>29</sup> För att inte motverka ambitionen att samla regleringen och göra den lätt-tillgänglig bör det föras in upplysningsbestämmelser i tullbefogenhets-

---

<sup>29</sup> Jfr 2 kap. 17 § tredje stycket UB där en förrättningsmans rätt till tvång och våld regleras.

lagen och kustbevakningslagen som hänvisar till regleringen i ut-  
sökningensbalken.<sup>30</sup>

För att genomföra en uppgift i kontrollverksamheten eller den brottsbekämpande verksamheten ska en tulltjänsteman enligt tullbefogenhetslagen ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Om tvång måste användas ska det ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att uppnå det avsedda resultatet (2 kap. 2 §). En allmän förutsättning för våldsanvändning i de aktuella verksamhetsområdena är vidare att andra medel är otillräckliga och våldet med hänsyn till omständigheterna är försvarligt (2 kap. 3 § första stycket). Motsvarande bestämmelser finns för kustbevakningstjänstemän i den brottsbekämpande eller ordningshållande verksamheten (2 kap. 1 och 4 §§ kustbevakningslagen) samt i kontroll- och tillsynsverksamheten (se 6 kap. 2 § i samma lag). I flera fall krävs det för våld mot en person även att tulltjänstemannen eller kustbevakningstjänstemannen, eller den som han eller hon biträder, möts av motstånd. Den grundläggande förutsättningen för våldsanvändning är således att åtgärden är försvarlig och proportionerlig i förhållande till syftet med denna.

Det är av central betydelse att även våldsbefogenheterna vid biträde till Kronofogdemyndigheten inte är mer långtgående än vad som är nödvändigt och proportionerligt. De krav på försvarlighet, nödvändighet och proportionalitet som gäller enligt tullbefogenhetslagen och kustbevakningslagen bör således gälla även i situationen där en tjänsteman möts av motstånd vid ett biträde till Kronofogdemyndigheten.

Förslagen innebär att tulltjänstemän och kustbevakningsmän får möjlighet att använda våld i tjänsteutövningen även vid ett biträde inom Kronofogdemyndighetens utskökningsverksamhet (dvs. utanför de verksamhetsområden som anges i tullbefogenhetslagen och kustbevakningslagen). De förändringar som föreslås motsvarar det som redan gäller för polismän, när de utför motsvarande tjänsteuppgift, och vad som gällde före tullbefogenhetslagen och kustbevakningslagen. Det har i tidigare lagstiftningsärenden bedömts att de befogenheterna är nödvändiga och proportionerliga och står i överensstämmelse med regleringen i 2 kap. regeringsformen och

---

<sup>30</sup> Jfr t.ex. 2 kap. 3 § tredje stycket tullbefogenhetslagen.



Europakonventionen<sup>31</sup>. Vårt förslag innebär på så sätt ett tydliggörande av vad som redan har gällt. De tidigare övervägandena bör således fortfarande ha fog för sig. För att tydliggöra dessa rätts-säkerhetsgarantier och göra regleringen enhetlig bör bestämmelsen om våldsanvändning i utsökningsbalken hänvisa till den befogenhet att använda våld som gäller enligt tullbefogenhetslagen och kustbevakningslagen.

Begreppet våld är inte definierat i författning, utan rätten till våld begränsas ytterst av de grundläggande behovs- och proportionalitetsprinciperna. Det får aldrig användas mera våld än vad som är rimligt i förhållande till vad som kan uppnås genom detta. Det våld mot person som regeringsformen skyddar mot har ansetts omfatta varje omedelbar inverkan på en person genom kroppsligt våld eller genom hjälpmedel. Den som rycker i, knuffar eller håller fast någon utövar alltså våld. Bestämmelsen om våldsanvändning i polislagen tar sikte både på våld mot en person och på våld mot egendom, men den har sin största betydelse i fråga om våld mot person. Tvång kan också vara våld. I vissa fall är det ofrånkomligt att polisen använder särskilda hjälpmedel i situationer då personellt våld måste tillgripas som en yttersta utväg, t.ex. tårgasspray och hundar. Användningen av sådana hjälpmedel regleras ofta särskilt. Tulltjänstemännens och kustbevakningsmännens våldsbefogenheter överfördes från polislagen för att, med vissa ändringar, samlas i särskilda lagar. Utgångspunkten är att begreppet våld används på samma sätt i tullbefogenhetslagen och kustbevakningslagen som i polislagen.<sup>32</sup> Även i biträdessituationen bör begreppet våld ha den innebörden.

En tulltjänsteman får enligt tullbefogenhetslagen använda våld endast i vissa i lagen angivna situationer (se 2 kap. 3 §). Dessa innefattar situationen där tjänstemannen möts med våld eller hot om våld (p. 1), där någon ska med stöd i lag berövas friheten och försöker undkomma (p. 2), där tjänstemannen med stöd i lag ska avvisa eller avlägsna någon (p. 3), där tjänstemannen ska verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller någon annan liknande åtgärd eller vid beslag eller något annat omhändertagande av egendom, vid husrannsakan eller någon annan liknande

---

<sup>31</sup> Den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

<sup>32</sup> Se t.ex. prop. 2023/24:132, s. 194 och 199.

åtgärd eller när en försändelse öppnas (p. 4), tjänstemannen med stöd i lag ska stoppa ett transportmedel (p. 5) eller bereda sig tillträde till eller spärra av en byggnad, ett rum eller ett område (p. 6), eller tjänstemannen med stöd i lag har uppmanat någon att stanna och personen försöker undkomma eller annars gör motstånd när en sådan uppmaning ges (p. 7). I fall som avses i punkt 3, 4, 6 och 7 får våld mot en person användas endast om tulltjänstemannen eller den som han eller hon biträder möts av motstånd.

En kustbevakningstjänsteman får i sin tur enligt 2 kap. 4 § kustbevakningslagen använda visst våld i situationer där tjänstemannen möts med våld eller hot om våld (p. 1), någon ska berövas friheten och försöker undkomma (p. 2), det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön (p. 3), tjänstemannen med stöd i lag ska avvisa eller avlägsna någon, eller verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller någon annan liknande åtgärd, vid beslag eller något annat omhändertagande av egendom eller vid husrannsakan eller vid genomsökning på distans (p. 4), tjänstemannen med stöd i lag ska stoppa ett transportmedel (p. 5) eller bereda sig tillträde till eller spärra av en byggnad, ett rum eller ett område (p. 6). I fall som avses i första stycket 4 och 6 får våld mot en person användas endast om kustbevakningstjänstemannen eller den som han eller hon biträder möts av motstånd.

Befogenheten att använda våld bör inte göras vidare än vad som är nödvändigt. Enligt vår bedömning bör tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän inom ramen för sitt biträde till Kronofogdemyndighetens utmätningsverksamhet få använda våld på samma villkor som i den brottsbekämpande verksamheten när de möts med våld eller hot om våld och vid verkställande eller biträde vid omhändertagande av egendom. Vad gäller det förstnämnda fallet kan situationer där personlig egendom ska tas från personer, innefattande kriminella aktörer, vara känsliga och det är inte osannolikt att personen kan vilja undkomma eller är våldsamma av andra skäl. Mot den bakgrunden har, enligt vår mening, tjänstemän som möts av våld eller hot om våld i biträdessituationen ett behov av ett positivt stöd för att kunna använda våld när det krävs för att genomföra tjänsteåtgärden i fråga. Det är inte rimligt att i den situationen begränsa befogenheten till nödvärnsrätten.

På samma sätt som gäller inom de andra verksamhetsområdena bör våld mot person inom ramen för ett omhändertagande av egendom endast få användas om tjänstemannen möts av motstånd.

Uttrycket ”inom ramen för myndigheternas biträde med att ta egendomen i förvar” åsyftar hela skeendet, från det att underrättelse-skyldigheten till Kronofogdemyndigheten uppstår till dess egendomen är säkrad. Det innebär att den person som utmätningen riktas mot inte kan ”promenera i väg”, göra sig av med egendomen eller på annat sätt hindra ett omhändertagande under detta tidsintervall.

Genom hänvisningen till Tullbefogenhetslagen och Kustbevakningslagen tydliggörs det att rätten till våldsanvändning endast tillkommer tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän.<sup>33</sup> Som berörs i avsnitt 9.5 har civilanställda vid myndigheterna en möjlighet att underlåta att underrätta Kronofogdemyndigheten om de påträffar egendom som kan utmätas, och det inte finns förutsättningar att ta den i förvar. Det är vår bedömning att detta rör sig om undantagsfall.

## 9.7 Rätten att hålla kvar personer i avvaktan på Kronofogdemyndighetens biträdesbegäran

**Utredningens bedömning:** Förloppet under vilket en person kan behöva hållas kvar i avvaktan på Kronofogdemyndighetens besked i biträdesfrågan är mycket kortvarigt. Det saknas därför behov av att reglera frågan om rätten till kvarhållande.

Man kan tänka sig att det ibland förekommer situationer där det dröjer en stund innan något utmättningsbeslut kan fås från Kronofogdemyndigheten. I exemplet med bilen som stoppas i en trafik-kontroll och där polisen uppmärksammar att föraren bär en dyr klocka, förutsätter en utmätning på distans att personen inte åker i väg innan polisen får tag på Kronofogdemyndigheten och myndigheten fattar ett utmättningsbeslut. Oftast bör kontakten med Kronofogdemyndigheten kunna ske samtidigt som kontrollerna som föranleder stoppet. Någon tidsutdräkt med anledning av utmätningen på distans blir det då inte fråga om. Den nuvarande re-

<sup>33</sup> Jfr 1 kap. 9 § tullbefogenhetsförordningen och 4 § kustbevakningsförordningen.

gleringen innehåller inte någon uttrycklig befogenhet för Polismyndigheten att hålla kvar en person som påträffas i verksamheten enbart för att kontakta Kronofogdemyndigheten. Det har dock framförts i utredningen att situationen kan vara annorlunda i Tullverkets och Kustbevakningens verksamhet. Exempelvis tar ett utandningsprov endast några minuter och därefter saknas det anledning att hålla kvar personen i fråga. Frågan blir därför i vilken utsträckning en skuldsatt person kan hållas kvar i avvaktan på Kronofogdemyndighetens besked i biträdesfrågan och om det behövs en reglering för att undvika oreglerade kvarhållanden.

På samma sätt som gäller för våldsanvändning finns det i 2 kap. RF bestämmelser som gentemot det allmänna skyddar en enskild person mot frihetsberövanden (8 §). Skyddet kan begränsas genom lag (20 §). Även i Europakonventionen, som är direkt tillämplig som svensk rätt, finns regler som garanterar skydd mot frihetsberövanden som inte har stöd i lag (artikel 5). Bestämmelser som inskränker skyddet ska tolkas restriktivt och enligt sin ordalydelse. Begränsningar i skyddet får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den (2 kap. 20 och 21 §§ RF).

JO har i flera beslut uttalat att oreglerade kvarhållanden inte är godtagbara, annat än när det handlar om mycket kortvariga sådana.<sup>34</sup> Mycket kortvariga frihetsberövanden har nämligen inte ansetts innefatta en sådan inskränkning i rörelsefriheten att de kan anses strida mot regeringsformens eller Europakonventionens rättigheter.<sup>35</sup> Exempelvis har det av reglerna för vissa tvångsmedel underförstått ansetts följa en rätt att inskränka enskildas rörelsefrihet, eftersom detta är nödvändigt för att rätten att bruka tvångsmedel

---

<sup>34</sup> Se t.ex. JO-beslut med dnr 933-2020, där Polismyndigheten bistod Tullverket med en kontroll enligt inregränslagen och JO 2018/19, s. 340, där polisen kritiserades för att utan lagstöd ha kvarhållit ett antal män på en färja. I JO:s ärende med dnr 1666-2024 gjorde JO uttalanden om Tullverkets rättsliga möjligheter att vidta vissa tvångsåtgärder i samband med en kontroll vid den inre gränsen. Med hänsyn till vad som kommit fram om förhållandena för resenären under kontrollen bedömde JO att kvarhållandet – beroende på omständigheterna i det konkreta fallet – i praktiken kunde vara att betrakta som ett förvarstagande. Den sortens kontroll som granskades kunde enligt Tullverket ta upp till två timmar. Vidare hade det förvaringsrum som resenären placerades i under kontrollen karaktären av en liten arrestcell. Ett sådant kvarhållande borde enligt JO ha lagstöd.

<sup>35</sup> Se t.ex. prop. 1995/96:166, s. 59 f. och s. 93.

ska bli verkställig. Frihetsberövandena har då ansetts utgöra ett led i verkställigheten av tvångsmedelsbesluten.<sup>36</sup>

I Utsökningsutredningens betänkande anförde utredningen att Kronofogdemyndigheten inte borde använda sig av s.k. fishing expeditions och pekade på att JO ansett att ett kvarhållande för Kronofogdemyndighetens räkning, t.ex. i anslutning till polisens trafikkontroller för att kontrollera om personen har ett pågående utsokningsmål, är att anse som olaglig maktanvändning.<sup>37</sup>

Frågan om kvarhållande behandlas inte uttryckligen i propositionen till den nya lagstiftningen om utmätning på distans. Regeringen betonade i stället att polisens biträde ska lämnas för distansutmätning av egendom som Polismyndigheten har påträffat inom ramen för dess egna verksamhet, och att utmätning på distans inte handlar om att polisen ska leta efter tillgångar på Kronofogdemyndighetens uppdrag.<sup>38</sup>

Vi har i våra kontakter med Polismyndigheten inhämtat att kontakten med Kronofogdemyndigheten oftast går mycket fort när en fråga om utmätning på distans aktualiseras. I regel inhämtas ett muntligt beslut om utmätning från Kronofogdemyndigheten inom ett par minuter, och detta sker parallellt med Polismyndighetens egen kontrollverksamhet, eller annan verksamhet. Sedan ett antal år tillbaka har Kronofogdemyndigheten en jourtelefon som möjliggör för andra myndigheter att kontakta myndigheten även utanför kontorstid. Kronofogdemyndigheten har uppgett att jouten är bemannad dygnet runt och är avsedd just för distansutmätningar. Mellan kl. 00 och 08 är det alltid minst två personer som svarar i telefonerna. Övrig tid är det minst tre personer. Normalt sett svarar myndigheten enligt egna uppgifter omedelbart ("efter ett par signaler"). Myndighetens statistik visar också att köbildning inte förekommer, förutom vid ett par tillfällen då det varit tekniska problem som gjort att in-

---

<sup>36</sup> JO har dock vid flera tillfällen kritiserat detta synsätt med hänsyn till bl.a. legalitetsprincipen. I ett äldre JO-beslut har ett visst ingrepp i enskildas rörelsefrihet godtagits utan uttryckligt stöd i lag. Se JO 1992/93, s. 119, särskilt s. 125, dnr 1551-1990.

<sup>37</sup> Ett modernare utsokningsförfarande, SOU 2016:81, s. 329, se även Om moderna efterforskningsmetoder i skatte- och kronofogdemyndigheternas verksamhet – en undersökning av laglighet och lämplighet (1984:1).

<sup>38</sup> Prop. 2021/22:197, s. 21. Beträffande den särskilda frågan om fishing expeditions uttalade dock regeringen i samband med en annan fråga i propositionen (ramen för Kronofogdemyndighetens egna utredningsåtgärder) att det får accepteras att Kronofogdemyndighetens utredningsåtgärder kan beröra personer som inte är parter i ett utsokningsmål hos myndigheter, exempelvis när Kronofogdemyndigheten samordnar sina utredningar med kontroller som t.ex. Polismyndigheten och Tullverket genomför inom ramen för sin verksamhet, se s. 12.

ringande myndighet inte fått tag på myndigheten direkt. Kronofogdemyndigheten har vidare uppgett att en ”enkel” utmätning, dvs. en sådan där det inte är fråga om fordon, regelmässigt inte tar mer än någon minut. Ibland förekommer följdfrågor till gäldenären, vilket polisen biträder med. I dessa fall kan samtalet ta något längre tid. När det gäller fordon kontaktar Kronofogdemyndigheten ofta bärgare vilket gör att hela förfarandet tar längre tid, kanske 2–10 minuter. Vid behov kan dock biträdesbegäran framställas innan bärgaren kontaktas.

Sammantaget visar de samstämmiga uppgifter som framkommit att det i praktiken inte är fråga om andra kvarhållanden än mycket kortvariga, endast några minuter. Det har enligt våra kontakter med Polismyndigheten inte framkommit att polisen behövt hålla kvar någon person utöver tiden för den egna kontrollen eller verksamheten. Mot bakgrund av de mycket korta ledtiderna saknas det anledning att befara att Ekobrottsmyndigheten, Tullverket eller Kustbevakningen skulle behöva hålla kvar någon person utanför ramen för den egna verksamheten. Till detta kommer att den rätt till försvarlig och proportionerlig våldsanvändning som vi föreslår omfattar tiden från det att egendomen upptäcks till dess egendomen är förvarstagen. Vi bedömer därmed att det saknas behov av någon särskild reglering av frågan om kvarhållande av personer i samband med utmätning på distans.

## 9.8 Uppgiftsskyldighet, sekretess och dataskydd

**Utredningens förslag:** Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen ska underrätta Kronofogdemyndigheten, om de i sin verksamhet påträffar egendom och det finns anledning att anta att egendomen kan utmätas. En underrättelse behöver inte lämnas om särskilda skäl talar mot det

**Utredningens bedömning:** Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen bör på samma sätt som Polismyndigheten ha en uppgiftsskyldighet gentemot Kronofogdemyndigheten i fråga om påträffad egendom när det finns anledning att anta att den kan utmätas. Uppgiftsskyldigheten kan regleras i förordning.

Det behövs inga kompletterande bestämmelser om sekretess till skydd för de uppgifter som lämnas till Kronofogdemyndigheten. Det behövs inte heller några kompletterande bestämmelser om dataskydd eller dokumentation.

### 9.8.1 Uppgiftsskyldighet och sekretess

En förutsättning för att Kronofogdemyndigheten ska få kännedom om påträffad egendom och möjlighet att besluta om utmätning är att de biträdande myndigheterna kan lämna upplysningar till Kronofogdemyndigheten, och på så sätt väcka frågan.

Polismyndigheten påträffar oftast egendom inom förundersökningsverksamheten och annan brottsutredande verksamhet. Inom denna gäller ofta sekretess (18 kap. 1 § och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [OSL]). Huvudregeln är också att sekretess gäller mellan myndigheter, vilket innebär att det som utgångspunkt finns hinder mot att lämna uppgifter till en annan myndighet om sekretess gäller för uppgiften (8 kap. 1 § OSL). Från den regeln gäller dock många undantag. Många av undantagen är reglerade i 10 kap. OSL. Sekretess hindrar t.ex. inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om en uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning (10 kap. 28 § första stycket OSL). I 10 kap. 27 § OSL finns den s.k. generalklausulen. Enligt denna får i de flesta fall en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. I 4 kap. 15 § UB finns en sekretessbrytande bestämmelse om tredje mans skyldighet att besvara frågor från Kronofogdemyndigheten. I lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet finns särskilda möjligheter för vissa myndigheter att utan hinder av sekretess utbyta information med varandra inom ramen för samverkan för att förebygga, förhindra eller upptäcka viss typ av brottslig verksamhet (1 och 2 §§). Bland dessa myndigheter finns Ekobrottsmyndigheten när den bedriver polisiär verksamhet, Tullverket, Kustbevakningen och Kronofogdemyndigheten.

I propositionen Effektivare verktyg i utskökningsförfarandet anförde regeringen att lösningen för att Polismyndigheten skulle kunna underrätta Kronofogdemyndigheten om påträffad egendom

inte kunde vara att man regelmässigt använde sig av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Regeringen lyfte fram Justitieombudsmannens uttalanden om att uppgiftslämnande till Kronofogdemyndigheten med stöd av generalklausulen inte får ske rutinmässigt utan måste föregås av en verklig intresseavvägning i det enskilda fallet (se bl.a. JO 2017/18 s. 275 med där angivna hänvisningar). I stället föreslog regeringen en regel som är anpassad för den aktuella situationen och där tröskeln för att lämna information om egendom är lägre än enligt generalklausulen. Regeringen framhöll dels att en uppgiftsskyldighet måste utformas efter en intresseavvägning mellan behovet av att utbyta uppgifter och det intresse som den aktuella sekretessbestämmelsen avser att skydda, dels att tillämpningsområdet bör begränsas till vad som är nödvändigt. Enligt regeringen var det viktigt att komma ihåg att det inte är kriminellt att ha obetalda skulder och att de allra flesta gäldenärer inte ägnar sig åt organiserad brottslighet.<sup>39</sup> Regeringen ansåg att Polismyndigheten var den myndighet som i första hand borde omfattas av en uppgiftsskyldighet. Det kunde emellertid, anförde regeringen, övervägas om ytterligare myndigheter borde omfattas av regleringen.

Eftersom regeln, enligt regeringen, inte kunde anses utgöra en föreskrift om utsökning (vilket enligt 8 kap. 3 § regeringsformen kräver föreskrift i lag), och ett lämnande av uppgifter om påträffad egendom inte kan anses vara något större integritetsintrång (skydd mot betydande intrång i den personliga integriteten kan endast begränsas genom lag, jfr 2 kap. 20 § regeringsformen) kunde regeln meddelas i förordning. Detta skulle också, anförde regeringen, underlätta möjligheten att i framtiden inkludera ytterligare myndigheter i regleringen.

Resultatet blev den sekretessbrytande bestämmelsen i form av en underrättelseskyldighet som i dag finns i 6 kap. 25 § utsökningsförordningen. Enligt bestämmelsen ska Polismyndigheten underrätta Kronofogdemyndigheten om Polismyndigheten i sin verksamhet påträffar egendom och det finns anledning att anta att egendomen kan utmätas. En underrättelse behöver inte lämnas om särskilda skäl talar mot det. Bestämmelsen ska läsas tillsammans med 10 kap. 28 § OSL, enligt vilken eventuell sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning.

---

<sup>39</sup> Se prop. 2021/22:197, s. 23 f.



Som anfördes inledningsvis är det en förutsättning för att Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen ska få till uppgift att biträda med utmätning på distans att även dessa myndigheter har en möjlighet att regelmässigt lämna uppgifter om påträffad egendom till Kronofogdemyndigheten. Samma överväganden gör sig gällande kring behovet av en sekretessbrytande regel för dessa myndigheter som för Polismyndigheten. Det saknas också anledning att i fråga om dessa uppgifter göra någon annan bedömning än den regeringen gjorde i det tidigare lagstiftningsärendet kring förutsättningarna för att reglera uppgiftsskyldigheten i förordning.<sup>40</sup> Sammantaget framstår det som lämpligt och ändamålsenligt att låta de nya myndigheterna omfattas av den bestämmelse som gäller för Polismyndighetens uppgiftsskyldighet, på det sätt som regeringen förutskickade.

En annan fråga är om befintliga sekretessregler i nödvändig utsträckning skyddar uppgifterna som lämnas till Kronofogdemyndigheten, eller om regleringen behöver kompletteras. Enligt 34 kap. 1 § OSL gäller sekretess hos Kronofogdemyndigheten i mål eller ärende om utsökning och indrivning för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men. Uppgifter som en annan myndighet lämnar till Kronofogdemyndigheten inom ramen för ett biträde kan således omfattas av sekretess hos Kronofogdemyndigheten. Vidare följer förundersökningssekretessen som gäller i brottsutredningar med uppgiften om den lämnas vidare till en annan myndighet, i detta fall Kronofogdemyndigheten (18 kap. 1 § OSL). I de fall där egendom påträffas inom ramen för Ekobrottsmyndighetens, Tullverkets och Kustbevakningens brottsutredande verksamhet behövs således inga kompletterande bestämmelser.

Under utredningsarbetet har emellertid frågan väckts om regelverket täcker samtliga uppgifter hos Tullverket och Kustbevakningen vid ett biträde med utmätning på distans. När exempelvis en tullkontroll eller rattfyllerikontroll inte resulterar i någon åtgärd finns det normalt inte någon sekretessbestämmelse som gäller till skydd för det allmännas intressen. Däremot finns det vissa bestämmelser till skydd för enskildas intressen. Framför allt gäller bestämmelserna i 21 kap. OSL om skydd för enskilds hälsa och sexualliv och vissa

---

<sup>40</sup> Prop. 2021/22:197, s. 24.

andra personuppgifter och bestämmelserna om skydd för enskilda personliga och ekonomiska förhållanden inom ramen för tullkontroll (27 kap. 2 § första stycket 1 och 3 § OSL). Någon särskild bestämmelse om sekretess i Kustbevakningens kontrollverksamhet eller ordningshållande verksamhet finns inte. Samtidigt noterar vi att samma förhållanden i regel gäller exempelvis den ordningshållande verksamheten hos Polismyndigheten. Frågan är om det finns anledning att skydda uppgifter inom ramen för ett biträde till Kronofogdemyndigheten, utöver de sekretessbestämmelser till skydd för enskilda som redan finns. Det skulle i så fall, såvitt vi kan bedöma, röra sig om en ”utökad utsökningssekretess”, med vidare tillämpningsområde än 34 kap. 1 §, som endast gäller hos Kronofogdemyndigheten. Sekretessregler till skydd för uppgifter som skulle kunna skada den brottsutredande verksamheten eller underrättelseverksamhet finns som sagt redan.

Offentlighetsprincipen är grundlagsskyddad, vilket innebär att det krävs starka skäl för att den ska inskränkas och att den endast får inskränkas för särskilda syften (2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen). Även hos Kronofogdemyndigheten är utgångspunkten offentlighet. Det behov av sekretess som ändå föreligger gäller dels uppgifter av utpräglat personlig art, som t.ex. uppgifter från deklara-tionshandlingar, om arbetslöshet och sjukdom, dels uppgifter som rör näringsidkares affärs- eller driftförhållanden.<sup>41</sup> Det handlar således inte om sekretess i utsökningsverksamheten till skydd för det offentliga. En sådan sekretess skulle behöva ha som syfte att skydda myndighetens verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn eller det allmännas ekonomiska intresse (jfr ovannämnda 2 kap. 2 §). Vår bedömning här ligger i linje med regeringens uttalanden i det tidigare lagstiftningsärendet. Det saknas skäl att hemlighålla uppgifterna till skydd för det allmännas intressen, utöver den sekretess som gäller för bl.a. brottsutredningar. Ett uppgiftslämnande bör inte skada myndigheternas kontroll eller tillsynsverksamhet eller det allmännas ekonomiska intresse. Det saknas också skäl att komplettera bestämmelserna om sekretess till skydd för enskilda. Ett uppgiftslämnande till Kronofogdemyndigheten bör sällan utgöra något större integritetsintrång. Det handlar om uppgifter om ett innehav av ett föremål med visst värde. Uppgifter om pågående mål och vad de avser, dvs. skuldens storlek, är offentliga (34 kap. 1 § andra stycket

<sup>41</sup> Karnov, kommentar till 34 kap. 1 § OSL, jfr prop. 1979/80:2 del A, s. 287 f.

OSL). Sammanfattningsvis behövs det, enligt vår mening, inte några kompletterande bestämmelser om sekretess.

### 9.8.2 Dataskydd

Enligt lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet får Kronofogdemyndigheten behandla personuppgifter i utskönings- och indrivningsdatabasen för bl.a. verksamhet för verkställighet enligt utsköningsbalken (2 kap. 2 § 1). Den personuppgiftsbehandling som en uppgiftsskyldighet kan ge upphov till föranleder därmed, som regeringen konstaterar i Effektivare verktyg i utsköningsförfarandet, inte några ändringar i den lagen.<sup>42</sup>

I det tidigare lagstiftningsarbetet gjordes bedömningen att polisens personuppgiftsbehandling med anledning av förvarstagandet av egendom inte borde kräva att myndigheten samlade in nya personuppgifter utan att det rörde sig om uppgifter som Polismyndigheten redan behandlar med stöd av brottsdatalagen (2018:1177). Vidare ansåg regeringen att även om de uppgifter som lämnas rör uppgifter i Polismyndighetens verksamhet, rör det sig inte om ett sådant tillgängliggörande av uppgifter som motiverar att föreskriften ges i lag (jfr prop. 2009/10:85 s. 193). Frågan är vad som gäller för personuppgiftsbehandlingen hos Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), dvs. EU:s dataskyddsförordning, utgör den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU. Förordningen är i alla delar bindande och direkt tillämplig i samtliga EU:s medlemsländer, men tillåter och förutsätter ibland att medlemsstaterna kompletterar förordningen med nationell lagstiftning. Dataskyddsförordningen kompletteras i Sverige av bl.a. lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). Dataskyddslagen är i sin tur subsidiär till annan lag eller förordning, vilket möjliggör avvikande bestämmelser i särskilda registerförfattningar.

---

<sup>42</sup> Prop. 2021/22:197, s. 25.

För Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen gäller brottsdatalagen och myndigheternas särskilda brottsdatalagar när de behandlar personuppgifter på det brottsutredande området.<sup>43</sup> I den utsträckning ett förvarstagande av egendom ändå dokumenteras inom ramen för exempelvis en förundersökning eller annan brottsbekämpande verksamhet, exempelvis som ett beslag, delar vi regeringens bedömning i det tidigare lagstiftningsärendet att personuppgiftsbehandlingen i samband med förvarstagande av egendom inte borde leda till någon ny insamling av personuppgifter utan att det rör sig om personuppgifter som redan behandlas med stöd av befintlig författning.

Emellertid borde det, både hos Polismyndigheten och tillkommande myndigheter, ofta förekomma att egendom tas i förvar endast som ett led i biträdet till Kronofogdemyndigheten. Det har under utredningsarbetet förts fram att en kontroll, som inte resulterar i att egendom tas i beslag eller omhändertas, inte dokumenteras i dag av Tullverket eller Kustbevakningen, om den inte föranleder ett uppslag som rapporteras till underrättelseavdelningen. Detsamma gäller vid ett alkoholutandningsprov som inte resulterar i brottsrapportering. Enligt Polismyndighetens metodstöd ska åtgärden att ta egendom i förvar för Kronofogdemyndighetens räkning dokumenteras. Även Tullverket och Kustbevakningen kommer enligt vår – och myndigheternas egen – bedömning att behöva dokumentera åtgärden att ta egendom i förvar. Det är, när det gäller kontrollverksamhet eller ordningshållande verksamhet, som regel fråga om personuppgifter som inte behandlas i brottsbekämpande syfte och som därmed inte omfattas av personuppgiftbehandlingen på brottsdatalagens område. I stället rör det sig enligt vår bedömning om en ny uppgiftsinsamling, som inte skulle ha gjorts om det inte vore för biträdet till Kronofogdemyndigheten. Även om biträdet sker i den brottsbekämpande verksamheten bör det oftast vara fråga om en ny uppgiftsinsamling, eftersom dokumentationen avser förvarstagande av egendom inom ramen för ett utsköningsförfarande.

---

<sup>43</sup> Lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (gäller Ekobrottsmyndighetens brottsutredande verksamhet, dock inte i fråga om åklagarverksamheten), lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område och lagen (2018:1695) om Kustbevakningens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

För Tullverkets del gäller för annan verksamhet än brottsbekämpning lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet, (tulldatabaslagen) och förordningen (2001:646) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet, tulldatabasförordningen. Dessa författningar kompletterar EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen och gäller i all verksamhet som Tullverket bedriver, med undantag för den brottsbekämpande verksamheten och viss annan administrativ verksamhet. För Kustbevakningen gäller kustbevakningsdatalagen (2019:429). Den lagen gäller vid behandling av personuppgifter i Kustbevakningens operativa verksamhet som rör sjöövervakning, räddningstjänst, samordning av civila behov av sjöövervakning och förmedling av civil sjöinformation, och internationellt samarbete. Vid de brottsbekämpande myndigheterna, liksom hos Kronofogdemyndigheten, förekommer också viss personuppgiftsbehandling som inte omfattas av registerförfattningarna. Sådan behandling sker då med stöd av den generella dataskyddsregleringen i EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen.

Enligt 2 kap. 1 § dataskyddslagen får personuppgifter behandlas med stöd av artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning, om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Enligt artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning är behandling av personuppgifter laglig om behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige.

En insamling av uppgifter för att biträda Kronofogdemyndigheten kommer att följa av en rättslig förpliktelse. Det är därför vår bedömning att personuppgiftsbehandlingen inom kontrollverksamheten och annan icke-brottsbekämpande verksamhet kan ske med stöd av EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen.

Det saknas således behov av kompletterande bestämmelser i dataskyddshänseende.

Det kan noteras att en utredning har sett över registerlagstiftningen för Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten. Utredningen har redovisats i betänkandet Framtidens dataskydd vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden, SOU 2023:100. Enligt förslaget införs bl.a. en ny tulldatalag. Förslagets innehåll

förändrar inte ställningstagandet ovan. Betänkandet bereds inom Regeringskansliet.

### 9.8.3 Dokumentation

Det ställs i dag höga krav på tydliga regelverk när det gäller ingrepp i grundläggande fri- och rättigheter. Dokumentation av myndighetsåtgärder som riktar sig mot enskilda och som innebär integritetsintrång, bl.a. tvångsmedel, fyller flera olika funktioner. Dokumentationen har ofta stor betydelse när ett ingripande ifrågasätts i efterhand eller när en tillsynsmyndighet granskar vad som har förekommit. I sådana fall kan dokumentationen bidra till att klarlägga vad som har inträffat och till bedömningen av om något fel eller någon försummelse kan ha förekommit. Dokumentation har även betydelse för att säkerställa allmänhetens insyn i myndigheternas verksamhet genom en tillämpning av offentlighetsprincipen. På dessa sätt fyller dokumentationen av offentlig verksamhet en viktig rätts-säkerhetsfunktion.

Av de rättssäkerhetsskäl som anförts ovan, och för att säkerställa insynen i och kontrollen av en åtgärd som innebär att en person fråntas personlig egendom, bör det ingripande som ett biträde till Kronofogdemyndigheten innebära dokumenteras. Frågan är vilka regler som gäller för dokumentation av ett förvarstagande av egendom vid ett biträde vid utmätning.

Allmänna regler om dokumentationsskyldighet finns i flera författningar. Myndighetsförordningen (2007:515) gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen, bl.a. Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen. Av 21 § myndighetsförordningen framgår att det för varje beslut i ett ärende ska upprättas en handling som visar dagen för beslutet, beslutets innehåll, vem som har fattat beslutet och vem som har varit med vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet. Krav på dokumentation finns även i förvaltningslagen (2017:900), se 27 och 31 §§. Lagens bestämmelser om dokumentation är inte tillämpliga i myndigheternas brottsbekämpande verksamhet (3 §), däremot i andra ärenden, såsom administrativa ärenden och beslut enligt ordningslagen (1993:1617). Som framgått ovan är, enligt vår uppfattning, ett biträde till Kronofogdemyndigheten inte en del av den

brottsbekämpande verksamheten. Enligt 27 § förvaltningslagen ska en myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling snarast dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Det ska framgå av dokumentationen när den har gjorts och av vem. I 31 § ställs krav på dokumentation av beslut i ärenden och vad denna ska visa, bl.a. datum, innehåll och beslutsfattare.

För Polismyndigheten gäller även bestämmelserna i 27 och 28 §§ polislagen (1984:387), där det finns särskilda regler om dokumentation. Enligt 27 § ska protokoll föras över ingripanden som innebär att någon avvisas, avlägsnas, omhändertas eller grips. Vidare ska protokoll föras över husrannsakan och liknande åtgärder enligt lagen samt vid omhändertagande av föremål. Bestämmelsen innehåller även en hänvisning till rättegångsbalken, i vilken det finns bestämmelser om protokoll över förvar, beslag, husrannsakan, genomsökning på distans samt kroppsvisitation och kroppsbesiktning. I 28 § anges att protokoll ska föras över ingripanden som innebär användning av fängsel, skjutvapen, tårgas samt tekniska hjälpmedel för att stoppa fordon eller annat transportmedel. Bestämmelser som reglerar dokumentation vid förundersökning finns framför allt i rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen (1947:948). Utöver de författningar som anges ovan finns det regler i specialförfattningar som också uppställer krav på dokumentationsskyldighet. Som exempel kan nämnas lagen (2011:111) om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser, lagen (2014:1437) om åtgärder vid hindrande av fortsatt färd och lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden. Det finns således en skyldighet enligt polislagen att dokumentera omhändertagande av föremål.

Enligt uppgift från Polismyndigheten diarieförs i dag ärenden om utmätning på distans som enskilda ärenden. I situationen där Kronofogdemyndigheten efter en muntlig kontakt inte beslutar om utmätning och egendomen inte tas i förvar skapas inget ärende. Ärendet är öppet tills Kronofogdemyndigheten hämtar den aktuella egendomen. Bland annat diarieförs en promemoria i vilken det antecknas datum och klockslag, en kortfattad beskrivning av omständigheterna och egendomen och vem utmätningensbeslutet gäller, liksom vem som fattade beslut om att underrätta Kronofogdemyndigheten och de överväganden som gjorts.

Kustbevakningslagen och tullbefogenhetslagen är inte tillämpliga på ett biträde vid utmätning på distans, utan gäller som redovisats för tidigare, endast vissa verksamhetsområden, bl.a. brottsbekämpning. Enligt 7 § kustbevakningslagen ska protokoll föras över ingripanden som innebär att någon avvisas, avlägsnas, omhändertas eller grips. I bestämmelsen finns även en hänvisning till rättegångsbalkens regler om protokoll över förvar, beslag, husrannsakan, genomsökning på distans, kroppsvisitation och kroppsbesiktning. I tullbefogenhetslagen finns flera bestämmelser om dokumentationsskyldighet. Dessa gäller bl.a. vid avvisningar eller avlägsnanden från kontrollplatser (6 kap. 3 §), viss kroppsbesiktning och kroppsvisitation (7 kap. 6 §) och gripanden av personer (8 kap. 23 §). Även i tullbefogenhetslagen hänvisas det till rättegångsbalkens bestämmelser om protokoll över förvar, beslag, husrannsakan, genomsökning på distans, kroppsvisitation och kroppsbesiktning (8 kap. 24 §). Ingen av reglerna i kustbevakningslagen eller tullbefogenhetslagen träffar således situationen där egendom tas i förvar för Kronofogdemyndighetens räkning.

Det skulle kunna övervägas att införa en uttrycklig dokumentationsskyldighet i exempelvis kustbevakningslagen, tullbefogenhetslagen eller utsökningsbalken för situationen där egendom omhändertas inom ramen för ett biträde till Kronofogdemyndigheten. Vinsten med detta skulle vara att tydliggöra vikten av att åtgärden dokumenteras. Vår bedömning är emellertid att de allmänna kraven i förvaltningslagen och myndighetsförordningen på dokumentation är tillräckliga och att det saknas behov av att på en högre författningsnivå särskilt reglera frågan. De tillkommande myndigheterna bör dock, på samma sätt som Polismyndigheten, utarbeta riktlinjer och rutiner för att tillse att varje förvarstagande av egendom i samband med ett biträde på distans dokumenteras.

Som framgått av avsnitt 9.8 bedömer vi att det finns laglig grund för personuppgiftsbehandlingen i samband med dokumentationen.

## 9.9 Utmätning i förhållande till förverkandeinstitutet

När tillgångar påträffas hos kriminella personer kan det både bli aktuellt att ta egendom i beslag inför ett framtida förverkande och att utmäta egendomen. Enligt direktiven ska vi ta ställning till om



det finns något behov av att förtydliga hur myndigheterna i enskilda fall bör förhålla sig till de båda regelverken, när dessa kan tillämpas samtidigt.

### 9.9.1 Allmänt om förverkande

Som framgått ovan utmäts egendom för att verkställa en betalningsförpliktelse. Förverkande är å sin sida, som huvudregel, en särskild rättsverkan av brott, dvs. en följd av ett brott som varken är en brottspåföljd eller ett enskilt anspråk.<sup>44</sup> Förverkad egendom tillfaller staten. I praktiken innebär inte sällan ett förverkande att egendomen i fråga förstörs. Bland annat kan brottsvinster, oförklarade tillgångar, hjälpmedel och egendom som varit föremål för brott förverkas.

De grundläggande reglerna om förverkande av egendom finns i 36 kap. brottsbalken. Tidigare förutsatte ett förverkande av egendom – något förenklat – att ett konkret brott hade begåtts och att egendomen var ett utbyte av det brottet eller ett hjälpmedel vid brottet. Utbyte av brottslig verksamhet kunde också under vissa förutsättningar förverkas om någon dömdes för vissa uppräknade brott, liksom egendom som kunde befaras komma till brottslig användning eller som var ägnad att användas som vapen eller hjälpmedel till brott. Dessutom kunde ekonomiska fördelar som uppkommit till följd av brott begångna i näringslivet förverkas. I de allra flesta fall förutsatte således ett förverkande att ägaren eller innehavaren av egendomen eller egendomen i sig kunde knytas till ett särskilt brott. Regler om förverkande fanns även i viss speciallagstiftning, med liknande principer.

Den 8 november 2024 trädde emellertid en ny förverkandelagstiftning i kraft. Bland annat fördes ett nytt 36 kap. in i brottsbalken med flera nya regler om förverkande. Särskilt relevant för vår del är att det i kapitlet regleras en ny förverkandeform, självständigt förverkande. Självständigt förverkande kräver inte att någon kan hållas straffrättsligt ansvarig för brott, utan syftet är att man ska kunna förverka egendom som inte står i rimlig proportion till en persons legitima förvärvskällor eller förmögenhetsförhållanden. Samtidigt infördes en ny lag om förfarandet vid förverkande

---

<sup>44</sup> Det nya verktyget självständigt förverkande är dock inte en särskild rättsverkan av brott.

av egendom och åläggande av företagsbot. I den lagen finns de grundläggande reglerna om utredning om självständigt förverkande.

Regeln om självständigt förverkande finns i 36 kap. 5 § första stycket brottsbalken. Bestämmelsen har formulerats på så sätt att egendom ska förverkas om det är klart mera sannolikt att den härrör från brottslig verksamhet än att så inte är fallet. I stället för egendomen får dess värde förverkas. Självständigt förverkande kräver därmed inte att personer eller tillgångar kan knytas till konkreta brott. Egendom som härrör från brottslig verksamhet får förverkas från den som egendomen påträffas hos, oberoende av när i tiden den brottsliga verksamheten ägt rum och oavsett egendomens värde.

Om det finns anledning att anta att egendom härrör från brottslig verksamhet ska en utredning om självständigt förverkande inledas. Syftet med en sådan utredning är att utreda om egendomen härrör från brottslig verksamhet och vem den tillhör för att ta ställning till om det finns tillräckliga skäl att väcka talan om förverkande. Beslut att inleda en utredning om självständigt förverkande fattas av åklagaren eller av en anställd inom Polismyndigheten som myndigheten har utsett.<sup>45</sup> Har utredningen inletts av någon annan än åklagaren ska denne snarast överlämna ledningen av utredningen till åklagaren. I en utredning om självständigt förverkande får utredningsledaren även besluta om att använda vissa tvångsmedel. Självständigt förverkande kan riktas även mot barn och unga. För det gäller särskilda regler.

Den nya förverkanlagstiftningen innebär även i andra avseenden större möjligheter att förverka egendom än tidigare. Enligt de tidigare reglerna krävdes det t.ex. att åklagaren bevisade att viss egendom i dess helhet kunde härledas till ett eller flera brott för att ett sakförverkande skulle kunna ske. Med den nya regleringen kan ett sakförverkande ske så länge sakens värde inte överstiger värdet av brottsvinsten. Penningbeslag har utvidgats till att bli ett generellt tillämpligt tvångsmedel som gör det möjligt att på ett enkelt sätt säkra egendom t.ex. banktillgodohavanden som kommer från ett internetbedrägeri. Beviskravet vid utvidgat förverkande har sänkts.

Det finns ett antal åtgärder som kan vidtas för att säkra ett förverkande innan ett slutligt beslut kan fattas i frågan. Egendom får tas i beslag om det skäligen kan antas att det bl.a. kan bli förverkat eller ha betydelse för en utredning om förverkande (27 kap. 1 §

---

<sup>45</sup> Även Tullverket omfattas från och med den 1 september 2025, se prop. 2024/25:129.

rättegångsbalken). Egendom i form av pengar, fordran eller annan rättighet får tas i penningbeslag om det skäligen kan antas att någon blivit av med egendomen genom brott, eller egendomen kan bli förverkad (27 kap. 1 a § rättegångsbalken). Beslag får riktas både mot den som är misstänkt för brottet och andra personer. För att säkra värdeförverkanden (förverkande av en egendoms värde) finns även tvångsmedlet kvarstad, som beslutas av rätten (26 kap. 1 och 2 §§ rättegångsbalken). Förvar är en provisorisk åtgärd i avvaktan på rättens beslut om kvarstad (se 26 kap. 3 och 4 §§ rättegångsbalken). Beslut om förvar fattas som huvudregel av åklagare. I brådskande fall har även en polisman och, i den direkta brottsbekämpningen, tulltjänsteman och kustbevakningstjänstemän rätt att ta lös egendom i förvar. Till detta kommer penningbeslag<sup>46</sup> och dispositionsförbud, som kan beslutas av Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

Oftast är det rätten som i samma rättegång som åtalet förklarar egendom hos en tilltalad förverkad. En förverkandetalan kan dock föras utan samband med ett åtal. Om en domstol prövar frågan om förverkande utan att den är en del av en fråga om ansvar för brott, ska den handläggas i en särskild rättegång. Förverkande kan även beslutas av åklagare i samband med ett strafföreläggande eller föreläggande om ordningsbot.<sup>47</sup> Vidare är åklagare numera skyldiga att som utgångspunkt själva förverka egendom som uppenbart saknar legalt användningsområde, oavsett om åtal kommer att väckas eller inte.<sup>48</sup> Åklagare kan även i vissa andra fall besluta om förverkande, liksom vissa polisanställda och tullåklagare om egendomens värde är litet. Med den nya lagstiftningen kan åklagare besluta om förverkande i fler fall än tidigare. Åklagaren får dock inte besluta om självständigt förverkande.

Sammanfattningsvis innebär den nya förverkandelagstiftningen att förverkande av egendom som påträffas i kriminella sammanhang kan ske i fler fall än tidigare, och därmed att den aktuella egendomen kan säkras genom bl.a. beslag i fler fall än tidigare. Som framhålls både i våra direktiv och i propositionen Effektivare verktyg i utredningsförfarandet kan konsekvensen bli att behovet av utmätning på distans minskar. Exempelvis finns det numera ett klart större

<sup>46</sup> Se 8 kap. 10 § tullbefogenhetslagen för tulltjänstemans befogenhet i fråga om penningbeslag.

<sup>47</sup> Även Tullverkets tullåklagare kan besluta om förverkande i samband med strafföreläggande. Talerätten framgår av 9 kap. 1 § tullbefogenhetslagen.

<sup>48</sup> Se 3 kap. 3 § lagen (2024:782) om förvarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot.

utrymme än tidigare att förverka en dyr klocka som påträffas hos en kriminell person utan taxerad inkomst. Tidigare skulle klockan i princip ha behövt kunna kopplas till ett brott. Nu räcker det, något förenklat, med att innehavet inte står i proportion till personens inkomst och förmögenhet (och att det därför är klart mer sannolikt att klockan härrör från brottslig verksamhet än att den inte gör det). I flera situationer där det tidigare inte fanns förutsättningar för beslag inför ett senare förverkande – varvid polisen ringde Kronofogdemyndigheten – kan egendomen nu tas i beslag. Det innebär också att förverkandereglererna och reglerna om utmätning på distans aktualiseras samtidigt i fler situationer än tidigare.

Det bör uppmärksammas att varken Tullverket eller Kustbevakningen i skrivande stund har rätt att inleda en utredning om självständigt förverkande enligt den nya lagstiftningen. När dessa myndigheter påträffar egendom är således utrymmet för förverkande mindre än det är hos Polismyndigheten. I propositionen Skärpta åtgärder mot utförelse av stöldgods (prop. 2024/25:129) föreslås det dock att vissa anställda vid Tullverket, i likhet med vissa anställda vid Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Skatteverket, ska kunna biträda åklagare vid utredning av självständigt förverkande. En tulltjänsteman ska enligt förslaget också, i likhet med en polisman, få inleda en sådan utredning.

I december 2024 tillsattes en utredning som har antagit namnet 2025 års förverkandeutredning. I utredningens uppdrag ingår bl.a. att följa tillämpningen av den nya förverkandelagstiftningen, redovisa sina iakttagelser och vid behov lämna förslag om författningsändringar som kan komplettera lagstiftningen. Utredningen ska även ta ställning till om en omvänd bevisbörda eller en s.k. förverkandepresumtion bör införas vid utvidgat förverkande samt lämna förslag som innebär att egendom generellt kan säkras i förverkandesyfte. Uppdraget ska redovisas senast den 19 december 2025 (se dir. 2024:122).

### 9.9.2 Förhållandet mellan utmätning och förverkande i dag

Det fanns tidigare en bestämmelse i 36 kap. 5 b § andra stycket brottsbalken som reglerade förhållandet mellan förverkande och utmätning. Den bestämmelsen finns nu, i sak oförändrad, i 36 kap. 17 §.

Enligt bestämmelsen upphör rätten till egendom som någon har fått genom utmätning när egendomen förverkas, om det inte av särskild anledning förordnas att rätten ska bestå.

Med andra ord innebär regeln att rätten som följer av en utmätning får vika om egendomen därefter förverkas. Den omständigheten att en utmätning redan har skett, hindrar inte att den utmätta egendomen tas i beslag. Om egendom utmäts efter det att egendomen tagits i beslag, medför inte utmätningen att beslaget upphör (se rättsfallet NJA 1965 s. 97 I). I en sådan situation kan det utmätta godset alltså inte omhändertas av Kronofogdemyndigheten och myndigheten är förhindrad att sälja den eller vidta annan motsvarande åtgärd. Om egendomen sedan förklaras förverkad, upphör rätten som har vunnits genom utmätningen. Regeln är emellertid inte undantagslös. När förverkandebeslutet meddelas kan domstolen förordna att den rätt som följer av utmätningen ska bestå. I förarbetena nämns som exempel på sådana situationer det fallet att utmätningen har verkställts före brottet.<sup>49</sup>

Ett förverkande har således i dag företräde framför utmätning. Det förhållandet att viss egendom riskerar att förverkas hindrar dock inte att egendomen utmäts. Detta gäller även om egendomen har tagits i beslag. Anledningen till det är att det inte är säkert att egendomen kommer att förverkas. Har egendomen tagits i beslag, bör däremot utsköningsmålet få vila i avvaktan på prövningen av förverkandefrågan.<sup>50</sup>

Bestämmelsen i 36 kap. 5 b § andra stycket brottsbalken tillkom 1981 (då som fjärde stycket i 5 §) i samband med införandet av utsköningsbalken. Det resonerades då utförligt kring hur frågan om konkurrens mellan en utmätning som har skett före beslag och ett förverkande av samma egendom skulle lösas, en frågeställning som hade väckts av Kronofogdemyndigheten. Några tveksamheter kring redan beslagtagna egendom tyckte man inte förelåg mot bakgrund av de klara uttalandena i praxis (rättsfallet NJA 1965 s. 97 I). Förhållandet mellan olika rättigheter i egendom och förverkande har även berörts i minst ett efterföljande lagstiftningsärende i samband

---

<sup>49</sup> Kommentaren till 36 kap. 5 b §, Brottsbalkskommentaren, Agneta Bäcklund, Stefan Johansson, Hedvig Trost, Per Ole Träskman, Suzanne Wennberg, Fredrik Wersäll JUNO 2023-05-24. Se även prop. 1980/81:84 med förslag till lag om införande av utsköningsbalken m.m.

<sup>50</sup> Prop. 1980/81:84 med förslag till lag om införande av utsköningsbalken m.m., s. 218 f.

med förändringar i lagstiftningen.<sup>51</sup> Ställningstagandet, att utmätningen bör stå tillbaka vid konkurrens mellan förverkande och en utmätning som sker efter brottet, har inte ändrats.

I samband med att reglerna om utvidgade möjligheter till utmätning på distans infördes berörde regeringen risken för att utökad distansutmätning kan leda till att brottsvinster ”tvättas” i utsökningsprocessen och att egendom som egentligen borde förverkas i stället används för att betala skulder. Regeringen anförde att den gällande ordningen som innebär att förverkande går före utmätning inte förändrades av att möjligheterna till distansutmätning utökades. Vidare anförde regeringen att frågan om distansutmätning främst aktualiseras i situationer då Polismyndigheten gör bedömningen att egendom som påträffas inte ska förverkas och det inte heller finns någon annan grund för att ta egendomen i beslag. I den situationen kan det framstå som stötande att egendom som egentligen borde utmätas inte kan tas om hand. Regeringen pekade på att utmätning indirekt kan utgöra ett led i arbetet mot organiserad brottslighet, och att utmätning på så sätt kan ses som ett komplement till förverkande ur Polismyndighetens perspektiv.<sup>52</sup>

### 9.9.3 Finns det något behov av att förtydliga hur regelverken ska tillämpas i enskilda situationer?

**Utredningens bedömning:** Prioritetsordningen mellan förverkande och utmätning på distans behöver inte regleras ytterligare i lag eller förordning.

Som framgått ovan har förverkande företräde framför utmätning, när det samtidigt finns beslut om både förverkande och utmätning. När en polis eller en annan tjänsteman ställs inför valet att ta egendom som påträffas i beslag, när förutsättningarna för det är uppfyllda, eller att ringa Kronofogdemyndigheten för att efterhöra om egendomen ska utmätas, finns det dock inget som formellt hindrar tjänstemannen att välja utmätningsinstitutet. Det står polismannen

<sup>51</sup> Se prop. 1980/81:84 med förslag till lag om införande av utsökningsbalken m.m., s. 218 f. s. 409 och 426 och prop. 2007/08:68 Förverkande av utbyte av brottslig verksamhet, s. 78 f.

<sup>52</sup> Effektivare verktyg i utsökningsförandet, prop. 2021/22:197, s. 22.

eller tjänstemannen fritt att välja det verktyg han eller hon föredrar i den enskilda situationen.

Enligt våra kontakter med Polismyndigheten har det tidigare, innan den nya förverkandelagstiftningen trädde i kraft, i viss utsträckning förekommit att poliser valt att ringa Kronofogdemyndigheten i stället för att efterforska om det finns förutsättningar att ta påträffad egendom i beslag. Anledningen till det kan vara flera, men ett skäl har varit att man vill undvika att belasta utrednings- sidan med ett nytt ärende. Ett annat skäl har varit att det är helt enkelt är enklare och snabbare, man slipper försöka hitta en kopp- ling till brott eller brottslig verksamhet. Även om det, med det nya verktyget självständigt förverkande, nu krävs mindre för att egen- dom ska förverkas än tidigare, behöver man likväl kunna påvisa en grad av sannolikhet för att egendomen härrör från brottslig verk- samhet. Vidare måste en utredning om självständigt förverkande inledas.

Att i en situation där egendom påträffas slentrianmässigt välja utmätning före förverkande är enligt vår mening inte önskvärt, och inte heller förenligt med lagstiftarens intensioner (jfr de ovannämnda uttalandena i samband med att möjligheterna till utmätning på distans utvidgades).<sup>53</sup> En utmätning av en kriminell persons egen- dom innebär att hans eller hennes skuldsättning minskar i motsva- rande mån. I förlängningen innebär det ett berikande av den krimi- nella personen, som med utmätningen kan bli kreditvärdig och ta nya lån, som kan omsättas i den kriminella ekonomin. Den gene- rella målsättningen bör vara att skulder inte ska betalas med vinster från brott. I stället ska skulder betalas med legala medel. Det be- tyder att brottsvinster, och egendom som härrör från brottslig verksamhet, i första hand bör förverkas. Det sagda innebär inte att en utmätning inte har ett värde i sig. Inte sällan är det bl.a. skade- stånd till brottsoffer som drivs in genom utmätning från kriminella aktörer. Dock är det vår uppfattning att ett förverkande är att före- dra i det enskilda fallet, när det finns förutsättningar för att förverka egendomen.

Enligt uppgifter från Polismyndigheten underrättas Kronofogde- myndigheten regelmässigt när ett beslag riskerar att hävas. I dessa fall kan Kronofogdemyndigheten utmäta egendomen och besluta om ett förbudsmeddelande, vilket innebär att den endast får lämnas

---

<sup>53</sup> Effektivare verktyg i utskökningsförfarandet, prop. 2021/22:197, s. 22.

ut till den myndigheten. Det bör framhållas att Kronofogdemyndigheten, enligt vår mening, bör kontaktas redan i ett tidigare skede, även om den initiala bedömningen är att egendomen ska tas i beslag. Det följer också av underrättelseskyldigheten i utskökningsförordningen. Enligt den är Polismyndigheten skyldig att underrätta Kronofogdemyndigheten om egendom påträffas och det finns anledning att anta att den kan utmätas. Kronofogdemyndigheten kan då i ett tidigare skede besluta om ett förbudsmeddelande. Det minskar risken för att frågan faller mellan stolarna och risken för att utmätningssbar egendom återlämnas till en kriminell aktör.

Frågan är dock om vägvalet i det enskilda fallet, när polisen eller tjänstemannen påträffar egendom, bör regleras i författning. Vi har inhämtat att det sker en omfattande utbildningsinsats inom polisen, med inriktningen att förverkandeverktyget ska användas i första hand. En reglering i författning ger en minskad flexibilitet i enskilda situationer där det kan finnas taktiska överväganden som bör avgöra. Det är inte heller ovanligt att tjänstemän i rättsväsendet har valmöjligheten att använda olika verktyg, som inte har någon inbördes prioritet. I lagarna anges det sällan en prioritetsordning, utan uppbyggnaden bygger på att rekvisiten för respektive verktyg är uppfyllda. Rent generellt gäller att en åtgärd ska vara proportionerlig och inte mer ingripande än nödvändigt. Ofta fyller verktygen snarlika, men inte helt identiska funktioner. Att polisen bör prioritera att använda de verktyg som står till förfogande i den egna verksamheten ter dock sig naturligt och det är också det som rekommenderas inom myndigheten. Polismyndighetens metodstöd, som upprättades i oktober 2022, slår som utgångspunkt fast att förverkanderegler har företräde före utmätning. Om egendom som påträffas misstänks utgöra en brottsvinst, ska enligt metodstödet en bedömning alltid först göras om det finns skäl att inleda förundersökning som kan leda till förverkande. Detsamma gäller om en förundersökning redan är inledd och egendomen kan förverkas. Då ska egendomen tas i beslag. Utmätning på distans ska endast användas efter det att de ovannämnda bedömningarna har gjorts. Det kan förväntas att metodstödet kommer att uppdateras och anpassas efter den nya förverkandelagstiftningen. Likväl bör det noteras att förverkandeverktyget rekommenderas gå före utmätning på distans.



Det bör i sammanhanget även nämnas att Åklagarmyndigheten i en nyligen beslutad rättslig vägledning (RäV 2024:7 s. 76 f.) beslutat om en rekommendation vid valet mellan utmätning och självständigt förverkande, att gälla tills vidare. Myndigheten anför att det är uppenbart att utgångspunkten för de brottsbekämpande myndigheterna måste vara att brottsligt åtkommen egendom och andra brottsvinster ska förverkas, snarare än användas för att reglera personers skulder. Å andra sidan kan utmätning vara ett snabbt och för samhället effektivt sätt att exempelvis sörja för att ett tidigare brottsoffer får ersättning i enlighet med ett utdömt skadestånd. Det anføres vidare i vägledningen att det får antas att berörda myndigheter över tid, med utgångspunkt i kommande erfarenheter, etablerar en samsyn kring vilka omständigheter som normalt ska styra valet mellan olika handlägningsformer. Emellertid är det, enligt vägledningen, Åklagarmyndighetens uppfattning att tills vidare egendom som är värd mindre än ett halvt gällande prisbasbelopp (cirka 28 000 kronor) bör utmätas för ägarens skulder. För en person med fasta förvärvsinkomster är beloppsgränsen, enligt rekommendationen, väsentligt högre. I den mån situationen påkallar ett formellt ställningstagande rekommenderas det att ett beslut att inte inleda en utredning om självständigt förverkande – eller att lägga ned en inledd sådan utredning – motiveras med att en utredning skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse. Ägarens ungdom, egendomens beskaffenhet eller andra omständigheter kan motivera att egendomen trots ett lågt belopp tas i beslag inom ramen för en inledd utredning om självständigt förverkande. Rekommendationen innebär således att en utredning om självständigt förverkande inte inleds i fråga om egendom av ett mer ringa värde. Emellertid finns det möjlighet att göra avsteg från riktvärdet, när omständigheterna påkallar det.

Både Åklagarmyndighetens vägledning och Polismyndighetens metodstöd pekar således ut förverkande som ett verktyg som bör prioriteras före utmätning på distans. Vi förordar emellertid inte att prioriteringen författningsregleras på högre nivå. Frågan hanteras bäst genom ett tydligt ledarskap och styrning inom organisationerna samt genom utbildning och uppföljning.

Det bör noteras att varken Kustbevakningen eller Tullverket i skrivande stund har möjlighet att inleda utredningar om självständigt förverkande. Även för dessa myndigheter gäller, enligt vår

bedömning, att förverkandereglerna bör ha företräde framför utmätning på distans.

Tullverket föreslås, som nämnts tidigare, i prop. 2024/25:129 få inleda utredningar om självständigt förverkande. Något motsvarande förslag beträffande Kustbevakningen finns inte. Det innebär att Kustbevakningen – så länge myndigheten inte har samma möjlighet som övriga brottsbekämpande myndigheter att beslagta egendom inom ramen för ett förverkandeförfarande – kommer att biträda Kronofogdemyndigheten i fler situationer än övriga myndigheter. I praktiken leder detta till att enskilda personer kan få underkasta sig olika tvångsåtgärder – förverkande eller utmätning – beroende på vilken brottsbekämpande myndighet som påträffar deras egendom. Detta är olyckligt och det kan finnas anledning att i ett annat sammanhang överväga Kustbevakningens befogenheter i förverkandehänseende.

## **9.10 Identifierade tillämpningsproblem i samband med utmätning på distans**

I direktiven påpekas det att regelverket om utmätning på distans är förhållandevis nytt och att det därför kan finnas anledning att identifiera och klargöra eventuella tillämpningsproblem som hindrar reglerna att få avsedd effekt. Som ett exempel anges logistiska problem hos Kronofogdemyndigheten när myndigheten inte kan nå enskilda personer för att återlämna egendom, t.ex. när skulderna blivit betalda genom försäljning av annan egendom. Vi har genom kontakter med myndigheterna gjort en inventering av identifierade tillämpningsproblem.

### **9.10.1 Förvaring av egendom**

Regeringen ansåg i propositionen att det inte fanns behov av någon särskild lagreglering av hur Polismyndigheten skulle hantera egendom som säkerställs med stöd av den nya regleringen.<sup>54</sup> Rutiner för hanteringen har i stället upparbetats av myndigheterna. Som framgår av Kronofogdemyndighetens internrevisionsrapport har det initialt funnits vissa praktiska problem i samband med omhänder-

---

<sup>54</sup> Prop. 2021/22:197, s. 22.

tagandet av distansutmätt egendom. Merparten har åtgärdats. Kvar återstår emellertid viss problematik som myndigheten har lyft fram kring icke avhämtad egendom, se vidare nästa underrubrik.

Också Tullverket har pekat på att det skulle kunna uppstå logistiska problem i samband med ett biträde till Kronofogdemyndigheten avseende förvaring av förvarstagen egendom, särskilt fordon, och långa resesträckor ute i de norra delarna av landet där avstånden till Tullverkets beslagslager kan vara långa. Vidare har Tullverket anfört att det är viktigt att ett förslag om att Tullverket ska biträda vid distansutmätning inte innebär att myndigheten behöver förvara gods, annat än i den omfattning som det är fråga om i dag hos Polismyndigheten, dvs. mindre föremål under högst någon dag. En annan ordning skulle innebära stora kostnader för Tullverket. Kustbevakningen har framfört liknande farhågor med anledning av de speciella omständigheter som råder till sjöss. En större båt som utmäts kan vara kostsam att förvara längre än mycket kortvarigt.

Enligt uppgift anlitar Kronofogdemyndigheten i dag en bärgningstjänst för att frakta fordon som har tagits i förvar. Bärgaren beställs av Kronofogdemyndigheten och kan oftast komma till platsen för att hämta upp fordonet inom en timme. I de stora städerna kan det gå ännu snabbare. I enstaka fall tar det längre tid, men då avbryts utmätningen om polisen inte har möjlighet att stanna kvar på platsen. Annan utmätt egendom förvaras kortvarigt hos Polismyndigheten. Kronofogdemyndigheten hämtar som regel upp utmätt egendom närmast följande arbetsdag. Enligt uppgifter från Polismyndigheten har det inte heller uppstått några andra logistiska problem av betydelse i samband med den nya lagstiftningen. Tvärtom har samarbetet med Kronofogdemyndigheten fungerat smidigt och bra.

Mot bakgrund av de av Tullverket och Kustbevakningen framförda farhågorna skulle en reglering kunna övervägas med innebörden att Kronofogdemyndigheten ges en skyldighet att hämta utmätt egendom inom en särskild (kortare) tidsrymd. Som framgått ovan har logistiken kring den utmäta egendomen emellertid löst ut sig i samråd och genom ett gott samarbete mellan Kronofogdemyndigheten och Polismyndigheten. Det saknas anledning att befara att ett sådant samarbete inte kan uppbyggas mellan Kronofogdemyndigheten och de ytterligare myndigheter som föreslås ge biträde med utmätning på distans, även med beaktande av de särskilda svårigheter som kan finnas i samband med t.ex. långa avstånd

och stora föremål. Det kan dock inte uteslutas att vissa logistiska sÄrlösningar måste hittas för vissa situationer, exempelvis en överenskommelse om var viss egendom kan förvaras i avvaktan på avhämtning.

### 9.10.2 Egendom som inte hämtas hos Kronofogdemyndigheten

**Utredningens förslag:** Kronofogdemyndighetens förfarande med tidigare utmätt egendom, överskottsgods och exekutivt såld egendom som inte avhämtas ska regleras i lag.

När ett utmätningsbeslut upphävs eller på annat sätt förfaller ska Kronofogdemyndigheten underrätta gÄldenÄren eller, i vissa fall, tredje man om att egendomen kan hämtas och att den, om den inte hämtas, kan komma att säljas för statens räkning eller förstöras. Efter delgivning av en sådan underrättelse ska egendomen finnas tillgänglig för avhämtning i minst tre månader. Om egendomen inte hämtas inom denna tid får den säljas för statens räkning eller förstöras.

Om utmätt egendom innehåller annan lös egendom (överskottsgods) som inte omfattas av utmätningen ska gÄldenÄren underrättas om att egendomen kan hämtas och att den, om den inte hämtas, kan komma att säljas för statens räkning eller förstöras. Efter delgivning av en sådan underrättelse ska egendomen finnas tillgänglig för avhämtning i minst tre månader. Om egendomen inte hämtas inom denna tid får den säljas för statens räkning eller förstöras.

Egendom som säljs exekutivt ska hämtas av köparen inom tre månader från det att utmätningen och försäljningen har fått laga kraft. Om egendomen inte hämtas inom denna tid får den säljas för statens räkning eller förstöras.

**Utredningens bedömning:** Kronofogdemyndigheten är i behov av en reglering som gör det möjligt för myndigheten att i vissa situationer göra sig av med egendom som inte hämtas.

### *Bakgrund*

Lös egendom som utmäts tas normalt i förvar. Egendomen förblir sedan i myndighetens förvar tills den säljs exekutivt eller utmätningen upphävs. Hur myndigheten därefter ska förfara med egendomen är emellertid till stora delar oreglerat. Att egendom som har sålts ska lämnas ut till köparen är naturligt, liksom att tidigare utmätt egendom ska återlämnas om utmätningen hävs. Om egendomen av någon anledning inte avhämtas blir den dock kvar i Kronofogdemyndighetens vård.

Kronofogdemyndigheten har framfört att egendom som inte avhämtas orsakar betydande kostnader. Enligt myndigheten saknas det författningsstöd för att göra sig av med sådan egendom, vilket formellt innebär att egendom behöver vårdas och förvaras för all framtid. Det förvaringsutrymme som krävs ökar med tiden. Dessutom leder förekomsten av egendom som inte avhämtas till att det blir svårare att hålla ordning på annan egendom samt till ökad administration, bl.a. i form av återkommande uppmaningar till ägaren om att egendomen ska hämtas och sökande efter kontaktuppgifter.

Enligt Kronofogdemyndigheten behöver myndigheten författningsstöd för att kunna göra sig av med egendom som inte avhämtas i samband med tre situationer:

1. egendom som på grund av ett utmätningsbeslut har tagits i förvar och där utmätningsbeslutet sedan upphävs eller på annat sätt förfaller,
2. egendom som har blivit kvar i fordon i samband med att fordonet har utmätts men som inte omfattas av utmätningsbeslutet, s.k. överskottsgods, och
3. utmätt egendom som har sålts exekutivt.

Enligt Kronofogdemyndigheten har omfattningen av problemet ökat efter att möjligheten till distansutmätning införts. Omfattningen kan förväntas öka ytterligare om fler myndigheter ges möjlighet att biträda Kronofogdemyndigheten med sådana utmätningar. Detta sammanhänger bl.a. med att distansutmätningar ofta avser fordon samt att det kan vara svårare att komma i kontakt med personer där utmätningen inte skett i myndighetens närvaro.

*Gällande rätt och nuvarande hantering av egendom som inte hämtas*

Förutsättningarna för utmätning regleras i 4 kap. UB. Av bestämmelserna framgår bl.a. att lös egendom får utmätas om det framgår att den tillhör gäldenären eller om gäldenären ska anses vara ägare till den (4 kap. 17–19 §§ UB). Utmäts lös egendom trots att tredje man har påstått bättre rätt till egendomen ska Kronofogdemyndigheten, om skäl föreligger, förelägga tredje mannen att inom en månad väcka talan i saken mot sökanden och gäldenären (4 kap. 20 § UB). Utmätning av lös egendom ska säkerställas enligt 6 kap. utsökningbalken. När det gäller lös egendom i form av föremål sker säkerställandet, som redovisats tidigare i detta avsnitt, normalt genom att egendomen tas i förvar (6 kap. 4 § UB). Om tredje man har handpanträtt eller retentionsrätt i egendom som tas i förvar, innehar Kronofogdemyndigheten egendomen för tredje mannens räkning (6 kap. 7 § tredje stycket UB). Utmänt lös egendom säljs genom Kronofogdemyndighetens försorg på offentlig auktion eller under hand (8 kap. 1 § och 9 kap. 1 § UB). De medel som flyter in till följd av försäljningen redovisas till borgenärerna i enlighet med 13 kap. UB. En exekutiv försäljning ger som huvudregel köparen samma rätt till egendomen som frivillig försäljning (14 kap. 1 § UB).

En utmätning ska upphävas om det genom rättegång eller på annat sätt blir utrett att utmänt egendom tillhörde tredje man. En utmätning ska också hävas om försäljning av egendomen inte kan antas ge ett överskott som gör åtgärden försvarlig (4 kap. 33 § UB). Ett beslut om utmätning kan också upphävas eller förfalla av andra anledningar, t.ex. att egendomen rätteligen skulle ha varit undantagen från utmätning enligt 5 kap. UB, att den exekutionstitel som legat till grund för verkställigheten upphävs eller att gäldenären frivilligt betalar sin skuld.

Det saknas författningsreglering för hur Kronofogdemyndigheten ska förfara med egendom som ska återlämnas, såväl i fråga om vem som egendom ska lämnas till som hur återlämnandet rent praktiskt ska gå till. I litteraturen har det anförts att vidtagna åtgärder för utmätningens säkerställande ska neutraliseras och att egendom som tagits i förvar ska lämnas tillbaka, vilket i princip bör ske till det ställe där egendomen togs om hand.<sup>55</sup> I praktiken är ordningen sådan att egendomen ska hämtas där den förvaras. När ett utmätningensbeslut

---

<sup>55</sup> Gregow, Utsökningrätt, JUNO version 5, publicerad digitalt 2020, s. 222.

hävs underrättas gäldenären om att egendomen finns att hämta och var den kan hämtas. Det förekommer dock att Kronofogdemyndigheten och gäldenären i det enskilda fallet kommer överens om andra former för återställandet av egendomen. JO har i ett ärende granskat den ordning som kommit att gälla i praktiken, dvs. att gäldenären ska hämta egendomen hos Kronofogdemyndigheten, och därvid inte funnit skäl att kritisera myndigheten, bl.a. på grund av frånvaron av regler på området.<sup>56</sup> I Kronofogdemyndighetens handbok Utmätning anges att egendom normalt ska återställas till gäldenären, men att egendomen kan lämnas ut till tredje man om det är utrett att egendomen tillhör honom eller henne.<sup>57</sup>

Någon författningsreglering kring hanteringen av s.k. överskottsgods finns inte. Kronofogdemyndigheten har uppgett att gäldenären alltid uppmanas att tömma ett fordon innan det utmäts. Skulle det ändå visa sig att fordonet innehåller överskottsgods tar Kronofogdemyndigheten först ställning till om det finns förutsättningar att utmäta överskottsgodset för gäldenärens skulder. Ofta är så inte fallet, t.ex. för att en försäljning av egendomen inte förväntas ge ett försvarligt överskott (jfr 4 kap. 3 § första stycket UB). När förekomsten av överskottsgods uppmärksammas kontaktas gäldenären och uppmanas att hämta egendomen. Efterkommer gäldenären inte uppmaningen påminner Kronofogdemyndigheten honom eller henne med viss regelbundenhet. Om myndigheten saknar kontaktuppgifter till gäldenären kontrolleras det om några sådana framkommit.

Egendom som har sålts exekutivt får uthämtas av köparen när full betalning har erlagts. Detta gäller dock inte om utmätningen har överklagats och domstolen har beslutat att vidare åtgärder för verkställighet inte får ske (inhibition). I vissa fall erbjuder Kronofogdemyndigheten en möjlighet för köparen att på hans eller hennes bekostad få egendomen skickad med post- eller godsbefordringsföretag. I andra fall ska egendomen hämtas hos Kronofogdemyndigheten på tid och plats som anges i annonsen. Om köparen inte hämtar egendomen prövar Kronofogdemyndigheten om egendomen kan anses övergiven och på den grunden tillfalla myndigheten. Prövningen utgår enligt Kronofogdemyndighetens anvisning för hantering av egendom som sålts exekutivt men inte uthämtats av

---

<sup>56</sup> JO 1981/82, s. 365.

<sup>57</sup> Handbok Utmätning, dnr KFM 1212-2024, s. 765.

köparen från den civilrättsliga principen om res derelicta och har stöd i 12 kap. 6 § handelsbalken. Enligt anvisningen ska Kronofogdemyndigheten, beroende på egendomens värde och omständigheterna, göra ett eller flera kontaktförsök med köparen och därvid även informera om att egendomen tillfaller Kronofogdemyndigheten om den inte avhämtas. När en prövning resulterat i att egendomen tillfaller Kronofogdemyndigheten ska den enligt anvisningen antingen slängas, säljas eller lämnas till återbruk.<sup>58</sup> Situationen där köparen inte hämtar ut sitt köpta gods inträffar, enligt vad vi har inhämtat från Kronofogdemyndigheten, nästan uteslutande i samband med försäljning på auktion. Det är ovanligt med underhandsförsäljningar. När en sådan försäljning sker rör den ofta värdefull egendom med speciella egenskaper, och denna hämtas i princip alltid ut. Behovet av reglering är därför störst i fråga om Kronofogdemyndighetens hantering av icke-uthämtat gods i samband med försäljning på auktion.

För Polismyndigheten och andra brottsbekämpande myndigheter finns det bestämmelser som reglerar hur myndigheterna ska förfara med egendom som tidigare varit omhändertagen enligt olika regelverk, t.ex. i form av beslag, men som inte hämtas ut inom viss tid. Den huvudsakliga regleringen finns i lagen om (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegoods m.m. Något förenklat gäller att omhändertagen egendom som får lämnas ut men inte har avhämtats inom angiven tid får säljas eller förstöras. När möjligheten att sälja eller förstöra tidigare beslagtagna egendom som inte hämtats ut infördes uttalade regeringen att frågan om vem egendomen ska lämnas ut till när ett beslag hävs av rättssäkerhetsskäl bör regleras i lag. Avsaknaden av en reglering av vad som ska ske med egendom som inte hämtas ansågs vidare medföra förhållandevis stora kostnader och en administrativ börda för de myndigheter som förvarade egendomen. Regeringen framhöll därför att det utöver rättssäkerhetsskäl också fanns tydliga effektivitetsvinster med att införa en generell lagreglering om förfarandet när ett beslag har hävts.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Anvisning för hantering av egendom som sålts exekutivt men inte hämtats ut av köparen, dnr KFM 8697-2024.

<sup>59</sup> Prop. 2008/09:227, s. 13.



*Det bör författningsregleras att Kronofogdemyndigheten under vissa förutsättningar får sälja eller förstöra egendom som inte hämtas*

Frågan om icke avhämtat gods ligger inte uttryckligen inom vårt uppdrag men den framstår som angelägen att åtgärda. Vi delar Kronofogdemyndighetens bedömning att den nuvarande ordningen inte är tillfredsställande. Avsaknaden av en reglering i aktuella avseenden kan ifrågasättas från såväl rättssäkerhets- som effektivitetssynpunkt. Bristen på anvisningar för hur Kronofogdemyndigheten ska agera när egendom av olika anledningar ska återlämnas skapar osäkerhet om vad som gäller, såväl inom myndigheten som för de enskilda som egendomen ska återställas till. De förvaringsproblem som uppkommer i de aktuella fallen rör inte sällan egendom med ett lågt värde där kostnaderna för förvaringen överstiger värdet på egendomen. Det ter sig inte rimligt att kostnader för förvaring av egendomen, liksom administrationen kring sådant gods, belastar det allmänna under lång tid. Av samma skäl som regeringen anförde när förfarandet med tidigare beslagtagna egendom infördes bedömer vi därför att Kronofogdemyndighetens hantering av tidigare förvarstagen och utmätt egendom bör regleras.

En sådan reglering bör ge myndigheten möjlighet att sälja eller förstöra egendom som inte hämtas ut. Detta bör endast kunna ske efter att den enskilde haft möjlighet att ta tillvara sin rätt och uttryckligen eller underförstått avstått från denna. En reglering bör därför utformas på ett sådant sätt att den enskilde alltid får information om att egendomen kan hämtas och vad följderna av ett uteblivet avhämtande blir. Dessutom bör den enskilde ges en generös tidsfrist för att avhämta egendomen innan det kan bli aktuellt för Kronofogdemyndigheten att sälja eller förstöra den. Det bör inte heller göras obligatoriskt för Kronofogdemyndigheten att sälja eller förstöra egendomen när tidsfristen har löpt ut.

En reglering om att Kronofogdemyndigheten efter viss tid får sälja eller förstöra egendom som inte avhämtas bör av såväl rättssäkerhetsskäl som praktiska skäl innehålla anvisningar om vem den aktuella egendomen ska lämnas ut till. I annat fall kan Kronofogdemyndigheten inte underrätta honom eller henne om att egendomen finns att hämta. Eftersom det är gäldenärens egendom som utmäts ska egendomen oftast lämnas ut till honom eller henne. I vissa situationer är omständigheterna dock sådana att egendomen i stället bör

utlämnas till tredje man. Det gäller framför allt i den situationen att tredje man med framgång fört talan om bättre rätt till den utmäta egendomen. För det fall tredje man i en lagakraftvunnen dom förklarats ha bättre rätt till egendomen än gäldenären eller sökanden bör Kronofogdemyndigheten således lämna ut egendomen till den tredje mannen i stället för till gäldenären. Detsamma bör gälla om den tredje mannen till följd av handpanträtt eller retentionsrätt hade egendomen i sin besittning när den togs i förvar och utmättes. Att i en sådan situation återlämna egendomen till gäldenären skulle göra ett intrång i den rätt som tredje man har till följd av besittningen och därmed vara oönskad. Den reglering av vem som egendomen ska lämnas ut till kan närmast ses som en kodifiering av etablerad praxis. Avsikten med regleringen är inte att Kronofogdemyndigheten ska göra någon prövning i sak av rättighetsförhållandena. Den föreslagna ordningen utgör inte annat än en anvisning för Kronofogdemyndigheten om vem egendomen ska lämnas ut till, och därmed vem som ska underrättas om att egendomen finns att hämta. Kronofogdemyndighetens åtgärd att skicka en underrättelse saknar därmed rättslig betydelse utanför utskönningsmålet.

Vad sedan gäller formerna för återställandet av egendomen är det den etablerade ordningen att egendomen hämtas av gäldenären eller, i förekommande fall, tredje man där den förvaras. Ett alternativ skulle vara att föreskriva att Kronofogdemyndigheten ska återställa egendomen till den plats där den fanns när den togs i förvar. En sådan ordning skulle emellertid, enligt Kronofogdemyndigheten, utöver att vara kostsam för myndigheten vara praktiskt omöjlig i många fall. Ett fordon som utmätts vid en trafikkontroll kan t.ex. inte återlämnas till platsen för kontrollen. Redan av den anledningen finns det skäl att bestämma att egendomen ska hämtas ut där den förvaras. I sammanhanget bör det noteras att det i vissa fall kan vara förenat med kostnader för gäldenären att hämta egendomen. I de fall där utmätningen har varit korrekt och den har hävts t.ex. för att gäldenären har betalat sina skulder på annat sätt måste det anses vara oproblemiskt att den eventuella kostnaden för hämtning läggs på gäldenären. Skulle situationen i något fall vara sådan att utmätningen är en följd av felaktig eller försumlig myndighetsutövning har gäldenären möjlighet att få frågan om ersättning prövad inom ramen för statens frivilliga skadereglering eller genom att väcka talan i allmän domstol mot staten. Vi bedömer således att den i praktiken

etablerade ordningen, där egendomen hämtas där den förvaras, bör bestå.

Sammanfattningsvis bör det, enligt vår mening, regleras hur Kronofogdemyndigheten ska förfara när en utmätning av förvarstagen lös egendom upphävs eller på annat sätt förfaller. Av regleringen bör framgå att egendomen ska lämnas ut till gäldenären eller, i angivna fall, tredje man. Egendomen bör lämnas ut genom att den hämtas där den förvaras. Gäldenären eller tredje man bör under rättas om att egendomen finns att hämta och att den, om den inte hämtas, får säljas för statens räkning eller förstöras. Efter delgivning av en sådan underrättelse bör egendomen finnas tillgänglig för avhämtning i minst tre månader. Hämtas inte egendomen inom denna tid bör egendomen få säljas för statens räkning eller förstöras.

Det bör ankomma på Kronofogdemyndigheten att avgöra om egendomen ska säljas eller förstöras. Försäljning bör främst aktualiseras när egendomens förväntade försäljningspris överstiger kostnaden för försäljningen med viss marginal. I praktiken är det ovanligt att egendom som inte hämtas ut har något större värde. Tvärtom rör det sig enligt Kronofogdemyndigheten ofta om egendom med mycket lågt värde, t.ex. kopior av märkeskläder. Det förväntas därmed sällan bli aktuellt för Kronofogdemyndigheten att sälja egendom som inte hämtas ut.

I lagen om förfarande med förverkad egendom och hittegoods m.m. föreskrivs i vissa fall en rätt till ersättning till en ägare eller annan rättighetsinnehavare som genom försäljningen förlorat sin rätt till egendomen. Vi har övervägt en motsvarande ersättningsrätt när Kronofogdemyndigheten säljer egendom som inte har hämtats ut. Vi bedömer emellertid inte att någon sådan rätt till ersättning är behövlig. Till skillnad mot vad som gäller när egendomen omhändertagits av en brottsbekämpande myndighet och ska hanteras enligt lagen om förfarande med förverkad egendom och hittegoods m.m. tar Kronofogdemyndigheten i samband med utmätning alltid egendom i förvar från en namngiven person och det kan också klarläggas vem den ska lämnas ut till. Behovet av skydd i form av ersättningsregler eller liknande för okända ägare gör sig därmed inte gällande i lika stor grad. Skulle egendom som utmätts från gäldenären i något fall visa sig tillhöra en okänd tredje man som lider skada för att gäldenären inte uthämtar egendomen när utmätningsbeslutet hävs, med följderna att egendom säljs för statens räkning

eller förstörs, kan gäldenären bli ersättningsskyldig enligt allmänna skadeståndsrättsliga principer, på samma sätt som om gäldenären själv hade förstört eller sålt egendomen. Motsvarande gäller om en tredje man, som vid utmätningen hade egendomen i sin besittning på grund av handpanträtt eller retentionsrätt, underlåter att hämta ut egendomen till skada för gäldenären. Rätten till ersättning i sådana situationer följer av allmänna skadeståndsrättsliga principer och behöver inte regleras särskilt.

Regleringen av Kronofogdemyndighetens hantering av överskottsgods bör utformas på motsvarande sätt som beträffande egendom som tagits i förvar men där utmättningsbeslutet senare har upphävts eller på annat sätt förfallit. När det gäller överskottsgods finns det dock inte anledning att anta att egendomen bör lämnas ut till någon annan än gäldenären. När överskottsgods påträffas bör Kronofogdemyndigheten således underrätta gäldenären om att egendomen kan hämtas och att den, om den inte hämtas, kan komma att säljas för statens räkning eller förstöras. Efter delgivning av en sådan underrättelse bör egendomen finnas tillgänglig för avhämtning i minst tre månader. Hämtas inte egendomen inom denna tid får egendomen säljas för statens räkning eller förstöras.

Vad sedan gäller Kronofogdemyndighetens hantering av egendom som säljs exekutivt men som inte hämtas ut är visserligen förhållandet mellan staten och köparen av egendomen i grunden civilrättsligt. Köparen är inte personligen föremål för något statligt tvångsförfarande. Samtidigt finns det en rad författningsreglerade villkor för försäljningen som köparen måste följa. Köpeskillingen för egendom vid försäljning på auktion ska exempelvis enligt lag betalas genast efter det att ett bud har godtagits. Om köpeskillingen eller handpenning inte betalas genast efter det att budet har godtagits, ska egendomen bjudas ut på nytt. Den redan erlagda handpenningen får då i vissa fall tas i anspråk av Kronofogdemyndigheten (9 kap. 5–7 §§ UB). Ytterst är försäljningen också en del av ett offentligt tvångsförfarande. Lämpligheten i att, med analogier till civilrättsliga principer, betrakta egendom som inte hämtas ut som övergiven kan därför ifrågasättas. Eftersom Kronofogdemyndigheten dessutom har pekat på att det oklara rättsläget innebär praktiska problem för myndigheten finns det, enligt vår bedömning, goda skäl att reglera följden av att egendomen inte hämtas ut.

Liksom i tidigare berörda situationer bör Kronofogdemyndigheten ges möjlighet att sälja eller förstöra egendom som inte hämtas ut, när det står klart att köparen inte har för avsikt att ta egendomen i anspråk. Regleringen bör dock utformas på ett något annorlunda sätt. När en utmätning sker är det normala att egendomen inte lämnas tillbaka. Rättssäkerhetsskäl kräver därför att den som har rätt att hämta egendomen underrättas när en utmätning hävs och får veta att egendomen ska lämnas tillbaka. I fallet med exekutiv försäljning är situationen annorlunda. I dessa fall är köparen, av naturliga skäl, medveten om att egendomen bör hämtas. Enligt vår bedömning finns det skäl att författningsreglera inom vilken tid egendomen senast ska hämtas och därvid föreskriva att följden av ett uteblivet avhämtande är att Kronofogdemyndigheten får sälja egendomen för statens räkning eller förstöra den. Tidsfristen bör vara densamma som i övriga berörda situationer och räknas från det att såväl försäljningen som utmätningen har fått laga kraft. Kronofogdemyndigheten bör i samband med att en försäljning kungörs informera om vad som gäller i fråga om tidsfrist för avhämtning och följden av ett underlåtet avhämtande. Att så ska ske bör framgå av utskottets förordningen.

Vi bedömer att den föreslagna regleringen av hur Kronofogdemyndigheten ska förfara med egendom som inte avhämtas är en rimlig avvägning mellan den enskildes intressen och myndighetens behov av effektivitet och kostnadsbesparingar.

Eftersom egendom som inte avhämtas inom angiven tid får säljas eller förstöras blir den yttersta följden av regleringen att den enskilde berövas sin egendom. Det är därmed fråga om en inskränkning av den enskildes egendomsskydd enligt Europakonventionen. Enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till konventionen ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmänna intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grunder. Skyddet för egendom får dock inskränkas genom lagstiftning i de fall staten finner det nödvändigt att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmänna intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter eller viten. Vi bedömer att det är fråga om ett allmänt intresse att Kronofogdemyndigheten inte ska behöva förvara egendom för all framtid. Något alternativt sätt att tillgodose statens

legitima intresse finns inte. Såsom regleringen har utformats kan det aldrig bli aktuellt att sälja eller förstöra egendom utan att den enskilde har informerats och getts möjlighet att hämta egendomen. Egendom säljs eller förstörs alltså inte i andra fall än de där den enskilde uttryckligen eller underförstått avstått från egendomen. Vi bedömer därför att regleringen är ändamålsenlig, rättssäker och proportionerlig samt att det är fråga om en godtagbar inskränkning av den enskildes rättighetsskydd.

### 9.10.3 Behövs det en särskild underrättelseskyldighet för Kronofogdemyndigheten i de fall egendom som kan misstänkas härröra från brottslig verksamhet påträffas i utökningsverksamheten?

**Utredningens bedömning:** Det finns inget behov av kompletterande bestämmelser för att Kronofogdemyndigheten ska kunna underrätta relevanta brottsbekämpande myndigheter om egendom som kan antas härröra från brottslig verksamhet.

Under utredningsarbetet har fråga uppkommit om Polismyndigheten i tillräcklig utsträckning får kännedom om egendom i Kronofogdemyndighetens utökningsverksamhet som kan bli föremål för förverkande. Ett exempel kan vara att Kronofogdemyndigheten påträffar dyrbar egendom vid en förrättning hos en person utan dokumenterade inkomster. Ett annat exempel kan vara när en person vill betala av sina skulder med en större mängd kontanter. Egendomen kan i dessa fall misstänkas på ett eller annat sätt härröra från brott eller brottslig verksamhet. Som framgått ovan finns det i dag en uttrycklig skyldighet för Polismyndigheten att underrätta Kronofogdemyndigheten när polisen i sin verksamhet påträffar egendom som det finns anledning att anta kan utmätas (6 kap. 25 § utökningsförordningen). Det finns emellertid inte någon bestämmelse om en omvänd skyldighet som är särskilt utformad för situationerna ovan.

Som redogjorts för tidigare går, som huvudregel, ett beslut om förverkande före en rätt till egendom som någon har fått genom utmätning. Som vi också berört tidigare bör den allmänna målsättningen dessutom vara att skulder inte ska betalas av med kriminella tillgångar, eller brottsvinster, vilket i förlängningen gör en kriminell

person skuldfri och kreditvärdig. Det finns således all anledning att verka för att Polismyndigheten får kännedom om egendom som skulle kunna bli föremål för förverkande. Detta gäller särskilt nu efter det att de nya reglerna om självständigt förverkande har trätt i kraft. Först när Polismyndigheten får kännedom om misstänkt egendom kan en utredning om självständigt förverkande inledas. Vi har därför övervägt om det finns ett behov av att införa en särskild underrättelseskyldighet. Exempelvis kunde en bestämmelse i utredningsförfordningen övervägas om att Kronofogdemyndigheten genast ska underrätta Polismyndigheten om det finns anledning att anta att utmätt egendom härrör från brottslig verksamhet. Det bör i sammanhanget beaktas att förutsättningarna för Kronofogdemyndigheten att utan författningsstöd underrätta Polismyndigheten om viss egendom kan begränsas av myndighetens uppdrag. Visserligen framgår det av Kronofogdemyndighetens myndighetsinstruktion att myndigheten ska förebygga och motverka ekonomisk brottslighet. Kronofogdemyndigheten deltar också i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.<sup>60</sup> Som bl.a. regeringen lyft fram tidigare är emellertid inte varje skuldsatt person kriminell, och det kan både av den anledningen och ur integritetssynpunkt ifrågasättas om det ligger inom ramen för myndighetens uppdrag att självmant, utan ett tydligt stöd, underrätta brottsbekämpande myndigheter om olika sorters egendom som påträffas i verksamheten.<sup>61</sup>

Enligt uppgift från Kronofogdemyndigheten har situationen där misstänkt egendom påträffas hittills hanterats på olika sätt beroende på omständigheterna i de enskilda fallen. Enligt Kronofogdemyndighetens eget ställningstagande ska myndigheten, mot bakgrund av sitt uppdrag att förebygga och motverka brottslighet utnyttja det utrymme som finns i lagstiftningen för att lämna information till andra myndigheter vid brottsmisstankar.<sup>62</sup> På eget initiativ rekommenderar myndigheten att information delas när informationsflödet är förenligt med myndighetens verksamhet och uppdrag, samt lämpligt med beaktande av integritet och arbetsinsats samt uppgifterna inte är sekretessbelagda, eller kan lämnas ut med den

---

<sup>60</sup> 4 § förordningen (2016:1333) med instruktion för Kronofogdemyndigheten.

<sup>61</sup> Jfr även Lagrådets yttrande över förslagen i lagrådsremissen Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen.

<sup>62</sup> Se Kronofogdemyndighetens ställningstagande om utlämnande av information avseende brottsmisstankar och felaktigheter samt polisanmälan, 2022-05-18, med dnr KFM 4515-2022.

s.k. generalklausulen i OSL. Myndigheten har också en skyldighet att dela viss information med andra myndigheter enligt lag, bl.a. i fråga om misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism vid kontanthantering (4 kap. 4 § andra stycket penningtvättslagen) eller vid misstanke om felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet (3 § lagen [2008:206] om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet). I ställningstagandet anges också vissa riktlinjer för när en polisanmälan om brott bör göras. Myndigheten har således i dag en hållning som innebär att uppgifter ska delas för att främja brottsbekämpningen när så är rättsligt möjligt. Situationen där en gäldenär vill betala av sina skulder med en stor mängd kontanter bör ofta föranleda en underrättelse till Finanspolisen om misstänkt penningtvätt. Tidigare fanns det dock ingen generell uppgiftsskyldighet som träffade andra situationer där ”misstänkt” egendom påträffas i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

Den nya lagen (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna trädde i kraft den 1 april 2025. Enligt 5 § i den lagen ska Kronofogdemyndigheten lämna en uppgift till en brottsbekämpande myndighet, om uppgiften behövs i den brottsbekämpande verksamheten. Det är således fråga om en uppgiftsskyldighet. I bestämmelsens andra stycke görs det ett undantag för de fall där det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företrädare framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Skyldigheten att lämna uppgifter gäller dels utan föregående begäran, dvs. på eget initiativ, dels på begäran av en brottsbekämpande myndighet. Vid utlämnande på eget initiativ är det, enligt förarbetena, den utlämnande myndigheten som bedömer om uppgiften behövs. Att uppgiften behövs innebär att tröskeln för utlämnande är förhållandevis låg. Utöver uppgifter om misstänkta begångna brott kan även andra uppgifter lämnas ut, t.ex. om en myndighet inom ramen för sitt uppdrag uppmärksammar något som kan vara en indikation på ett brottsligt syfte eller upplägg. Det skulle även kunna handla om att en person innehar egendom som inte står i proportion till personens legitima förvärvskällor på sådant sätt att det skulle kunna vara aktuellt med ett självständigt förverkande. I ett svårbedömt fall kan den utlämnande myndigheten



ta kontakt med den brottsbekämpande myndigheten för att utröna om uppgiften behövs i den brottsbekämpande verksamheten.<sup>63</sup>

Uppgiftsskyldigheten enligt den nya lagen bör enligt vår bedömning omfatta situationen där Kronofogdemyndigheten påträffar egendom som inte står i proportion till en gäldenärs inkomster, eller av annan anledning ger anledning att anta att egendom kan härröra från brottslig verksamhet. Om det finns en misstanke om att egendomen i sig härrör från brott, står det klart att uppgiften behövs i den brottsbekämpande verksamheten. Även situationen där inkomster eller förmögenhetsförhållanden inte står i proportion till viss innehavd egendom och där en utredning om självständigt förverkande bör inledas, omfattas enligt vår mening. Avgörande för det ställningstagandet är att en sådan utredning om självständigt förverkande kan anses vara en del av den brottsbekämpande verksamheten, med andra ord sådan verksamhet som en brottsbekämpande myndighet bedriver för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott (se 3 § i lagen). Enligt definitionens ordalydelse skulle detta kunna anses vara tveksamt. Ett tydligt stöd för att förverkandeverksamheten omfattas finns emellertid i förarbetsuttalandena om att uppgifter som ska lämnas ut kan handla om att en person innehar egendom som inte står i proportion till personens legitima förvärvskällor på så sätt att det kan bli aktuellt med självständigt förverkande.<sup>64</sup>

Sammantaget gör vi bedömningen att det med den nya lagen inte finns något behov av en separat reglering om en skyldighet för Kronofogdemyndigheten att underrätta Polismyndigheten när ”misstänkt” egendom påträffas. En förutsättning för att lagstiftningen kommer att ha avsedd effekt i detta avseende är emellertid att Kronofogdemyndigheten informerar och utbildar sin personal i de nya möjligheterna att dela informationen.

Vid våra kontakter med Kronofogdemyndigheten har fråga uppkommit om hur underrättelseskyldigheten i 5 § lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna ska hanteras i förhållande till distansutmätt egendom. Närmare bestämt handlar frågeställningen om huruvida Kronofogdemyndig-

<sup>63</sup> Se prop. 2024/25:65, s. 86 och 205.

<sup>64</sup> Vidare har exempelvis samma begrepp i 8 § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ansetts omfatta självständigt förverkande, se promemorian Kompletterande förslag med anledning av en ny förverkandelagstiftning, Ju2024/01517.

heten till en brottsbekämpande myndighet behöver lämna uppgifter om utmätt egendom som skulle kunna härröra från brottslig verksamhet, när egendomen påträffats av samma eller annan brottsbekämpande myndighet och efter underrättelse blivit föremål för distansutmätning. Enligt vår uppfattning kan Kronofogdemyndigheten i en sådan situation utgå från att den brottsbekämpande myndigheten har gjort bedömningen att det inte finns skäl att ta egendomen i beslag eller vidare utreda om den ska förverkas. Normalt saknas det därför skäl för Kronofogdemyndigheten att misstänka att uppgiften om egendomen behövs i den brottsbekämpande verksamheten. Tillkommande omständigheter i det enskilda fallet kan dock föranleda en annan bedömning.

#### 9.10.4 Myndigheternas tillgång till Kronofogdemyndighetens skuldregister

En förutsättning för att myndigheterna ska kunna konstatera att en person har skulder när de upptäcker värdefull egendom är att de har tillgång till Kronofogdemyndighetens skuldregister. Kronofogdemyndighetens skuldregister är offentligt. Det innebär att det i regel inte finns några sekreteshinder i fråga om informationen att någon har en obetald skuld hos myndigheten. Ekobrottsmyndigheten och Tullverket har i dag redan teknisk tillgång till skulduppgifterna. En samverkan mellan Kronofogdemyndigheten och Kustbevakningen måste dock inledas för att utreda hur myndigheten tekniskt ska kunna ta emot uppgifterna från Kronofogdemyndigheten. Anslutningen förväntas vara förenad med vissa kostnader, se avsnitt 9.12.

### 9.11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

**Utredningens förslag och bedömning:** Författningsförslagen ska träda i kraft den 1 juli 2026. De föreslagna bestämmelserna som reglerar Kronofogdemyndighetens hantering av icke avhämtad egendom efter försäljning ska endast gälla för egendom som sålts efter ikraftträdandet. I övrigt behövs inga övergångsbestämmelser.

Bestämmelserna som möjliggör att fler myndigheter kan biträda med distansutmätning har positiva effekter såväl på Kronofogdemyndighetens indrivningsresultat som på arbetet mot organiserad brottlighet. Dessa författningsförslag bör därför träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som behövs för remissförfarande, beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling samt för myndigheternas förberedelser bedömer vi att förslagen kan träda i kraft den 1 juli 2026. Vi föreslår därmed att de ska träda i kraft detta datum.

Vi bedömer inte att det finns behov av övergångsbestämmelser i fråga om bestämmelserna som möjliggör att fler myndigheter kan biträda Kronofogdemyndigheten med utmätning på distans. Vi bedömer inte heller att det behövs övergångsbestämmelser i fråga om bestämmelserna som rör Kronofogdemyndighetens hantering av icke avhämtad egendom i samband med upphävda utmätningar och överskottsgods. Kronofogdemyndigheten bör i dessa fall kunna underätta den som har att hämta godset om vad som gäller direkt från ikraftträdandet även om godset i fråga redan förvarats av Kronofogdemyndigheten sedan tidigare. Den eventuella rättsförlust som det möjligen skulle kunna bli fråga om för den enskilde i dessa fall överväger inte Kronofogdemyndighetens intresse av att kunna hantera godset och motiverar således inte övergångsbestämmelser.

När det däremot gäller författningsförslagen som rör Kronofogdemyndighetens hantering av icke avhämtad egendom i samband med försäljning behövs övergångsbestämmelser. Regleringen bör endast gälla försäljningar som sker efter ikraftträdandet, eftersom underrättelsen ska göras först när försäljningen vunnit laga kraft.

## 9.12 Konsekvenser

**Utredningens bedömning:** Förslagen berör i första hand Kronofogdemyndigheten samt de myndigheter som vi föreslår kunna biträda Kronofogdemyndigheten med utmätning på distans.

Förslaget om att Kronofogdemyndigheten ska kunna begära biträde av Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen vid utmätning på distans kommer att leda till att mer egendom utmäts och därmed att det utmätta värdet ökar, vilket innebär att fler borgenärer kommer att få betalt. Förslaget kommer

också att innebära att egendom i större utsträckning än i dag fråntas kriminella aktörer, vilket är positivt ur brottsbekämpnings-synpunkt. Förslaget kommer att leda till ökade kostnader för Kronofogdemyndigheten. Dessa bör finansieras genom dels ökade anslag i storleksordningen 15–20 miljoner kronor, dels genom den kostnadsbesparing som förslaget som rör icke avhämtad egendom innebär för myndigheten. Även Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen kommer att få ökade kostnader. Dessa kostnader bedöms emellertid rymmas inom befintliga anslag.

Förslaget om Kronofogdemyndighetens hantering av icke avhämtad egendom kommer att innebära kostnadsbesparingar för myndigheten.

### **Förslaget om att Kronofogdemyndigheten ska kunna begära biträde av Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen vid utmätning på distans**

Förslaget om att Kronofogdemyndigheten ska kunna begära biträde av Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen vid utmätning på distans kommer att leda till att mer egendom än i dag utmäts och därmed att det utmäta värdet ökar, vilket innebär att fler borgenärer kommer att få betalt. Det innebär positiva konsekvenser för såväl enskilda borgenärer som för det allmänna i sin roll som borgenär. Brottsoffer ges även en ökad möjlighet till upprättelse eftersom distansutmätt egendom ofta går till att betala brottsrelaterade skulder. Förslaget innebär också en ökad effektivitet i Kronofogdemyndighetens verksamhet, genom en snabbare verkställighet. Vidare kommer förslaget att innebära att egendom i större utsträckning än i dag fråntas kriminella aktörer. Genom att egendom som inte kan förverkas utmäts kan Kronofogdemyndighetens verksamhet utgöra ett led i arbetet mot organiserad brottslighet. Bättre möjligheter till distansutmätning innebär bättre möjligheter till samarbete mellan Kronofogdemyndigheten och brottsbekämpande myndigheter för att slå mot kriminellas tillgångar. Detta har positiva konsekvenser för brottsbekämpningen. Alternativet att inte genomföra förslaget skulle ha motsatt effekt i dessa avseenden.

Se närmare om beskrivningen av problemet och våra överväganden i avsnitt 9.4.

Förslaget berör i första hand de ovannämnda myndigheterna. Det berör också enskilda gäldenärer och borgenärer. Konsekvenserna för de sistnämnda har berörts ovan.

Vi har inom ramen för konsekvensutredningen inhämtat synpunkter från myndigheterna på kostnadsmässiga och andra konsekvenser som förslaget skulle innebära.

## Kronofogdemyndigheten

Kronofogdemyndigheten har anfört att distansutmätning enligt myndighetens uppfattning är ett viktigt verktyg som bidrar till att myndigheten kan utföra sitt arbete på bästa sätt. Likväl är det ett verktyg som innebär ökade kostnader för myndigheten. Hur stor kostnadsökningen blir beror framför allt på hur många fler distansutmätningar som kommer att genomföras, men även på vilken typ av egendom som kommer att utmätas och var i landet utmätningarna kommer att ske. Merkostnaderna består bl.a. av att medarbetare som bemannar telefonerna behöver bli fler, att kapaciteten vad gäller att hämta, hantera och framför allt förvara utmätt gods behöver utökas och att försäljningsverksamheten kommer att få mer att göra och behöver bemannas upp. Vid ökad volym av utmätta fordon kan även upphandlade avtal för bärgning och förvaring behöva ses över. Myndigheten har gjort en kostnadsberäkning utifrån vad en genomsnittlig distansutmätning kostar med utgångspunkten att fördelningen av de olika typer av egendom som framöver kommer att utmätas på distans kommer att vara densamma som i dag. Antalet distansutmätningar förväntas öka med åtminstone 50 procent. Över tid är det troligt att antalet distansutmätningar kommer att fördubblas. Kronofogdemyndigheten bedömer mot den bakgrunden att den årliga kostnadsökningen för myndigheten blir 20–30 miljoner kronor. Om myndigheten inte får motsvarande anslagshöjning kommer de befintliga resurserna att behöva omprioriteras, till nackdel för den övriga verksamheten. Viss kostnadsbesparing kan ske med anledning av förslaget som ger Kronofogdemyndigheten en möjlighet att göra sig av med egendom som

inte hämtas ut och det är därför ur Kronofogdemyndighetens synvinkel angeläget att båda förslagen genomförs samtidigt.

## Tullverket

Tullverket har anfört att det med tanke på det stora antal kontroller som Tullverket gör kan det bli fråga om en stor ökning av antalet utmätningar samt att visst merarbete kommer att uppstå. Under förutsättning att de praktiska frågorna kring transport och upphämtning av egendom m.m. kan lösas på ett smidigt sätt förväntas den tillkommande arbetsuppgiften emellertid bli relativt begränsad. Tullverket kommer vidare att behöva ta fram rutiner för hur myndigheten ska gå till väga när utmätningssbar egendom påträffas, bl.a. avseende samarbetet med Kronofogdemyndigheten, hur och var dokumentation ska ske och vem som kan fatta beslut om biträde. Viss systemstödsutveckling kan också bli aktuell.

Om Tullverket skulle få ett uppdrag som innebär förvaring av gods kommer det att medföra stora kostnader för myndigheten. Tullverkets beslagslokaler är redan i dag ansträngda och för att hantera den platsbrist som redan finns, måste tulltjänstemän på vissa orter redan i dag transportera beslagtagna skrymmande föremål långa sträckor.

Det är dock enligt myndigheten svårt att i nuläget överblicka konsekvenserna av förslaget, bl.a. eftersom myndigheten inom kort kommer att få möjlighet att använda andra nya verktyg, såsom självständigt förverkande, vilket kommer att påverka i hur stor utsträckning det blir aktuellt att biträda med utmätning på distans.

## Kustbevakningen

Kustbevakningen har anfört att många av de av Tullverket påtalade konsekvenserna kopplade till förvaring, transporter och systemtillgång även är aktuella för Kustbevakningen. När det gäller distansutmätning till sjöss med åtföljande transporter och tillfällig förvaring av båtar och vattenskotrar gäller enligt myndigheten dessutom följande:

En kustbevakningspatrull ombord på ett fartyg består ofta av flera personer (upp mot 15–20 kustbevakningstjänstemän). Ett

biträde med en distansutmätning avseende en båt till sjöss kan i en del fall ta en eller flera timmar innan man når land. Det syns inte finnas någon annan rimlig lösning än att Kustbevakningen tar ”ansvar” för att den utmäta båten kommer till en lämplig hamn. Även efter det att båten kommit till land återstår ytterligare förvarings-/bevakningsåtgärder innan det kan säkerställas att Kronofogdemyndigheten tar över ansvaret för båten.

Det faktiska ”resursbortfallet” när ett större fartyg med besättning binds upp i timmar vid ett biträde vid distansutmätning är större än om en bil mäts ut med hjälp av biträde av två polismän och en bärgare kan komma till platsen tämligen omgående. När det gäller utmätning av t.ex. vattenskotrar och fritidsbåtar till sjöss kan processen ta flera timmar. Beroende på vilket av Kustbevakningens fartyg som utför åtgärden kan timkostnaden variera mellan cirka 8 000 och cirka 24 000 kronor per timme beroende på fartygsstorlek. Mot bakgrund av det ovanstående kan en årlig löpande kostnad mycket preliminärt och med stor osäkerhet uppskattas till upp mot en miljon kronor.

Mindre föremål t.ex. klockor och liknande som kan omhändertas i samband med annat ingripande bedöms inte generera några någon större tidsförlust.

En preliminär beräkning av anslutningskostnaden till skuldregistret bedöms ligga i spannet 500 000–1 miljon kronor.

Utbildningskostnaden bedöms bli cirka 1,1 miljon kronor (en dag per kustbevakningstjänsteman [550 stycken]).

## Ekobrottsmyndigheten

Ekobrottsmyndigheten bedömer att arbetskostnaden kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar. Dock anför myndigheten att det kan förväntas uppstå ökade kostnader med anledning av behov av förvaring och transport. Myndigheten ser att det finns svårigheter att tillhandahålla förvaring och utrymme redan med anledning av de nya reglerna om förverkande. Det finns därför anledning att följa upp kostnadsutvecklingen i dessa avseenden.

## Vår bedömning

Mot bakgrund av det av myndigheterna anförda kan det konstateras att förslaget kommer att innebära vissa merkostnader för myndigheterna.

Kronofogdemyndigheten uppskattar dessa kostnader till 20 till 30 miljoner kronor årligen. Delvis kommer kostnadsökningen att kunna finansieras av den kostnadsbesparing som förslaget som rör myndighetens hantering av icke avhämtad egendom medför. Vi bedömer dock att myndigheten kommer att behöva en anslagshöjning i storleksordningen 15–20 miljoner kronor årligen.

Hur stora kostnader som förslaget kommer att medföra för Tullverket och Ekobrottsmyndigheten kan inte uppskattas närmare i dagsläget. Merarbetet bedöms dock kunna inordnas i myndigheternas övriga verksamhet och kostnader i form av tillfällig förvaring m.m. som uppkommer bedöms, i vart fall inledningsvis, kunna hanteras inom befintliga anslagsramar. Kustbevakningen har mycket preliminärt uppskattat att myndigheten kommer att få ökade årliga kostnader i storleksordningen en miljon kronor och engångskostnader i storleksordningen två miljoner kronor. Även dessa kostnader bör kunna hanteras inom befintlig ram.

Det kan dock finnas anledning att följa upp kostnadsutvecklingen de kommande åren.

Förslaget bedöms inte ha några andra konsekvenser som avses i kommittéförordningen (1998:1474) eller 6 och 7 §§ i den upphävda förordningen (2007:1244) om konsekvensutredningar.

## Förslaget som rör Kronofogdemyndighetens möjligheter att hantera icke hämtad egendom

Problembeskrivningen och våra överväganden framgår av avsnitt 9.10.2.

Förslaget berör i första hand Kronofogdemyndigheten. Det berör även vissa borgenärer, gäldenärer och andra enskilda som har intressen i den egendom som regleringen avser.

Kronofogdemyndigheten har anført följande: Förslaget kommer över tid att medföra en inte oansenlig besparing för myndigheten. För det första kommer kostnaderna för förvaring att minska. En nyligen genomförd inventering visar att enbart vid myndighetens



kontor i Sundbyberg förvarades 436 olika föremåls punkter som inte hämtats ut av den berättigade. Det handlar om allt från kopior av märkeskläder och klockor till verktyg och lätta lastbilar. Föremålen hade i flera fall varit i myndighetens förvar i fyra år eller längre. För det andra kommer befintliga resurser att kunna användas mer effektivt. I stället för att leta kontaktuppgifter och försöka kontakta personer som inte hämtar sin egendom kan myndighetens personal ägna sin tid åt kärnverksamheten. Om inte förslaget genomförs kommer kostnaden för hantering av egendom som inte hämtas ut att öka över tid. Problemet med egendom som inte hämtas ut förväntas också öka med utökad distansutmätning.

Mot bakgrund av det av Kronofogdemyndigheten anförda kan det konstateras att förslaget innebär en inte oansenlig besparing för myndigheten. Besparingen bör i första hand användas till att delfinansiera de ökande kostnader för myndigheten som en utökad distansutmätning förväntas medföra.

Förslaget innebär att egendom som tillhör enskilda personer och som förvaras av Kronofogdemyndigheten men inte hämtas ut kommer att förstöras eller försäljas. Eftersom de enskilda personer som berörs har delgetts en underrättelse om att detta kan komma att ske om egendomen inte hämtas ut bedömer vi att eventuella konsekvenser i form av ekonomisk förlust, rättsförlust eller liknande är försumbara.

Förslaget bedöms inte ha några andra konsekvenser som avses i tillämpliga bestämmelser i kommittéförordningen (1998:1474) eller 6 och 7 §§ i den upphävda förordningen (2007:1244) om konsekvensutredningar.



# 10 Sanktionsväxling

## 10.1 Direktiven

Ett av våra deluppdrag är att överväga om brottstypen bokföringsbrott bestående i försenad årsredovisning bör beivras genom administrativa sanktionsavgifter i stället för att utredas och lagföras av de brottsbekämpande myndigheterna. Försenade årsredovisningar, liksom uteblivna sådana, utgör en stor andel av de mängdbrott som i dag handläggs av Ekobrottsmyndigheten och en sanktionsavgift skulle enligt direktiven kunna vara en enkel, snabb och effektiv reaktion på överträdelsen samt innebära att resurser kan frigöras för arbetet med den grövre brottsligheten. Vi ska därför analysera för- och nackdelar med ett helt administrativt sanktionssystem för bokföringsbrott bestående i försenad årsredovisning och ta ställning till om det bör införas.

## 10.2 Inledning

Ett sätt att frigöra resurser för de brottsbekämpande myndigheterna kan vara att byta ut straffsanktioner mot andra sanktioner av represiv karaktär, exempelvis sanktionsavgifter, som kan handläggas av tillståndsmyndigheter eller utbetalande myndigheter. Med andra ord genomförs då en s.k. sanktionsväxling. En sanktionsavgift kan beskrivas som en ekonomisk sanktion som åläggs en fysisk eller juridisk person på grund av en konstaterad överträdelse av en författningsbestämmelse.

Den generella frågan om vilka gärningar som bör vara straffbelagda, och kriterierna för att kriminalisera gärningar har över tid diskuterats i en rad sammanhang.<sup>1</sup> Den hävdvunna principen kan

---

<sup>1</sup> Se bl.a. prop. 1994/95:23, s. 55, se även SOU 2013:38, s. 423 f. för en historisk exposé.

sågas vara att kriminalisering ska användas med återhållsamhet, och endast när det finns särskilda skäl för det. Sådana skäl kan vara att beteendet enligt det allmänna rättsmedvetandet är särskilt klandervärt eller att det riskerar att skada något särskilt skyddsvärt. Ett annat skäl kan vara den straffrättsliga sanktionens preventiva verkan. Med andra ord anses andra metoder i vissa fall inte ha lika bra verkan mot ett oönskat beteende som ett straff. Även kostnadseffektivitet och handläggningstid kan ha betydelse. Till exempel kan en sanktionsväxling motiveras av att en administrativ sanktion visar sig vara en snabbare och säkrare reaktion på en viss typ av överträdelse än ett straff.

Administrativa sanktionsavgifter förekommer i dag på flera rättsområden. Utformningen av regelverken varierar. I vissa fall används administrativa sanktioner parallellt med det straffrättsliga sanktionssystemet. Några välkända exempel på administrativa sanktionsavgifter är bestämmelserna om skattetillägg (49 kap. skatteförfarandelagen [2011:1244]) och tulltillägg (5 kap. tullagen [2016:253]). Andra exempel på administrativa sanktionsavgifter återfinns på miljöområdet (se 30 kap. miljöbalken om miljöstraffavgifter). Sanktionsavgifter förekommer även i exempelvis brottsdatalagen (2018:1177), produktsäkerhetslagen (2004:451) och lagen (1992:1300) om krigsmateriel.

I dag finns det inte några icke-straffrättsliga sanktioner som direkt drabbar ett företag om en årsredovisning eller ett årsbokslut inte upprättas i tid. Däremot finns det sanktioner när det gäller brister i offentliggörandet av årsredovisningen. Till exempel riskerar ett aktiebolag förseningsavgifter (8 kap. 6 § årsredovisningslagen [1995:1554]), personligt betalningsansvar för bolagets företrädare (8 kap. 12 § årsredovisningslagen) och likvidation (25 kap. 11 § första stycket aktiebolagslagen [2005:551]) vid sådana brister. Dessutom kan den som har ansvaret för att upprätta en årsredovisning för företaget, men underlåter att i rätt tid göra så, dömas för bokföringsbrott.

## 10.3 Om försenad årsredovisning

### 10.3.1 De flesta bolag måste upprätta årsredovisning

Ett bolag har i regel ett antal intressenter som har anledning att följa och kontrollera verksamheten i företaget. Det är därför viktigt att dokumentation om företagets verksamhet löpande sparas och struktureras så att det i efterhand går att kontrollera vad som har inträffat i verksamheten. Sådan information är av intresse för såväl det allmänna som borgenärer, delägare och anställda i företaget. För att skapa ett skydd för dessa grupper finns det i bokföringslagen krav på bl.a. löpande bokföring, verifikationer, bevarande av räkenskapsinformation, årsbokslut och årsredovisning.<sup>2</sup> Samhällets intresse för bokföringen består främst i att få underlag från näringslivet för samhällsplanering och beskattning, men insynen är även viktig ur ett brottsbekämpande perspektiv. Bestämmelserna om bokföringsbrott har en central roll i arbetet med att motverka ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter i näringsverksamhet och bokföringen är många gånger en förutsättning för att kunna utreda om brott har begåtts.

De flesta bolag, bl.a. aktiebolag, ekonomiska föreningar, stiftelser och vissa handelsbolag, ska för varje räkenskapsår avsluta den löpande bokföringen med en årsredovisning och offentliggöra den. En årsredovisning kan sägas vara en sammanfattning av den verksamhet som förevarit under räkenskapsåret, och ger besked om bolagets ekonomiska resultat och ställning. De företag som inte har denna skyldighet kan i stället avsluta bokföringen med ett årsbokslut.

Skyldigheten att upprätta och offentliggöra en årsredovisning framgår av 6 kap. bokföringslagen (1999:1078). Närmare bestämmelser om vad årsredovisningen ska innehålla och hur den ska offentliggöras finns i årsredovisningslagen eller, i förekommande fall, lagen (1995:1559) om årsredovisning i kreditinstitut och värdepappersbolag eller lagen (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag. En årsredovisning ska bestå av en balansräkning, som i sammandrag redovisar företagets samtliga tillgångar, avsättningar och skulder samt eget kapital på balansdagen. Det ska även ingå en resultaträkning, som i sammandrag redovisar företagets samtliga intäkter och kostnader under räkenskapsåret, samt noter och en förvalt-

---

<sup>2</sup> Se prop. 1981/82:85, s. 15 f.

ningsberättelse (se 2 kap. 1 § samt 3 kap. 1 och 2 §§ årsredovisningslagen). För aktiebolag gäller att årsredovisningen ska läggas fram på en ordinarie bolagsstämma (årsstämma) inom sex månader från utgången av varje räkenskapsår (7 kap. 10 § aktiebolagslagen). Senast vid denna tidpunkt måste årsredovisningen således vara upprättad. Årsredovisningen ska i ett aktiebolag vara undertecknad av samtliga styrelseledamöter och av den verkställande direktören, om en sådan finns.

Aktiebolag och handelsbolag med en eller flera juridiska personer som delägare samt ekonomiska föreningar ska alltid offentliggöra årsredovisningen genom att ge in en bestyrkt kopia av den till Bolagsverket. Även revisionsberättelsen, liksom en granskningsberättelse över en hållbarhetsrapport ska ges in, i de fall det krävs. Detta ska i fråga om aktiebolag som huvudregel ske senast sju månader efter räkenskapsårets slut. På kopian av årsredovisningen ska det finnas ett s.k. fastställelseintyg, dvs. ett bevis som en styrelseledamot eller den verkställande direktören har tecknat om att balansräkningen och resultaträkningen har fastställts (8 kap. 3 § årsredovisningslagen.) När handlingarna har getts in till Bolagsverket ska myndigheten kungöra detta i en tidning som myndigheten ger ut (8 kap. 4 § samma lag). Kungörelsen sker i Post- och inrikes Tidningar, en tidning som ges ut av Bolagsverket i elektronisk form och finns på Bolagsverkets webbplats. För andra företagsformer och stiftelser gäller vissa andra tidsfrister och former för offentliggörandet.

Både en årsredovisning och ett årsbokslut måste vara kvalitativt godtagbara för att anses vara upprättade. Detta innebär att innehållet ska vara av sådan omfattning och i sådan grad utan felaktiga eller oriktiga värdeuppgifter att det uppfyller vissa minimikrav.

### **10.3.2 En underlåtenhet att upprätta årsredovisning anses vara bokföringsbrott**

En underlåtenhet att följa bestämmelserna om bokföringsskyldighet i bokföringslagen är straffbelagd. Den straffrättsliga bestämmelsen finns i 11 kap. 5 § brottsbalken och innebär att den som uppsåtligt eller av oaktsamhet underlåter att bokföra affärshändelser eller bevara räkenskapsinformation eller lämnar oriktiga uppgifter i bokföringen eller på annat sätt, kan dömas för bokföringsbrott. En förutsättning för straffansvar är att rörelsens förlopp, ekonomiska resul-

tat eller ställning till följd av underlåtenheten inte i huvudsak kan bedömas med ledning av bokföringen, samt som nämndes ovan, att underlåtenheten skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Gärningspersonen är oftast den person som är den formella ställföreträdaren för den juridiska person som är bokföringsskyldig. Även den person som faktiskt handhar någon annans bokföring kan emellertid begå bokföringsbrott, dvs. en person som i praktiken utövar ett bestämmande inflytande i bolaget oberoende av den personens formella roll. Det kan noteras att även olaglig verksamhet har ansetts medföra bokföringsskyldighet (se ”Z Service”, NJA 2015 s. 811).

I rättsfallet NJA 2004 s. 618 (Årsredovisningen i Stjärnmäll) bedömde Högsta domstolen att en rörelses ekonomiska resultat och ställning i ett aktiebolag inte i huvudsak kan bedömas utan årsredovisningen och att det av hänsyn till de olika intressenter som är beroende av årsredovisningen måste krävas att den verkligen finns inom den föreskrivna tiden. I det aktuella fallet hade årsredovisningen för ett aktiebolag upprättats för sent för två räkenskapsår med tre respektive fyra månader i förhållande till kraven i aktiebolagslagen. För förseningen dömdes bolagets ställföreträdare för bokföringsbrott av normalgraden. Genom Högsta domstolens uttalanden anses det vara klarlagt att en underlåtenhet att i rätt tid upprätta en årsredovisning, när en sådan krävs, objektivt sett är att bedöma som ett bokföringsbrott enligt 11 kap. 5 § brottsbalken. Det bör noteras att det för att undgå straffansvar inte krävs att årsredovisningen har offentliggjorts, utan endast att den har upprättats i tid. Offentliggörandet av årsredovisningen omfattas nämligen inte av bokföringsskyldigheten.<sup>3</sup> När företagsledningen avslutat bokföringen genom att tillse att en årsredovisning upprättats anses bokföringsskyldigheten därför vara fullgjord. Det innebär att man inte kan dömas för bokföringsbrott enbart på grund av en underlåtenhet att offentliggöra årsredovisningen.

Den 1 juni 2013 infördes ett krav på särskild åtalsprövning för bokföringsbrott som är ringa (se 11 kap. 8 § andra stycket brottsbalken). Utredningen om enklare redovisning hade i sitt slutbetänkande Försenad årsredovisning och bokföringsbrott, m.m.

---

<sup>3</sup> Av 4 kap. 1 § bokföringslagen framgår att den löpande bokföringen ska avslutas enligt bestämmelserna i 6 kap. samma lag. I 6 kap. 1 § anges som huvudregel att ett företag ska avsluta bokföringen med en årsredovisning och offentliggöra den. Man skiljer alltså mellan själva avslutandet av bokföringen, som uttryckligen ingår i bokföringsskyldigheten, och offentliggörandet av den.

(SOU 2009:46) föreslagit att endast den omständigheten att en årsredovisning eller ett årsbokslut inte har upprättats inte skulle medföra straffansvar, och att 11 kap. 5 § brottsbalken skulle ändras för att åstadkomma detta. Regeringen delade dock flera remissinstansers bedömning att förslaget inte skulle få den eftersträlvade effekten. Som utvecklas senare i detta kapitel avfärdade regeringen även den alternativa lösningen att avkriminalisera för sent upprättande av årsredovisningar och årsbokslut och föreslog att det i stället skulle införas en särskild åtalsprövningsregel för bokföringsbrott som är ringa.<sup>4</sup> På detta sätt, anförde regeringen, kunde man undvika att de mest obetydliga fallen åtalas. Utformningen av den särskilda åtalsprövningsregeln innebär en stark presumtion mot åtal.<sup>5</sup> Förutsättningar för att väcka åtal finns enligt uttalandena i förarbetena dock som regel vid mer eller mindre systematiska eller upprepade brister i efterlevnaden av de krav som ställs på den som bedriver bokföringskyldig verksamhet. Åtal kan exempelvis anses vara av särskilda skäl påkallat från allmän synpunkt vid upprepade gärningar som var och en inte uppfyller förutsättningarna för att åtalas som brott av normalgraden, t.ex. upprepade förseningar. En annan situation kan vara att årsredovisningen för flera olika bolag som företräds av samma person under ett och samma år upprättats för sent, utan att respektive försening är sådan att brotten är att bedöma som brott av normalgraden. Vid prövningen bör även beaktas omsättningen, antalet transaktioner, om verksamheten varit nystartad, om den haft ekonomiska svårigheter samt associationsform.<sup>6</sup> I propositionen nämns särskilt att den som blivit endast kortvarigt försenad med att upprätta årsredovisning eller årsbokslut normalt sett inte kommer att drabbas av en straffrättslig sanktion.<sup>7</sup> Den särskilda åtalsprövningen ska göras av åklagaren, inte av domstolen. Om åklagaren förklarar att åtal inte är påkallat från allmän synpunkt, ska domstolen – om den bedömer att den påstådda gärningen utgör ringa brott – ogilla åtalet utan någon prövning i sak.<sup>8</sup>

Senare har Högsta domstolen i tre olika fall prövat gränsdragningen mellan bokföringsbrott av normalgraden och ringa bokför-

<sup>4</sup> Försenad årsredovisning och bokföringsbrott samt några revisorsfrågor, prop. 2012/13:61, s. 34 f.

<sup>5</sup> Se prop. 2002/03:54, s. 14 f.

<sup>6</sup> Prop. 2012/13:61, s. 61, se även ARF, Allmänna rättsfrågor, 2018:1 s. 7.

<sup>7</sup> Prop. 2012/13, s. 37.

<sup>8</sup> NJA 2014, s. 854 p. 11.



ingsbrott, se De försenade årsredovisningarna, NJA 2018 s. 77 (I–III). I rättsfallen hänvisade man till två tidigare domar, NJA 2004 s. 618 och NJA 2007 s. 451, och anförde att kriterierna som ställts upp i dessa fortfarande gällde, trots den nya regeln om åtalsprövning. Högsta domstolen uttalade dock att det, för att tillgodose syftet bakom den nya lagstiftningen, finns anledning till en något mindre sträng bedömning av bokföringsbrott som har bestått enbart i att årsredovisningen har upprättats för sent. Slutsatserna av rättsfallen kan sammanfattas på så sätt att ett bokföringsbrott, som enbart bestått i att årsredovisningen har upprättats för sent, som utgångspunkt ska bedömas som ringa brott om förseningen understiger fem månader. Emellertid ska samtliga omständigheter kring brottet beaktas vid bedömning av svårhetsgraden. Bland annat ska man ta hänsyn till verksamhetens omsättning, bolagets ekonomiska ställning, om förseningen utgör en engångsföreteelse eller upprepning av en tidigare försening, om brottet har begåtts uppsåtligt eller av oaktsamhet och vad orsaken till oaktsamheten i så fall varit. En försening som understiger fem månader, men där bolaget har stor omsättning men dåligt resultat (vilket gör intresset av kontroll större) kan alltså ändå bedömas som ett brott av normalgraden. På samma sätt kan förseningar om sex eller sju månader någon gång vara att bedöma som ringa brott, men det får då normalt förutsättas att bolagets verksamhet och omsättning är begränsad och att förseningen beror enbart på förbiseende eller missförstånd. Presumtionen för att bedöma brottet som ringa blir starkare ju kortare förseningen är och förseningar understigande fyra månader bör endast undantagsvis bedömas som ett brott av normalgraden.

I rättsfallet NJA 2022 s. 562 (Ett eller flera bokföringsbrott II) prövades frågan om ett åsidosättande av bokföringsskyldigheten skulle bedömas som ett eller flera bokföringsbrott. Åsidosättandet bestod dels i att vissa affärshändelser inte hade bokförts löpande, dels i att årsredovisning inte hade upprättats i tid. Högsta domstolen fann att åsidosättandet av bokföringsskyldigheten för räkenskapsåret var att anse som två brott. I rättsfallet NJA 2023 s. 523 (Promessas bokföring) fann Högsta domstolen att underlåtenhet att upprätta en årsredovisning och underlåtenhet att löpande bokföra affärshändelser eller bevara räkenskapsinformation inte utgör samma gärning vid bedömningen av rättskraftens omfattning, eftersom det

inte kan sägas vara samma skyldighet som åsidosätts, även om underlåtenheterna tar sikte på samma räkenskapsår.

Straffet för bokföringsbrott av medelsvårt slag är fängelse i högst två år. För ringa fall finns en särskild straffskala, som sedan 2005 är böter till fängelse i högst sex månader. Straffskalan för grovt bokföringsbrott är fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Den påföljd som normalt döms ut vid oaktsamma bokföringsbrott av normalgraden som enbart består i försenade eller uteblivna årsredovisningar i aktiebolag är villkorlig dom och dagsböter. Enligt en domsgranskning som utförts av Ekobrottsmyndigheten av 31 domar från hovrätterna som meddelats under tiden januari 2015–mars 2016 där bokföringsbrott bestående i försenade eller uteblivna årsredovisningar i aktiebolag prövats, och där villkorlig dom och dagsböter utdömts, varierade antalet dagsböter mellan 30 och 180.<sup>9</sup> Den samlade slutsats som drogs av domarna var att om årsredovisning försenats eller inte upprättats för något eller några räkenskapsår var antalet dagsböter vanligen 40 eller 50. Om årsredovisningen försenats eller inte upprättats under fyra och upp till fem räkenskapsår varierade antalet dagsböter mellan 80 och 180. Fallstudien är något begränsad och ligger ett par år tillbaka i tiden, men kan ge en ungefärlig bild av vilken påföljd som ofta döms ut.

### 10.3.3 Företagsbot

Företagsbot är en ekonomisk sanktion med bestraffande syfte som riktar sig mot företag. Sanktionsformen kompletterar de straffrättsliga påföljderna och infördes eftersom det tidigare regelverket inte ansågs tillräckligt för att komma till rätta med brott i näringsverksamhet. På yrkande av allmän åklagare ska ett företag därför åläggas företagsbot för brott, om det för brottet är föreskrivet strängare straff än penningböter och brottet har begåtts i utövningen av bl.a. näringsverksamhet. För att företaget ska åläggas företagsbot krävs också att företaget inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottet, eller att brottet har begåtts av en person med ledande ställning i företaget, grundad på befogenhet att företräda företaget eller att fatta beslut på dess vägnar, eller av en person som annars haft ett särskilt ansvar för tillsyn eller kontroll i verk-

---

<sup>9</sup> ARF, allmänna rättsfrågor, 2023:1, s. 24 f.

samheten. Företagsbot är en särskild rättsverkan av brott och kan riktas mot såväl fysiska som juridiska personer. Reglerna har en obligatorisk utformning. Åklagarna är alltså skyldiga att föra talan om företagsbot när rekvisiten för att ålägga företagsbot bedöms vara uppfyllda. Boten är som lägst 5 000 kronor och som högst 10 miljoner kronor, men får i vissa fall sättas högre eller lägre än det s.k. sanktionsvärdet (36 kap. 23–27 §§ brottsbalken). Det finns också en möjlighet att ålägga ett bolag företagsbot genom strafföreläggande.

Det är vanligt att det i samband med ett åtal för bokföringsbrott även yrkas att bolaget i fråga ska åläggas företagsbot. Det är till och med så att det hos Ekobrottsmyndigheten är allra vanligast förekommande att framställa yrkanden om företagsbot vid bokföringsbrott där årsredovisning inte har upprättats i tid.<sup>10</sup> Frågan om förhållandet mellan de förseningsavgifter som Bolagsverket dömer ut med anledning av en försenad årsredovisning och företagsboten har diskuterats. Enligt 36 kap. 26 § brottsbalken får en företagsbot i vissa fall sättas lägre än den borde ha gjorts, dvs. jämkas. Bland annat kan detta ske om brottet medför annan betalningsskyldighet eller särskild rättsverkan för företaget och den samlade reaktionen utan jämkning skulle bli oproportionerligt sträng. En jämkning kan också ske om det finns särskilda skäl för nedsättning av boten. När en årsredovisning inte kommer in i tid och Bolagsverket debiterar en förseningsavgift, är det egentligen inte själva bokföringsbrottet som lett till förseningsavgiften. Vidare har förseningsavgiften ett annat syfte, att framkalla en årsredovisning.<sup>11</sup> Det har därför ansetts att det krävs särskilda skäl för att jämkas boten med anledning av förseningsavgifter.<sup>12</sup> Enligt vad vi inhämtat jämkas företagsboten dock regelmässigt med de förseningsavgifter som utgått, både av domstolarna och av åklagare vid utfärdanden av strafföreläggande.

Vid en bedömning att den straffrättsliga sanktionen för en försent upprättad årsredovisning skulle ersättas av en administrativ sanktion måste konsekvenserna för talan om företagsbot beaktas.

---

<sup>10</sup> Ekobrottsmyndighetens årsredovisning 2023, s. 34.

<sup>11</sup> Se Lexino, kommentaren till 36 kap. 10 §. Regeln har nu flyttats till 26 § utan ändring i sak.

<sup>12</sup> ARF 2014:4, reviderad i april 2019, s. 10.

## 10.4 Handläggningen hos Bolagsverket

Som framgått ovan är Bolagsverket registreringsmyndighet enligt årsredovisningslagen (förutom i fråga om stiftelser). Det är således till Bolagsverket som bl.a. aktiebolag ska lämna in sin årsredovisning för att offentliggöra den. Som också framgått i det tidigare så är det upprättandet av årsredovisningen, inte offentliggörandet, som anses ingå i bokföringsskyldigheten och en underlåtenhet att offentliggöra en årsredovisning anses således inte utgöra ett bokföringsbrott. Det faktum att Bolagsverket inte får in en årsredovisning är emellertid något som talar för att den inte heller är upprättad, särskilt om den inte heller kommer in efter verkets påminnelser.

Om ett aktiebolag inte ger in årsredovisningshandlingarna i tid kan Bolagsverket besluta om vissa sanktioner. I första hand ska Bolagsverket besluta om förseningsavgift vid sådana dröjsmål. Förseningsavgifterna infördes i januari 1995. Innan dess var det endast ungefär hälften av alla aktiebolag som gav in årsredovisningen i rätt tid.<sup>13</sup> Numera är det en betydligt mindre andel av aktiebolagen som är försenade (cirka 4 procent av de digitalt inlämnade årsredovisningarna och cirka 9 procent av årsredovisningarna i pappersform).<sup>14</sup> Förseningsavgifter har således visat sig vara ett mycket effektivt påtryckningsmedel för att handlingarna ska lämnas in i rätt tid.

Ett aktiebolag ska betala förseningsavgift om det inte inom sju månader från räkenskapsårets utgång offentliggjort sin årsredovisning och, i förekommande fall, revisionsberättelse genom att ge in bestyrkta kopior av handlingarna till Bolagsverket. Bolagsverket har inte någon laglig möjlighet att förlänga tiden för när årsredovisningen ska lämnas in, eller ge anstånd. Om bolaget i rätt tid har inkommit med en anmälan om fortsatt bolagsstämma enligt 7 kap. 14 § aktiebolagslagen samt uppfyllt vissa ytterligare villkor, ska bolaget dock betala en förseningsavgift först om handlingarna inte har inkommit inom nio månader från räkenskapsårets utgång. Förseningsavgiften för publika aktiebolag var tidigare 10 000 kr och för privata aktiebolag 5 000 kr. Sedan den 1 januari 2025 har avgifterna höjts med 50 procent till 15 000 respektive 7 500 kr. Bolaget kan behöva betala totalt tre förseningsavgifter. Om årsredovisningen inte har kommit in inom två månader från underrättelsen om den första

<sup>13</sup> Försenade årsredovisningar m.m., prop. 1994/95:67, s. 20.

<sup>14</sup> SOU 2023:34, s. 209, jfr Bolagsverkets årsredovisning 2022, s. 25.

förseningsavgiften ska bolaget betala en ny förseningsavgift. Om årsredovisningen inte har kommit in inom två månader från underrettelsen om den andra förseningsavgiften ska bolaget betala ytterligare en ny förseningsavgift. Även denna avgift har höjts och uppgår numera till 30 000 kr för publika aktiebolag och 15 000 kr för privata aktiebolag. Betalar bolaget inte förseningsavgifterna skickar Bolagsverket först en uppmaning till bolaget om att betala och därefter skickas skulden till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Om årsredovisningen för ett aktiebolag inte har inkommit till Bolagsverket inom 15 månader från räkenskapsårets utgång riskerar styrelseledamöterna och den verkställande direktören att solidariskt svara för bolagets förpliktelser (8 kap. 12 § årsredovisningslagen).

Ett aktiebolag riskerar dessutom att få ett föreläggande om likvidation om en fullständig årsredovisning inte har kommit in inom elva månader från räkenskapsårets slut. Lämnar företaget ändå inte in årsredovisningen ska Bolagsverket besluta att företaget ska gå i likvidation (25 kap. 11 § aktiebolagslagen). Bolagsverket utser då en likvidator som ska avsluta företagets verksamhet. Vidare kan var och en som är skyldig att ensam eller gemensamt med någon annan till Bolagsverket ge in redovisningshandling, föreläggas av verket att vid vite fullgöra denna skyldighet (8 kap. 13 § årsredovisningslagen).

För andra bolagsformer, stiftelser och ekonomiska föreningar gäller delvis andra regler. Alla ekonomiska föreningar är dock sedan den 1 januari 2025 skyldiga att självmant ge in årsredovisning och revisionsberättelse till Bolagsverket. Handlingarna ska ha kommit in till Bolagsverket inom en månad efter det att föreningsstämman fastställde balansräkningen och resultaträkningen. Bolagsverket ska registrera handlingarna i föreningsregistret och kungöra registreringen. Ekonomiska föreningar som inte har kommit in med årsredovisningshandlingar i rätt tid ska betala förseningsavgift, motsvarande de belopp som gäller för privata aktiebolag. Även stiftelser är sedan den 1 januari 2025 skyldiga att betala en motsvarande förseningsavgift. Det finns emellertid inga förseningsavgifter för övriga bolagsformer. Om exempelvis ett handelsbolag som är skyldigt att upprätta årsredovisning inte skickar in sin årsredovisning och revisionsberättelse föreläggs bolagsmännen i stället vid vite att skicka in handlingarna.

Handlingar som ska upprättas enligt bl.a. aktiebolagslagen, årsredovisningslagen och lagen om ekonomiska föreningar får skrivas

under elektroniskt med en avancerad eller kvalificerad elektronisk underskrift.

Ett beslut av Bolagsverket enligt årsredovisningslagen, t.ex. om förseningsavgift, får överklagas till förvaltningsrätten (10 kap. 1 § årsredovisningslagen). Bolaget kan också ansöka om ändring enligt förvaltningslagen av beslutet, eller om eftergift av avgiften (8 kap. 9 § årsredovisningslagen).

Bolagsverkets största ärendeslag är årsredovisningsärenden. Av Bolagsverkets årsredovisning för 2024 framgår att cirka 728 000 årsredovisningar lämnades in under året, varav cirka 387 000 digitalt. Handläggningstiderna för årsredovisningsärenden varierar normalt över året eftersom inflödet av årsredovisningar har stora variationer. Under 2024 låg handläggningstiderna på mellan 10 och 50 dagar för årsredovisningarna i pappersform. Andelen digitalt inlämnade årsredovisningar som handläggs automatiserat har ökat stadigt från det att tjänsten lanserades. Under 2024 lämnades 53 procent av årsredovisningarna och 17 procent av årsredovisningarna med tillhörande revisionsberättelse in digitalt. De årsredovisningar som lämnas in digitalt registreras direkt efter en automatiserad kontroll och tillgängliggörs omedelbart. Av de digitalt inlämnade årsredovisningarna fastnade ca 8,5 procent i den automatiserade kontrollen och behövde hanteras manuellt. Handläggningstiden för dessa var i genomsnitt en (1) dag. Under 2024 beslutades drygt 47 000 förseningsavgifter (förseningsavgift 1–3), varvid det klagades på 2 800 beslut.

Bolagsverket utför endast en formell granskning av de ingivna handlingarna, dvs. i princip en kontroll av att alla delar finns med och att samtliga styrelseledamöter har skrivit under årsredovisningen. Det sker alltså från Bolagsverkets sida inte någon kontroll av själva innehållet i årsredovisningen. Bolagsverket anmäler därför inga andra brister än förseningar till Ekobrottsmyndigheten, och har i årsredovisningshandläggningen ingen organisation för att fånga upp andra oegentligheter i bolagen.<sup>15</sup> Förseningar överstigande fem månader anmäls löpande till Ekobrottsmyndigheten genom myndighetens ”aktörsportal”.

Ekobrottsmyndigheten och Bolagsverket kom 2020 på ledningsnivå överens om att införa rutiner för brottsanmälan av företag som

---

<sup>15</sup> Emellertid har Bolagsverket en avdelning vars huvudsakliga uppgift är att arbeta mot ekobrott, bl.a. genom att handlägga ärenden om verklig huvudman och registret mot penningtvätt samt att utveckla och förvalta modeller för efterkontroller.

kan antas inte ha fullgjort skyldigheten att upprätta en årsredovisning i tid. Överenskommelsen föranleddes bl.a. av att ett fåtal enskilda personer stod för en markant ökning av antalet inkomna anmälningar om bokföringsbrott bestående i försenad årsredovisning till Ekobrottsmyndigheten. Enligt överenskommelsen ska Bolagsverket anmäla fall där årsredovisningen som kommer in är upprättad mer än fem månader för sent, dvs. 11 månader efter räkenskapsårets utgång, till Ekobrottsmyndigheten. I praktiken anmäls de bolag som får ett föreläggande om likvidation på den grunden att korrekt årsredovisning saknas, eftersom det är ett enkelt urval att utgå från för Bolagsverket. Anmälningarna omfattar såväl bolag som inte alls kommit in med en årsredovisning som bolag som kommit in med en för sent upprättad årsredovisning.<sup>16</sup> Överenskommelsen ledde till att antalet anmälningar året därpå minskade betydligt och har därefter kvarstått på en lägre nivå.<sup>17</sup>

## 10.5 Handläggningen vid Ekobrottsmyndigheten

Ärenden som kräver få utredningsåtgärder och som kan hanteras med standardiserade utredningsrutiner, och där den effektiva utredningstiden beräknas uppgå till högst åtta timmar, handläggs i dag hos Ekobrottsmyndigheten som s.k. mängdärenden. År 2023 inrättade Ekobrottsmyndigheten en nationell mängdbrottsenhet som tar emot, bedömer och fördelar samtliga inkommande brottsanmälningar (med vissa undantag, bl.a. anmälningar om marknadsmissbruk).<sup>18</sup> Det är också den enheten som handlägger mängdbrottsärendena, vilka utgör ungefär 40 procent av alla ärenden som inkommer till myndigheten. Mängdbrottsärendena handlades tidigare av åklagare vid mängdfunktionerna i Stockholm, Göteborg, Malmö, Linköping, Umeå och Uppsala. Syftet med att inrätta en nationell enhet var att säkerställa att registrering, bedömning och kategorisering av brottmålsärenden

---

<sup>16</sup> Bolagsverket anmäler inte bolag som inte har kommit in med en årsredovisning redan efter sju månadersfristens utgång, dvs. direkt när tidsfristen för att ge in årsredovisning har löpt ut. Anledningen till att så är fallet är att bokföringsbrott är kopplat till upprättandet och inte till inlämnandet. En årsredovisning som inte har kommit in till Bolagsverket kan rent faktiskt vara upprättad i tid (men bolaget har av någon anledning inte skickat in den). Bolagsverket har uppgett att det däremot är rimligt att anmäla efter så lång tid som 11 månader, även om årsredovisningen förvisso skulle kunna vara upprättad även i det fallet.

<sup>17</sup> Ekobrottsmyndighetens årsredovisningar för 2018–2023.

<sup>18</sup> Enheten driftsattes under 2024.

skulle ske på ett enhetligt sätt och ge en mer rättssäker och effektiv hantering av mängdbrottsärenden.

Ärenden om bokföringsbrott bestående i försenad årsredovisning faller som regel inom denna kategori. Anmälningarna går först till en mängdadministratör vid mängdbrottsenheten som bl.a. gör registerslagningar för att kontrollera vilka register de anmälda personerna och bolagen förekommer i. Efter den initiala handläggningen överlämnas det nya ärendet till mängdåklagaren. Mängdåklagaren tar därefter ställning till den fortsatta handläggningen. Om personen eller bolaget redan förekommer i ett pågående ärende hos Ekobrottsmyndigheten, överlämnas ärendet till den ansvariga åklagaren för beslut om den fortsatta handläggningen. Om ärendet ska handläggas vid mängdbrottsenheten är det mängdbrottsåklagaren som är förundersökningsledare.

Det är alltså mängdåklagaren som beslutar om huruvida förundersökning ska inledas, och om några brottsmisstankar ska skrivas av med stöd av bestämmelserna om förundersökningsbegränsning. Vid den bedömningen ska vissa överväganden göras. Ett bokföringsbrott bestående i försenad årsredovisning är av naturliga skäl oftast lättare att utreda och bevisa än andra brott som ofta förekommer i samma ärende, t.ex. skattebrott eller andra bokföringsbrott. Sådana misstankar kräver en mer omfattande granskning av bokföringen. Frågan som mängdåklagaren ska ta ställning till blir då först om den förväntade påföljden för det mer lättutredda brottet (den försenade årsredovisningen) är en tillräcklig sanktion för den samlade brottsligheten. Åklagaren ska också väga in prognosen för lagföring. Om mängdåklagaren vid en samlad bedömning finner att den förväntade påföljden kan betraktas som en tillräcklig sanktion för den anmälda gärningen, beslutar ofta åklagaren att begränsa utredningen till det mängdbrottet (ofta bokföringsbrottet) och att avsluta övriga brottsmisstankar. I sin bedömning bör mängdåklagaren också beakta om det finns några omständigheter som tyder på att grövre ekonomisk brottslighet ligger bakom en anmälan som inte direkt ger misstankar om sådan brottslighet. Sådana tecken kan, enligt Ekobrottsmyndighetens handbok "Mängdhandboken, EBM-HB 2021:1", vara att den misstänkta personen dömts tidigare eller förekommer i många bolag, eller har registrerats i bolagsregistret kort tid före bolagets konkurs. Uppgifter från underrättelseverksamheten om exempelvis betydande penningflöden kan också peka i en sådan riktning. I dessa fall bör



mängdåklagaren granska ärendet närmare och vid behov lotta ärendet som ett ärende som kräver en mer omfattande handläggning. En annan fråga som mängdåklagaren måste beakta innan ärendet klassificeras som ett mängdärende är om utredningen av ansvaret för bolagets bristande bokföring är enkel. Så är inte alltid fallet när ett bolag har flera registrerade styrelseledamöter eller om man kan misstänka en målvaktssituation. Även i dessa fall kan en bedömning leda till att ärendet inte ska hanteras som ett mängdärende.

Om förundersökning inleds, och ärendet kvarstår som ett mängdärende, följs därefter de standardiserade rutiner som framgår av Ekobrottsmyndighetens mängdhandbok. Bland annat beslutar åklagaren oftast om kroppsbesiktning för att s.k. registertopsning<sup>19</sup> ska kunna ske samt ger direktiv om att utredaren ska hålla förhör med den misstänkte gärningspersonen. Andra rutinåtgärder som enligt Ekobrottsmyndighetens mängdhandbok bör vidtas vid brister i årsredovisningen, är vissa obligatoriska slagningar och kontroller, bl.a. att fastställa bolagsform, likvidations- eller konkursdatum samt att kontrollera bolagets räkenskapsinformation hos Bolagsverket. Om årsredovisningen upprättats för sent ska en kontroll göras av vilket datum företräddaren skrev under den, vilket ibland kräver att årsredovisningen hämtas in från Bolagsverket. Om det av Bolagsverkets räkenskapsinformation framgår att även tidigare årsredovisningar lämnats in för sent, ska också dessa hämtas in. Om den aktuella årsredovisningen inte alls lämnats in till Bolagsverket, ska det kontrolleras om den kan vara upprättad ändå, t.ex. genom förhör med bokförare eller revisor.

Mängdåklagaren ska också beakta huruvida förseelsen kan utgöra ringa bokföringsbrott och om den särskilda åtalsprövningsregeln i 11 kap. 8 § andra stycket brottsbalken kan vara tillämplig. Eftersom ringa bokföringsbrott endast får åtalas av åklagare om åtal av särskilda skäl är påkallat från allmän synpunkt, ska åklagaren som huvudregel inte inleda förundersökning (eller lägga ned den om den är inledd) om förseningen inte överstiger fem månader.

När förundersökningen är klar (givet att den inte lagts ned) upprättas ett förundersökningsprotokoll och efter slutdelgivning fattar mängdåklagaren beslut om lagföring. Beträffande bokföringsbrott bestående i försenad eller icke upprättad årsredovisning finns det

---

<sup>19</sup> Topsning kräver brott på vilket fängelse kan följa, 28 kap. 12 a § rättegångsbalken. Se även Riksåklagarens riktlinjer, RÅR 2008:1. Bokföringsbrott är ett sådant brott.

oftast inte anledning att döma till annan påföljd än villkorlig dom i förening med dagsböter. I dessa fall får åklagaren utfärda ett straffföreläggande med den påföljden. I annat fall beslutar åklagaren att väcka åtal. I mån av tid är det mängdbrottsåklagaren själv som för talan vid domstolen, annars förs talan av en annan åklagare vid en ekobrottskammare.

## 10.6 Omfattningen av brottstypen hos Ekobrottsmyndigheten m.m.

År 2024 kom totalt 3 733 mängdärenden in till Ekobrottsmyndigheten. Numera anmäls den övervägande delen av bokföringsbrott bestående i försenad årsredovisning till Ekobrottsmyndigheten av Bolagsverket. År 2024 inkom 604 anmälningar från Bolagsverket till Ekobrottsmyndigheten (av totalt 10 774 anmälningar).<sup>20</sup> Anmälningar om bokföringsbrott bestående i försenad eller utebliven årsredovisning kommer även in från konkursförvaltare, och i undantagsfall från allmänheten.

Sju nationella mängdåklagare, inklusive vice chefsåklagaren på kammaren, handlägger samtliga Ekobrottsmyndighetens mängdärenden i riket. Dessa bedömer alla inkommande anmälningar, samt handlägger mängdbrottsärendena.

Mängdärendena hade 2024 en genomströmningstid på 21 dagar i medelvärde, vilket är en minskning från 25 dagar året före och 30 dagar året dessförinnan. Genomströmningstiden räknas från den tidpunkt då en brottsanmälan registreras till det att en åklagare beslutar att avsluta brottsmisstanken, och beräknas som en genomsnittlig tid. En brottsmisstanke är avslutad när en åklagare fattar beslut om att lagföra, lägga ner förundersökningen eller på annat sätt fatta ett avslutandebeslut som gäller brottsmisstanken i ett ärende. I begreppet lagföring ingår åklagarens beslut om åtal, åtalsunderlåtelse och strafföreläggande.

Mängdärendena kostade cirka 28 miljoner kronor 2024, en ökning med fyra procent jämfört med året före. Totalt uppgick Ekobrottsmyndighetens kostnader för verksamhetsområde utredning och lagföring till cirka 942 miljoner kronor. Det innebär att mängdärendena står för en liten del av myndighetens totala kostnader för

---

<sup>20</sup> Ekobrottsmyndighetens årsredovisning för 2024.

verksamhetsområdet. Den genomsnittliga styckkostnaden för mängd-ärendena var 2 600 kronor.

Av en granskning av strafförelägganden avseende bokföringsbrott bestående i årsredovisningsbrott från 2023<sup>21</sup> framgår att av 916 granskade ordinära förelägganden<sup>22</sup> avsåg 53 procent enbart årsredovisningsbrott. Årsredovisningsbrott tillsammans med annat bokföringsbrott förekom i 107 fall. Sammanlagt fanns det därmed 592 förelägganden som enbart eller delvis avsåg brott kring årsredovisning. Detta utgjorde 65 procent av det granskade materialet vilket innebär att nästan två tredjedelar av de godkända strafföreläggandena innehöll årsredovisningsbrott. Därutöver fanns det några förelägganden som avsåg upprättade årsredovisningar med felaktigt innehåll.

Ekobrottsmyndigheten har inte kunnat separera försenade årsredovisningar ur sin statistik från övriga bokföringsbrott (avseende brister i löpande bokföring). Däremot har uteblivna/icke upprättade årsredovisningar kunnat härledas ur statistiken. Av den statistiken framgår att 30 procent av beslutade brottsmisstankar om utebliven årsredovisning lagfördes 2023. 46 procent förundersökningsbegränsades. Lagföringsandelen är avseende denna förseelse inte lägre än för andra brottstyper. Snarare tvärtom.

## 10.7 Några exempel på närliggande administrativa sanktionssystem och tidigare utredningar

Frågan om att införa administrativa sanktionssystem har utretts tidigare i flera sammanhang, även så i fråga om viss ekonomisk brottslighet. Nedan ges kortfattade beskrivningar av några exempel på befintliga system, utredningar och förslag.

### 10.7.1 Skattetilläggen

När skattetilläggen infördes den 1 januari 1972 var administrativa sanktioner på skatteområdet i princip en nyhet i Sverige.<sup>23</sup> Ett huvudsyfte med det skatteadministrativa sanktionssystemet var att öka

---

<sup>21</sup> Tillsynsrapport 2024:4, Strafföreläggande 2023, Ekobrottsmyndigheten, Överåklagarens kansli, mars 2024.

<sup>22</sup> Ett föreläggande utan företagsböter eller skattetillägg.

<sup>23</sup> Se prop. 2014/15:131, s. 24 f.

trycket på de skattskyldiga att fullgöra sin uppgiftsskyldighet på ett riktigt sätt. I propositionen Med förslag till skattebrottslag m.m. (prop. 1971:10) anförde regeringen att de hårt ansträngda åklagarmyndigheterna och domstolarna skulle avlastas genom införandet av ett administrativt sanktionssystem och att den sakkunskap som fanns inom skatte- och taxeringsorganisationen skulle utnyttjas i största möjliga mån. Det skulle göra det möjligt att från handläggning i judiciell ordning ta undan vissa lindrigare former av skattebrott samtidigt som svårare brottslighet skulle beivras i högre grad. Numera finns bestämmelserna om skattetillägg i skatteförfarandelagen. Skattetillägg kan bl.a. tas ut när oriktig uppgift lämnas och vid skönsbeskattning. Skattetillägg får emellertid inte tas ut om den felaktighet eller passivitet som kan leda till skattetillägg redan ligger till grund för en anmälan eller förundersökning om brott enligt skattebrottslagen avseende samma person. Skattetillägg får dock tas ut om åklagaren har beslutat att inte inleda eller att lägga ned förundersökningen (49 kap. 10 a § skatteförfarandelagen). Skattetillägg får inte heller tas ut om felaktigheten eller passiviteten omfattas av ett väckt åtal, ett utfärdat strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse för brott enligt skattebrottslagen avseende samma person (49 kap. 10 b §). Huvudregeln vid beräkning av skattetillägg vid oriktig uppgift är att en viss procentsats tas ut av det belopp som skulle ha undanhållits staten (49 kap. 11 §).

### 10.7.2 Sanktionsavgifter på trygghetsområdet

I Betänkandet Sanktionsavgifter på trygghetsområdet (SOU 2011:3) bedömde Utredningen om ett administrativt sanktionssystem inom trygghetssystemen att det behövdes ett system med sanktionsavgifter på trygghetssystemens område. Utredningen fann att antalet polisanmälningar för bidragsbrott var mycket litet i förhållande till det skattade antalet oriktiga uppgifter och att detta hängde samman med att det straffrättsliga ansvaret förutsätter uppsåt eller grov oaktsamhet. Utredningen föreslog därför ett sanktionssystem på trygghetsområdet som inte förutsatte uppsåt eller oaktsamhet. Bidragsbrott som bedöms som ringa och vårdslösa bidragsbrott skulle i regel leda till sanktionsavgift och en anmälan till de brottsbekämpande myndigheterna om sådana brott skulle endast göras

om det fanns särskilda skäl. Vidare föreslog utredningen en bestämmelse i bidragsbrottslagen om att talan om ansvar för brott mot lagen inte fick tas upp till prövning om en sanktionsavgift påförts för gärningen. En liknande bestämmelse föreslogs införas i socialförsäkringsbalken. Enligt förslaget skulle en sanktionsavgift inte få påföras om en anmälan enligt bidragsbrottslagen hade gjorts eller om ett beslut hade fattats om att inleda förundersökning avseende gärningen. Sanktionsavgiften skulle enligt förslaget bestämmas till 20 procent av summan, före skatt, av den ekonomiska förmån som på grund av den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten att fullgöra anmälningsplikt hade betalats ut felaktigt, dock med max- och minimigränser.

Förslagen remissbehandlades men ledde inte till några åtgärder.

### 10.7.3 Vad bör straffas?

I betänkandet Vad bör straffas? (SOU 2013:38) la Straffrättsanvändningsutredningen fram sina slutsatser i fråga om huruvida det gick att vara mer återhållsam med användningen av straffrätt på vissa områden och hur det i så fall kunde uppnås. Utredningen fann att mycket talade för en sanktionsväxling skulle kunna vara lämplig på vissa områden, bl.a. socialförsäkringsområdet, dvs. avseende bidragsbrott.<sup>24</sup> Vidare la utredningen fram vissa allmänna principer kring användningen av sanktionsavgifter. Utredningen anförde att de beteenden som i första hand bör komma i fråga att motverka med administrativa sanktioner är sådana överträdelser som kan betecknas som ringa eller av s.k. normalgrad och där straffsanktionen i dag är begränsad till enbart böter eller penningböter. En administrativ sanktion borde, enligt utredningen, ofta kunna ha en mer effektiv avhållande verkan än straff när det gäller överträdelser som i stor utsträckning begås inom ramen för en juridisk persons verksamhet. På områden där överträdelser i stor utsträckning upptäcks och utreds av en annan myndighet än de brottsutredande myndigheterna, kan det innebära en lämpligare resursanvändning att låta den andra myndigheten också sanktionera överträdelserna. Avgiftsskyldigheten borde, enligt utredningen, som huvudregel bygga på ett strikt ansvar med möjlighet till jämkning och till överprövning av domstol. Beteenden som är

---

<sup>24</sup> Se s. 577 f.

sanktionerade med avgift borde enligt utredningen inte också vara straffbelagda.

Betänkandet har remissbehandlats.

#### **10.7.4 Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott**

2021 års bidragsbrottsutredning föreslog i delbetänkandet Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott (SOU 2022:37) ett system med administrativa sanktionsavgifter för att minska antalet felaktiga utbetalningar och motverka bidragsbrott. Utredningen anförde bl.a. att straffrättsliga sanktioner ofta dröjer, vilket minskar deras preventiva verkan. Ett administrativt system på bidragsbrottslagens område skulle kunna innebära en snabbare reaktion. Vidare skulle ett sådant, enligt utredningen, kunna avlasta de brottsbekämpande myndigheterna. De föreslagna administrativa sanktionsavgifterna skulle avse mindre allvarliga brott och skulle tas ut även i avsaknad av uppsåt eller oaktsamhet, dvs. ansvaret skulle vara strikt. Brotten skulle emellertid fortfarande kunna anmälas till de brottsbekämpande myndigheterna, om överträdelsen var allvarlig eller om det fanns särskilda skäl, exempelvis vid återfall. Utredningen föreslog således inte en avkriminalisering av de aktuella brotten. Avgiften skulle beslutas av den utbetalande myndigheten och motsvara 25 procent av det belopp som skulle ha betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt. Dessutom föreslog utredningen i sitt slutbetänkande Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen (SOU 2023:52) att det skulle införas ett gemensamt register för administrativa sanktionsavgifter, för att myndigheter av olika anledningar ska kunna få information om sanktionsavgiftsbeslut. Bland annat framhöll utredningen att Ekobrottsmyndigheten behöver informationen för att undvika dubbelbestraffning samt i den utredande verksamheten och i sin underrättelseverksamhet. Förslagen bereds inom Regeringskansliet.

#### **10.7.5 Försenad årsredovisning och bokföringsbrott samt några revisorsfrågor**

Också en avkriminalisering av bokföringsbrott vid underlåtenhet att inom föreskriven tid upprätta årsredovisning har övervägts tidigare. Utredningen om enklare redovisning fick 2007 i uppdrag

att, såvitt här är aktuellt, bl.a. beskriva de icke straffrättsliga sanktioner som kan riktas mot företag som inte upprättar och offentliggör sin årsredovisning i tid respektive företag som inte upprättar sitt årsbokslut i tid. Vidare skulle utredningen överväga om det fanns anledning att, med beaktande av de intressen som ligger till grund för skyldigheten att upprätta årsredovisning och årsbokslut, inskränka eller ta bort straffansvaret i något avseende, särskilt för de fall där åsidosättandet av bokföringsskyldigheten består enbart i att en årsredovisning eller ett årsbokslut inte har upprättats eller har upprättats för sent.<sup>25</sup> Bakgrunden till uppdraget var bl.a. att Organisationen för revisions- och redovisningsbranschen (FAR SRS) och Sveriges advokatsamfund hade begärt att lagstiftningen skulle ändras så att det inte skulle utgöra ett bokföringsbrott att upprätta en årsredovisning alltför sent.<sup>26</sup> Regeringen anförde i direktiven att det visserligen var mycket viktigt att reglerna om upprättande av årsredovisning och årsbokslut respekteras. Emellertid ansåg regeringen att det borde övervägas om det är ändamålsenligt att knyta en straffsanktion till skyldigheten att upprätta årsredovisning och årsbokslut i tid eller om intresset av att informationen redovisas kunde tillgodoses på annat sätt.

Utredningen om enklare redovisning fann i sina överväganden att enbart avsaknaden av en årsredovisning eller ett årsbokslut knappast i sig innebär någon påtaglig skada eller fara. Det var enligt utredningen betydligt viktigare att den löpande bokföringen har skötts på ett korrekt sätt, eftersom den ska vara organiserad på ett sådant sätt att den fortlöpande ger en överblick över verksamhetens ställning och resultat. Utredningen ansåg inte heller att gärningen kunde betraktas som tillräckligt allvarlig för att motivera en straffsanktion. Tvärtom, menade utredningen, torde det för en i övrigt skötsam företagare framstå som svårbegripligt att han skulle behöva riskera åtal för en förseelse som kanske inte upptäcks förrän långt efter det att räkenskapsåret har löpt ut. Utredningen föreslog därför i slutbetänkandet Försenad årsredovisning och bokföringsbrott, m.m. (SOU 2009:46) att enbart den omständigheten att ett företag inte har upprättat årsredovisning eller årsbokslut inte skulle utgöra bokföringsbrott samt att detta skulle åstadkommas genom en ändring av straffbestämmelsen om bokföringsbrott.

---

<sup>25</sup> Dir. 2007:78.

<sup>26</sup> Ju2005/5793/L1.

I propositionen Försenad årsredovisning och bokföringsbrott samt några revisorsfrågor (prop. 2012/13:61) ansåg regeringen dock att den föreslagna lösningen inte skulle få avsedd effekt. Vidare ansåg regeringen att en avkriminalisering av för sent upprättade årsredovisningar inte var lämplig. Regeringen anförde att en sådan avkriminalisering skulle leda till att den del av bokföringen som torde vara av störst värde för intressenterna skulle falla utanför det straffbara området. Däremot skulle vid en sådan avkriminalisering kortare eftersläpningar i den löpande bokföringen alltjämt kunna bedömas utgöra brott, vilket regeringen fann vara mindre konsekvent. En avkriminalisering skulle också rimma illa med vikten av att den avslutande redovisningen finns tillgänglig för externa intressenters granskning en viss tid efter räkenskapsårets utgång. Regeringen var därför inte beredd att föreslå en avkriminalisering. I stället föreslog regeringen att det skulle införas en regel om särskild åtalsprövning för bokföringsbrott som är ringa, se även avsnitt 10.3.2.<sup>27</sup>

## 10.8 Bör det införas ett administrativt sanktionssystem för bokföringsbrott?

**Utredningens bedömning:** Ett administrativt sanktionssystem för bokföringsbrott bestående i försenad årsredovisning bör inte införas.

Vi föreslår i detta betänkande att Ekobrottsmyndigheten ska avvecklas som myndighet under regeringen. I förslaget ligger emellertid att myndighetens mängdbrottsshantering i allt väsentligt ska behållas i dess nuvarande form. Det innebär att anmälda bokföringsbrott kommer att handläggas enligt samma principer som i dag hos Ekobrottsmyndigheten. Inriktningen är också att handläggningen ska ske vid en nationell mängdbrottsfunktion med en inledande bedömning av åklagare. Det saknas därför anledning att anta att hanteringen inom en ny organisation skulle vara mindre effektiv än den är i dag. Vår utgångspunkt i den följande bedömningen är således att bokföringsbrott bestående i försenad eller utebliven årsredovisning handläggs

---

<sup>27</sup> Prop. 2012/13:61, s. 34 f.



förhållandevis kostnadseffektivt och snabbt hos de brottsbekämpande myndigheterna.

Som framhölls i det inledande avsnittet är restriktivitet utgångspunkten vid bedömningen av om regelöverträdelser ska vara kriminaliserade. Även direktiven till denna utredning lyfter fram målsättningen att straffrätten ska användas återhållsamt. Straff ska i första hand användas som en reaktion på överträdelser som samhället anser vara särskilt klandervärda eller allvarliga.<sup>28</sup> Ett straffrättsligt system kan å andra sidan visa sig vara mer effektivt och handlingsdirigerande än alternativa sanktioner. Således är frågan bl.a. hur straffvärd en underlåtelse att efterkomma reglerna om årsredovisning är och om en sanktionsväxling på bokföringsområdet är lämplig och ändamålsenlig och/eller ger några effektivitetsvinster.

### **Det finns generella fördelar som kan tala för att införa ett administrativt sanktionssystem ...**

Administrativa sanktionsavgiftssystem anses rent generellt möjliggöra ett enklare och snabbare beivrande av överträdelser än vad som kan åstadkommas inom straffrättsliga förfaranden. Bland annat beror det på att man vanligtvis tillämpar ett strikt ansvar i sådana system, vilket minskar behovet av bedömningar av t.ex. uppsåt eller oaktsamhet i de enskilda fallen. Ett sanktionsavgiftssystem kan också vara resurseffektivt eftersom det ofta är tillsynsmyndigheten som fattar beslut och beslutet grundas på myndighetens egen utredning. Andra myndigheter behöver således inte kopplas in i processen. Vidare kan ett sådant system sägas ha en större förutsägbarhet, eftersom påföljden är bestämd på förhand. Det ger i sig en preventiv effekt, vilken på sikt kan förbättra regel efterlevnaden. Man vet vad man riskerar, och sanktionen kommer ofta per automatik. Även om lagföringen av bokföringsbrott bestående i försenad årsredovisning inte är låg, och det finns en tydlig praxis kring påföljdsbestämningen, kräver den en bedömning av subjektiva rekvisit och den är beroende av en anmälan till Ekobrottsmyndigheten (eller i framtiden Polismyndig-

---

<sup>28</sup> Riksdag och regering har i olika sammanhang framhållit att kriminalisering som metod för att söka hindra överträdelser av normer ska användas med försiktighet. Se bl.a. prop. 1994/95:23 och betänkandet 1994/95:JuU2. Se även SOU 2013:38, s. 498.

heten). Dessutom kan en sanktionsavgift, till skillnad från ett straff, åläggas både fysiska och juridiska personer.<sup>29</sup>

Med den samhällsutveckling som vi har beskrivit i föregående kapitel, med en organiserad ekonomisk brottlighet som riskerar att bli systemhotande, är det tydligt att rättsväsendet behöver lägga sina resurser på det som ger mest effekt för att bekämpa de största samhällshoten. Det finns således mycket som talar för att arbetet bör koncentreras till den kvalificerade brottligheten. Ett system med administrativa sanktionsavgifter, som hanteras utanför rättsväsendet, skulle teoretiskt sett kunna bidra till att frigöra resurser till det arbetet.

Vad gäller en sanktionsväxling på årsredovisningsområdet kan det vidare konstateras att det är ett område som i mycket uppfyller de kriterier för ett lämpligt sanktionsväxlingsområde som ställdes upp i SOU 2023:38. Det handlar om en förseelse som är ringa eller av normalgraden och som begås inom ramen för näringsverksamhet. Dock stannar påföljden sällan enbart vid böter.

### **... men när det gäller försenad årsredovisning saknas det tydliga vinster med en sanktionsväxling**

Något som – bl.a. när det gäller bidragsbrott och vissa bedrägerier – brukar framhållas som ett argument för en sanktionsväxling är att brotten inte handläggs tillräckligt effektivt av rättsväsendet. Om handläggningen hos de rättsvårdande myndigheterna brister och lagföringen är låg utgör det faktum att en gärning är straffbelagd inte en snabb och tydlig reaktion från samhällets sida. En bristande lagföring påverkar också förtroendet för de brottsbekämpande myndigheterna. Särskilt har sanktionsavgifter på socialförsäkringsområdet förespråkats med uttrycklig hänvisning till bristfällig lagföring och risken för utebliven reaktion. Detta är emellertid inte en faktor som på samma sätt gör sig gällande när det gäller bokföringsbrott bestående i försenad (eller utebliven) årsredovisning, där lagföringen är högre.

Som framgått ovan använder Ekobrottsmyndigheten i dag en förhållandevis liten del av sina resurser, cirka tre procent av kammarresurserna, för att handlägga mängdbrott, av vilka en stor andel utgörs av bokföringsbrott bestående i försenad eller utebliven årsredovisning.

---

<sup>29</sup> Ett företag kan dock åläggas företagsbot.

Lagföringsandelen när de gäller anmälningar om bokföringsbrott till Ekobrottsmyndigheten är inte lägre än för andra brottstyper. Den vanligaste lagföringen är ett utfärdande av strafföreläggande, som enligt uppgift oftast godkänns. När beslut fattas om att inte inleda eller lägga ner förundersökning är ungefär hälften av besluten kopplade till reglerna om förundersökningsbegränsning.<sup>30</sup> Handläggningstiden för mängdbrotten uppgick 2024 till i genomsnitt 21 dagar. Det kan därför inte på ett generellt plan hävdas att en försenad årsredovisning med det nuvarande systemet möts av en utebliven reaktion, eller att det straffrättsliga systemet är ineffektivt. Bokföringsbrottet bestående i försenad årsredovisning skiljer sig också från socialförsäkringsområdet genom att det på det senare området på goda grunder kan antas finnas dels ett stort mörkertal av fusk som aldrig kommer till myndigheternas kännedom, dels bevissvårigheter när det gäller de subjektiva rekvisiten. Vidare är bidragsbrotten och bedrägeribrotten brottstyper som historiskt inte har prioriterats av rättsväsendet (se närmare om detta i tidigare kapitel). När det gäller försenade årsredovisningar torde emellertid mörkertalet vara lågt. Bolagsverket har ett väl utvecklat system för att övervaka och kontrollera att de registrerade företag och föreningar som är skyldiga att ge in årsredovisningar också gör så i rätt tid.

Även om handläggningstiden hos Ekobrottsmyndigheten är kort, finns det i och för sig anledning att anta att handläggningstiden för utfärdande av administrativa sanktionsavgifter skulle kunna vara ännu kortare. Frågan är likväl hur mycket resurser som rent faktiskt skulle frigöras med ett administrativt sanktionssystem och vilka effektivitetsvinster ett sådant system skulle innebära. Den administrativa bördan hos den myndighet som skulle handlägga sanktionsavgifterna, sannolikt Bolagsverket, skulle öka.<sup>31</sup> Något som bör uppmärksammas i sammanhanget är att ansvar för bokföringsbrott förutsätter att årsredovisningen inte har upprättats i tid. Att årsredovisningen inte har lämnats in till Bolagsverket innebär inte att ett bokföringsbrott har begåtts, även om underlåtenheten har en viss bevisverkan. Om en sanktionsavgift inte ska kopplas till inlämnandet (offentlig-

---

<sup>30</sup> Enligt inhämtat statistik från Ekobrottsmyndigheten var lagföringsandelen 2023 för uteblivna årsredovisningar 30 procent och andelen som förundersökningsbegränsades 46 procent. Det har inte gått att ta fram någon statistik som särskilt avser försenade årsredovisningar, se tidigare avsnitt.

<sup>31</sup> Sannolikt skulle arbetsbördan även öka hos den domstolskategori som skulle få omhändertä överklaganden.

görandet), utan till upprättandet, kommer Bolagsverket att behöva hämta in ytterligare utredning. En ordning där sanktionsavgiften riktas mot bolagets företrädare (dvs. den fysiska personen i stället för den juridiska personen) skulle också föranleda utredningsåtgärder.

Det finns ytterligare en omständighet som har betydelse. Förse- nad årsredovisning är sällan ett isolerat brott. När en anmälan om bokföringsbrott kommer in från exempelvis en konkursförvaltare finns det oftast brister både i den löpande bokföringen och avseende årsredovisningen, och ofta innehåller anmälan också en misstanke om skattebrott. Även Skatteverket anmäler ibland förse- nad årsredovisning tillsammans med annan brottslighet. Vi har i våra samtal med Ekobrottsmyndighetens mängdåklagare inhämtat att bokföringsbrot- tet bestående i brister i den löpande bokföringen, vilket enligt praxis är ett separat brott, ofta skrivs av enligt bestämmelserna om förundersökningsbegränsning.<sup>32</sup> Anledningen till det är att den förväntade på- följden inte skulle bli högre om båda brotten lagfördes och att det krävs betydligt fler utredningsåtgärder för att lagföra brister i löpande bokföring. Denna måste granskas i dess helhet, inte sällan med hjälp av ekorevisorer. Detsamma gäller för skattebrottet. Om den förse- nade årsredovisningen skulle beivras genom en administrativ sank- tionsavgift skulle möjligheten till förundersökningsbegränsning minska i dessa fall och bristerna i den löpande bokföringen skulle behöva lagföras. På så sätt skulle sanktionsväxlingen inte medföra någon resursbesparing för de brottsbekämpande myndigheterna, utan tvärtom innebära ökade kostnader i flera fall. Det har särskilt från Ekobrottsmyndighetens håll framförts att ett system med sank- tionsavgifter av denna anledning inte skulle öka effektiviteten. I sam- manhanget kan man notera att den samlade reaktionen på de två förseelserna vid en sanktionsväxling skulle bli strängare än den är i dag, såtillvida rättsväsendet vid lagföringen av bristerna i den löpande bokföringen inte förhåller sig till en utdömd sanktionsavgift för ett separat brott (årsredovisningsbrottet).

Sammantaget finns det mycket som talar för att en sanktions- växling från straffrättslig sanktion till administrativ sanktionsavgift på bokföringsområdet inte skulle medföra någon ekonomisk be-

---

<sup>32</sup> Jfr Högsta domstolens B 8385-22. Underlåtenhet att upprätta en årsredovisning och under- låtenhet att löpande bokföra affärshändelser eller bevara räkenskapsinformation utgör inte samma gärning.

sparing för staten. Den skulle således inte heller leda till att resurser frigörs för bekämpningen av allvarigare brottslighet.

När det sedan gäller straffvärdet och skyddsintresset har det i flera sammanhang hävdats att de flesta förseelser i samband med kravet på årsredovisning begås av rent slarv eller av okunskap.<sup>33</sup> Detsamma torde dock gälla brister i den löpande bokföringen. Här ser vi ett principiellt problem med en sanktionsväxling, som skulle omfatta endast bokföringsbrott bestående i försenad (och/eller utebliven) årsredovisning. Brister i den löpande bokföringen skulle alltså vara fortsatt straffbar som bokföringsbrott. Det huvudsakliga ändamålet med regelverket om krav på bokföring är att bolagsinformationen ska vara lättillgänglig för dem som behöver granska den. Det är till årsredovisningen som andra företag och även det allmänna i första hand vänder sig för att få en uppfattning om ett företags ställning och ekonomi, inte till dess löpande bokföring. Som redovisats ovan ansåg den tidigare regeringen 2012 att vikten av att den avslutande delen av bokföringen finns tillgänglig för dess intressenter att granska var så stor att en avkriminalisering inte ansågs lämplig. Regeringen lyfte också fram inkonsekvensen i att brister i den löpande bokföringen skulle vara straffbar efter en sanktionsväxling, men inte upprättandet av den handling som har störst betydelse för intressenterna. Vi delar alltså den tidigare regeringens bedömning i denna del. Det kan också ifrågasättas om det inte i många fall är mer straffvärt att utebli eller vara försenad med årsredovisning än att brista i den löpande bokföringen.

Från advokathåll har det framförts att det inom näringslivet finns en kritik mot att en försenad eller utebliven årsredovisning kan leda till en straffrättslig sanktion, och att brottsutredningen ofta kommer som en överraskning för den enskilda företagaren eller företagsledaren, som enligt egen uppfattning endast missat en tidsfrist. Det har också framförts att den sammantagna påföljden blir oproportionerligt sträng, med beaktande av att företagaren ofta åläggs både förseningsavgifter och straffansvar, dessutom i kombination med en företagsbot. Vi vill här framhålla att Bolagsverket inte anmäler brott till Ekobrottsmyndigheter förrän efter tre påminnelser och tre förseningsavgifter. I samband med dessa erinras det om risken för att

---

<sup>33</sup> Se t.ex. Sveriges advokatsamfunds skrivelse, Ju2005/5793/L1, och Lars Korsell, Ekonomisk brottslighet, Kriminalpolitik, brottsutveckling och brottsbekämpning från 1980-talet till i dag

lagföras för bokföringsbrott om årsredovisningen inte kommer in. Eftersom kravet på åtalsprövning gör att ringa brott sällan lagförs, dvs. i regel förseningar understigande fem månader, har företaget och företagaren i princip alltid fått flera varningar före anmälan om brott. Förundersökningen bör därför knappast komma som en överraskning. Det är således inte heller, när straffansvaret väl inträder, fråga om att ha missat en tidsfrist. Det handlar alltså om snarare om att i praktiken ha missat flera tidsfrister, och att ha bortsett från flera påminnelser, under flera månaders tid.

Mycket talar för att förseningsavgifter har en mycket god preventiv effekt och numera lämnar ungefär 96 procent av alla aktiebolag in sina årsredovisningar i tid. Avgifterna har nyligen höjts betydligt. Bolagsverket har under utredningsarbetet pekat på att om dessa avgifter skulle – på ett eller annat sätt – kombineras med en eller flera sanktionsavgifter skulle skillnaden mellan avgifterna vara svår att förklara för allmänheten.

Av Ekobrottsmyndighetens årsredovisningar framgår att inflödet av anmälningar om bokföringsbrott bestående i försenad årsredovisning har fluktuerat kraftigt de senaste åren. Orsaken till detta har varit ett fåtal enskilda anmälare som under ett par år inkom med en stor mängd anmälningar. Enligt utredningsdirektiven skulle en sanktionsväxling kunna bidra till att undvika stora fluktuationer i inflödet mellan åren som kan medföra utmaningar för en effektiv och balanserad ärendehantering. Det bör dock noteras att problemet i allt väsentligt är avhjälp genom en överenskommelse med Bolagsverket om att den myndigheten numera anmäler försenade årsredovisningar till Ekobrottsmyndigheten (se närmare ovan). Överenskommelsen innebär bl.a. att anmälningarna kommer in med ett jämnt flöde över året. Vidare kommer anmälningarna in elektroniskt genom Ekobrottsmyndighetens aktörsportal, vilket innebär en minskad arbetsbörda för Ekobrottsmyndigheten.

Det kan slutligen noteras att Bolagsverket anmäler bokföringsbrott i verksamma bolag. Dessa har en skyldighet att offentliggöra årsredovisningen genom att ge in en kopia av den till Bolagsverket. Bokföringsbrott som begåtts i företag som därefter gått i konkurs anmäls emellertid i regel av bolagets konkursförvaltare. Dessa anmälningar skulle sannolikt inte, vid en sanktionsväxling, på ett enkelt sätt kunna hanteras av den myndighet som skulle ansvara för de administrativa sanktionerna (sannolikt Bolagsverket). I stället skulle den rimliga

lösningen vara att dessa anmälningar även fortsatt hanterades av rättsväsendet. Detta skulle till viss del förta de tänkta effektivitetsvinsterna av en sanktionsväxling.

Rent generellt måste det anses vara mer avskräckande med en straffrättslig lagföring än att riskera en sanktionsavgift, oavsett hur stor denna är. De personer som utreds för bokföringsbrott är dessutom ofta företagare vars rykte och fortsatta verksamhet kan stå på spel i och med en fällande dom. Att drabbas av en sanktionsavgift har en större samhällelig acceptans än att straffas för brott. Det bör vidare framhållas att en granskning av åklagare och domstol, som är oberoende instanser, kan bidra till att påföljden upplevs som mer rättvis.

### **Det finns ytterligare betänkligheter med att införa ett administrativt sanktionssystem på bokföringsområdet**

Ytterligare en faktor att ta hänsyn till är den om brottsliga sammanhang. Att bekämpningen av den grövre ekonomiska brottsligheten är en prioriterad fråga genomsyrar detta betänkande och det är viktigt att den samlade brottsbekämpningen är så effektiv som möjligt. En sanktionsväxling bör således inte riskera att försvåra den bekämpningen. Det måste därför övervägas om en sanktionsväxling på bokföringsområdet skulle kunna leda till att de brottsbekämpande myndigheterna går miste om relevant information och missar brottsliga sammanhang. Den omständigheten att det inte finns någon årsredovisning eller något årsbokslut kan nämligen utgöra en indikation på att även den löpande bokföringen brister i något hänseende, och att företaget också i andra avseenden brister i sin regelefterföljelse (dvs. att företaget är oseriöst). Om en extern myndighet (t.ex. Bolagsverket) hanterar försenade årsredovisningar, skulle detta således kunna leda till att de brottsbekämpande myndigheterna inte får de signaler de behöver om att allt inte står rätt till med ett företag. Följdinformationen i en brottsanmälan kan också ge anledning att inleda förundersökning om något icke anmält brott, eller utnyttjas i underrättelseverksamheten. Exempelvis anges det i Ekobrottsmyndighetens mängdhandbok att det finns anledning till vaksamhet när en anmälan om bokföringsbrott innehåller uppgifter som tyder på ett planerat brottsupplägg och det vid kontroll av belastningsregistret framkommer att företagets företrädare är nyligen registrerad och har dömts tidigare för vardagsbrott (vilket kan tyda på en målvaktssituation).

Detta faktum kan föranleda att ärendet inte bör handläggas som ett mängdärendet utan lottas om.

Det kan givetvis ifrågasättas hur vanligt det är att upptäcka kvalificerad brottslighet i samband med en försenad årsredovisning. Utöver de fall som anmäls av Bolagsverket upptäcks bokföringsbrott oftast när företag försätts i konkurs och anmäls av konkursförvaltaren till Ekobrottsmyndigheten. I dessa fall avser bokföringsbrottet oftare uteblivna årsredovisningar än försenade. Även Skatteverket anmäler emellertid bokföringsbrott, bl.a. försenad årsredovisning, tillsammans med annan brottslighet. Det kan också göras gällande att många bokföringsbrott begås i små företag där det är bristande resurser och rutiner som förklarar bristerna i bokföringen, inte en genomtänkt brottsplan. Enligt åklagare som vi talat med är ren tidsbrist en vanlig orsak till att en årsredovisning försenas. När det gäller utebliven årsredovisning beror förseelsen oftare på att företaget exempelvis lagts ut på en målvakt. Även om eventuella kopplingar till grövre brottslighet inte är vanligt förekommande, finns det likväl, enligt vår bedömning, fördelar med att sådana signaler kan fångas upp av de brottsbekämpande myndigheterna. Informationen skulle i viss utsträckning kunna överföras till brottsbekämpningen genom samverkan eller genom ett administrativt register.<sup>34</sup> Informationsvägarna skulle likväl vara längre.

Det finns även andra följder av att en överträdelse, som kan ha samband med annan brottslighet, inte hanteras i det straffrättsliga systemet. Exempelvis skulle beslut om topsning, vilka regelmässigt förekommer i Ekobrottsmyndighetens mängdärenden, inte fattas om ärendet handläggs av en icke-brottsbekämpande myndighet. En annan farhåga som lyfts fram vid våra samtal och myndighetsbesök är att återfall i brott inte skulle beaktas i samma utsträckning vid en sanktionsväxling. Andra eller tredje gången en person lagförs för bokföringsbrott blir påföljden strängare än vid den första förseelsen. Ofta sker detta genom en höjning av antalet dagsböter som förenats med den villkorliga domen. Ibland kan det dock bli aktuellt att utdöma samhällstjänst. Har påföljden varit villkorlig dom finns

---

<sup>34</sup> I våra överväganden skulle ett förslag om ett administrativt sanktionssystem förutsätta något slags administrativt register. Bland annat beror detta på att tillståndssystemen i samhället i mycket bygger på straffrättsliga sanktioner. Det finns således anledning att vid en sanktionsväxling säkerställa att en sanktionsavgift på något sätt ger avtryck i register som är tillgängliga för de myndigheter som behöver informationen. Annars kan en sanktionsväxling leda till att företag och personer undgår tillsyn och kan få tillstånd att bedriva eller fortsätta bedriva verksamhet även när detta är olämpligt.



också den teoretiska möjligheten att vid återfall undanröja den tidigare utdömda påföljden och i stället döma ut ett fängelsestraff. Återfall kan naturligtvis beaktas även inom ramen för ett administrativt sanktionssystem, men bara till en viss gräns. Detta gäller särskilt när en person begår likartad ekonomisk brottslighet som inte består av försenad eller utebliven årsredovisning.

### Sammanfattning

Årsredovisningen är den officiella bilden av ett företags ekonomiska ställning och används som underlag för allt från civilrättsliga avtalsförhållanden till företagsbeskattning. Vikten av att den finns att granska vid behov är därför mycket stor. Några större vinster i fråga om handläggningstid, effektivitet i övrigt eller preventionsverkan som kan motivera en sanktionsväxling har inte framkommit. Eftersom det inte heller kan anses vara mindre straffvärt att underlåta att upprätta eller vara försenad med sin årsredovisning än att begå andra bokföringsbrott – här beaktar vi både samhällets intresse av att kunna bedöma ett företag och de upprepade varningar som en företagare får innan han eller hon lagförs – är det vår sammantagna bedömning att ett administrativt sanktionssystem inte bör införas.

### Angående den straffbara gärningen

Som framgått av redovisningen ovan är det underlåtelsen att i tid (eller alls) upprätta en årsredovisning som anses utgöra bokföringsbrott. Bokföringsbrottet är ett s.k. blankettstraffbud, där den straffbara gärningen inte kan utläsas direkt av straffbestämmelsen utan måste härledas ur andra bestämmelser. En underlåtelse att offentliggöra årsredovisningen är enligt den vedertagna tolkningen av bestämmelserna inte straffbar. Konsekvensen av denna tolkning (som vi inte ifrågasätter i sig) är emellertid olycklig ur brottsbekämpningssynpunkt. Att bevisa en underlåtelse att upprätta en årsredovisning är betydligt svårare än att visa att handlingarna inte offentliggjorts i tid. Framför allt är det offentliggörandet av årsredovisningen som måste anses ha störst betydelse för intressenterna och som möjliggör att bolagets ställning kan granskas, inte upprättandet. Det hjälper så att säga föga för dessa intressenter att årsredovisningen finns

upprättad, men ligger i bolagets byrålåda. Det är också offentliggörandet som Bolagsverkets förseningsavgifter är knutna till, vilket för allmänheten måste framstå som inkonsekvent och säkert också förvirrande. Det finns därför, enligt vår uppfattning, anledning att i ett annat sammanhang överväga lämpligheten i att det är underlåtelser att upprätta, och inte (även) underlåtelser att offentliggöra, årsredovisningen som utgör brott.

## 10.9 Avslutningsvis något om Bolagsverkets roll i brottsbekämpningen

Bekämpningen av den kvalificerade brottsligheten kräver enligt vår mening att i princip samtliga berörda myndigheter har ett brottsförebyggande perspektiv på sin verksamhet. När det gäller den ekonomiska brottsligheten har Bolagsverket en mycket central roll. Myndigheten har till uppgift att föra ett flertal företagsregister, bl.a. aktiebolagsregistret, föreningsregistret och handelsregistret. När det gäller aktiebolagsregistret är t.ex. uppgifterna om vem eller vilka som är behöriga att företräda ett aktiebolag utåt, dvs. vilka som är styrelseledamöter och firmatecknare, av stor betydelse. Uppgifterna som finns i registren ifrågasätts i regel inte, utan godtas som korrekta. Oseriösa aktörer kan därför genom att anmäla oriktiga eller missvisande uppgifter för registrering skapa förutsättningar för att använda företag för att på olika sätt begå ekonomisk brottslighet. Det kan exempelvis förekomma att existerande aktiebolag råkar ut för s.k. bolags- eller företagskapning. En annan och vanligare företeelse är att det anmäls s.k. målvakter som styrelseledamöter. Bolagsverket har som ett särskilt problem också uppmärksammat användning av falska eller på annat sätt oriktiga identiteter. Det kan vara t.ex. fiktiva eller försvunna personer.<sup>35</sup>

Den 1 januari 2025 infördes flera förändringar med syftet att förebygga och bekämpa brott som begås i och genom företag. Bolagsverket fick möjlighet att kräva personlig inställelse av den som anmäler en företrädare till verkets register, liksom av den som anmälan avser. Det blev också möjligt att begära personlig inställelse vid kontroller av misstänkt oriktiga uppgifter i registren. Bolagsverket fick även bättre förutsättningar att stryka oriktiga uppgifter från

---

<sup>35</sup> Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag, SOU 2023:34, s. 249 f.

registren. Åtgärderna var ett led i att utöka Bolagsverkets kontroller av företagsregistren och stärka verkets roll i arbetet mot brott i företag. I samband med dessa lagändringar kriminaliserades företagskapning, dvs. att olovligen använda sig av en juridisk persons identitetsuppgifter i syfte att uppnå vinning. Dessutom skärptes straffet för brott mot målvaktsförbudet. Vidare, vilket framgår av tidigare delavsnitt i detta avsnitt, höjdes förseningsavgifterna vid försenad inlämning av årsredovisningar.<sup>36</sup> För att utöka Bolagsverkets kontroller i syfte att motverka brott beslutade regeringen också förra året om en ändring i förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket, se 5 a § i instruktionen. Ändringen ger Bolagsverket ett tydligare uppdrag att kontrollera att uppgifter i verkets register är korrekta och att motverka att felaktiga uppgifter registreras.

Genom de nya reglerna har således Bolagsverkets roll i det brottsförebyggande arbetet stärkts. Redan sedan tidigare, 2018, hade Bolagsverket fått i uppdrag av regeringen att redovisa hur myndigheten arbetar utifrån sin instruktion med att förebygga ekonomisk brottslighet och att lämna förslag på möjliga åtgärder inom ramen för myndighetens verksamhetsområde för att i ökad utsträckning förebygga ekonomisk brottslighet. I februari samma år fick Bolagsverket av regeringen även i uppdrag att i dialog med Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten utveckla metoder och arbetssätt vid Bolagsverket för att utöka kontrollfunktioner vid registrering av olika företagsuppgifter såsom nyregistrering av företag, ändring av företrädare för företag och inlämnande av årsredovisning.<sup>37</sup>

Uppdraget ledde bl.a. till att Bolagsverket inrättade en ny enhet som arbetade med att förhindra ekonomisk brottslighet. Enheten hade inledningsvis i uppdrag att framför allt handlägga ärenden som gällde penningtvättsregistret och registret öververkliga huvudmän samt att utveckla och förvalta modeller för efterkontroller. Över tid har organisationen utvecklats. Bolagsverket har även skärpt flera granskningsrutiner. Bland annat har det införts fler kontroller av pass och andra identitetshandlingar när den som anmäls för registrering inte är folkbokförd i Sverige. Vidare meddelar Bolagsverket numera företagen vilka ändringar som har anmälts för att göra det svårare att få obehöriga personer registrerade som företrädare. Företagen

<sup>36</sup> Prop. 2024/25:8, bet. 2024/25:CU3, rskr. 2024/25:37. Lagändringarna bygger på förslagen i betänkandet Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag (SOU 2023:34).

<sup>37</sup> Se rapporterna Redovisning om ekobrottsarbete respektive Slutrapport ekobrottsuppdrag (AD 212/2018), se även redovisning från 2019-08-21 med dnr AD 1743/2019.

får därmed möjlighet att reagera på en falsk anmälan innan uppgifterna registreras. Bolagsverket gjorde i april 2019 ett rättsligt ställningstagande som innebär att myndigheten kan avregistrera eller vägra registrering av en företrädare, om det anses styrkt att personen i fråga är en målvakt. Det har också införts en möjlighet att spärra sig från att registreras i Bolagsverkets register. Under 2022 infördes ett granskningsverktyg som ska kunna identifiera s.k. risk-ärenden i realtid och urskilja ärenden som behöver genomgå en fördjupad granskning.

I februari 2024 fick Bolagsverket i uppdrag av regeringen att stärka sitt brottsförebyggande arbete. Bolagsverket skulle särskilt fokusera på att motverka bedrägerier och penningtvätt samt att stärka skyddet mot oseriösa och kriminella aktörer i välfärdsverksamhet. Uppdraget slutredovisades i oktober 2024. Av slutredovisningen framgår att Bolagsverket bl.a. beslutat att inrätta en ny brottsförebyggande avdelning från och med den 1 januari 2025 samt avser att, bland många andra åtgärder, fortsätta att öka samverkan med andra myndigheter för att höja kvaliteten i penningtvättsregistret och register för verklig huvudman och att utöka kontroller av brister i årsredovisningar.

Den 24 april 2025 beslutades kommittédirektiven Ytterligare åtgärder mot att företag används för att begå brott och genomförande av EU-direktiv om digitala verktyg och förfaranden inom bolagsrätten (dir. 2025:43). Enligt dessa ska en särskild utredare bl.a. föreslå ytterligare åtgärder för att ge Bolagsverket rätt förutsättningar att arbeta mot brottslighet i företag samt ta ställning till en rad tänkbara åtgärder för att försvåra för kriminella aktörer att använda bolag som verktyg. Uppdraget ska redovisas senast den 6 november 2026.

Vi kan konstatera att Bolagsverket har en mycket viktig roll i arbetet med att motverka och förebygga ekonomisk brottslighet. Vår bedömning är inte att en sanktionsavgiftsverksamhet vid myndigheten är rätt väg att gå. Ett fortsatt bra och fördjupat samarbete mellan Bolagsverket och de brottsbekämpande myndigheterna är emellertid en betydelsefull del av en framgångsrik insats mot den kvalificerade ekonomiska brottsligheten. En motsvarande överenskommelse som för några år sedan fattades mellan Ekobrottsmyndigheten och Bolagsverket om hanteringen av anmälningar om försenade årsredovisningar bör ingås med Polismyndigheten, om den myndigheten framöver ska utreda den brottstypen.

# 11 Rekonventionstalan

## 11.1 Inledning

I rättegångsbalken finns det särskilda regler som möjliggör för en tilltalad i ett brottmål att, i samma mål som han eller hon står åtalad, väcka åtal mot målsäganden eller åklagaren. En sådan talan kallas rekonventionstalan. Brotten som åtalet kan avse är falskt eller obefogat åtal (15 kap. 5 § brottsbalken [BrB]), falsk angivelse (15 kap. 6 § första stycket BrB) eller annan osann tillvitelse angående brott (här avses falsk beskyllning, 15 kap. 7 § BrB). En rekonventionstalan får, till skillnad från i princip alla andra åtal, väckas utan stämning. Talan kan inte avvisas, även om den är så ofullständig att den inte utan väsentlig olägenhet kan läggas till grund för en rättegång i ansvarsfrågan. Enligt våra direktiv finns det flera nackdelar med reglerna om rekonventionstalan. Dessa anknyter bl.a. till åklagarnas utsatthet i tjänsten och tids- och effektivitetsförluster i rättegångar.

Vi har fått i uppdrag att ta ställning till om det fortfarande finns behov av särskilda regler om rekonventionstalan. Om vi finner att reglerna bör behållas ska vi göra en bedömning av om utformningen av bestämmelserna kan ändras för att minska enskilda åklagares utsatthet och de effektivitetsförluster som en rekonventionstalan kan medföra. Vidare ska vi föreslå nödvändiga författningsändringar.

## 11.2 Bakgrund

Redan när rättegångsbalken (RB) kom till 1942 fanns det en regel i balken om en rätt för en tilltalad att väcka rekonventionstalan. Regeln fanns – liksom den gör i dag – i 47 kap. 1 § andra stycket RB. Enligt bestämmelsen får en tilltalad i samma mål som han eller hon själv står åtalad väcka talan mot målsäganden eller åklagaren om ansvar för falskt eller obefogat åtal, falsk angivelse eller annan osann till-

vitelse.<sup>1</sup> Talan får väckas utan stämning muntligen inför rätten eller skriftligen. Den mot vilken talan väcks ska få del av talan.

I Processlagsberedningens betänkande med förslag till rättegångsbalk från 1938, dvs. ett förarbete till rättegångsbalken, framhålls det beträffande bestämmelsen att åtal enligt den äldre rättegångsbalken (som föregick den nuvarande) kunde väckas utan stämning mot någon som var personligen närvarande vid rätten. En tilltalad som ansåg att åtalet mot honom eller henne var väckt utan skäl kunde dessutom väcka talan om ansvar eller skadestånd även om motparten endast var närvarande genom ombud. Vidare var det på det sättet att åklagare hade befogenhet att utfärda stämning på den han eller hon ville åtala.

Processlagsberedningen fann att en befogenhet att anhängiggöra åtal omedelbart skulle medföra olägenheter med den reformerade ordning som den nya rättegångsbalken innebar. Processlagsberedningen ansåg således inte att det fanns skäl att behålla det breda undantaget från kravet på stämning som fanns i den gamla balken. Dock anförde beredningen att ett undantag syntes vara påkallat när en tilltalad ville väcka talan om falsk angivelse eller falskt åtal. En förutsättning för detta, anförde beredningen, var dock att talan väcktes i samma mål. Om en tilltalad ville väcka en rekonventionstalan efter det att huvudmålet hade avgjorts borde han eller hon behöva ansöka om stämning. Beredningen pekade också på att rekonventionstalan enligt en hänvisning till 45 kap. skulle kunna handläggas gemensamt med huvudtalan och att gemensam handläggning av allmänt och enskilt åtal på så sätt skulle kunna ske.<sup>2</sup>

Någon närmare motivering till varför ett undantag från kravet på ansökan om stämning var påkallat i den aktuella situationen gavs inte. Det intryck texten ger är emellertid att det snarast handlar om en inskränkning av en mer vidsträckt rätt som fanns tidigare till åtal utan stämning. Indirekt, genom de brott som rekonventionstalan omfattar, framgår att rekonventionstalans syfte bör ha varit att ge en åtalad person ett skydd eller en ”motåtgärd” mot obefogade åtal och anklagelser. Det bör noteras att frågan om huruvida den fortsatta handläggningen av de olika åtalen borde ske i samma rättegång redan från början var fakultativ, och att tyngdpunkten i förslaget inte låg

<sup>1</sup> I den ursprungliga lydelsen omfattade rätten till rekonventionstalan färre brottsrubriceringar, men i övrigt är lydelsen oförändrad. Den senaste ändringen ägde rum 1948.

<sup>2</sup> Se Processlagsberedningens betänkande (SOU 1938:43–44) med förslag till rättegångsbalk, s. 487. Jfr s. 468 ang. 45 kap. 1 §. Se även s. 261 ang. 20 kap. 8 § RB och s. 492 ang. 47 kap. 24 §.

där. Däremot framhålls det att åtal utan stämning endast bör få väckas inom ramen för det aktuella målet.

Lagrådet hade inga synpunkter på förslaget och dess yttrande föranledde inga jämkningar i den slutliga utformningen av bestämmelsen. Inte heller departementschefen hade några synpunkter.<sup>3</sup> Det vill säga, Processlagsberedningens förslag stod sig i den efterföljande propositionen. Regeln har inte ändrats i processrättsligt hänseende eller, såvitt vi funnit, varit föremål för översyn sedan dess.<sup>4</sup>

### 11.3 Gällande rätt

Huvudregeln är att åtal väcks av allmän åklagare. Ett sådant allmänt åtal väcks genom att åklagaren ger in en skriftlig ansökan om stämning till rätten. Åtal anses vara väckt när ansökan kommer in till rätten. Ansökan måste uppfylla vissa formkrav. Till exempel ska åklagaren uppge den brottsliga gärningen med uppgift om tid, plats och de övriga omständigheter som behövs och de bestämmelser som är tillämpliga samt vilka bevis som åberopas (se 45 kap. 1 och 4 §§ RB). En stämningsansökan ska avvisas om rätten finner att det är uppenbart att den som väcker åtal inte får föra talan i målet eller att målet på grund av annat rättegångshinder inte kan tas upp till prövning (45 kap. 8 § RB). En bristfällig ansökan av en åklagare är dock inte grund för avvisning. Om ansökan inte avvisas ska rätten utfärda stämning på den tilltalade att svara på åtalet och, som huvudregel, avgöra målet efter huvudförhandling.

Åtal kan också väckas av målsägande. Ett sådant åtal kallas enskilt åtal. Reglerna om väckande om enskilt åtal och om huvudförhandling där sådana åtal förs finns i kap. 47 RB. Huvudregeln är att en målsägande som vill väcka åtal ska lämna in en skriftlig ansökan om stämning till rätten (47 kap. 1 § RB). En sådan ansökan om stämning måste, på samma sätt som allmänna åtal, uppfylla vissa formkrav, bl.a. ska den innehålla uppgifter om gärningen och bevis och vara egenhändigt undertecknad (47 kap. 2 §). Om stämningsansökan inte uppfyller kraven ska rätten i första hand förelägga målsäganden att komplettera ansökan. Om målsäganden inte följer föreläggandet ska ansökan avvisas, om den är så ofullständig att den inte utan väsent-

---

<sup>3</sup> Prop. (1942:5) med förslag till ny rättegångsbalk med intaget yttrande av Lagrådet (se NJA II 1943, s. 1–746).

<sup>4</sup> Se dock fotnot 1.

lig olägenhet kan läggas till grund för en rättegång i ansvarsfrågan (47 kap. 2–4 §§). Om stämningen inte avisas, ska rätten utfärda stämning på den tilltalade att svara på åtalet. I fråga om enskilda åtal har rätten dock en möjlighet att genast meddela dom i målet utan att stämning utfärdas. Det förutsätter att målsägandens framställning inte innefattar laga skäl för åtalet eller att det annars är uppenbart att åtalet är ogrundat (47 kap. 5 §). Om stämning utfärdas ska rätten hålla en förberedelse i målet och, som huvudregel, avgöra målet efter huvudförhandling (se 47 kap. 24 § andra stycket).

Det finns emellertid undantag från kravet på stämning. Som framgår ovan kan alltså en tilltalad under en pågående brottmålsrättegång utan stämning väcka åtal mot åklagaren eller målsäganden i målet, dvs. oavsett om rättegången grundas på ett allmänt eller ett enskilt åtal. Regeln om rekonventionstalan finns i 47 kap. 1 § andra stycket RB. Möjligheten till rekonventionstalan omfattar endast vissa angivna brott, nämligen falskt eller obefogat åtal (15 kap. 5 § BrB), falsk angivelse (15 kap. 6 § första stycket BrB) eller annan osann tillvitelse angående brott (falsk beskyllning, 15 kap. 7 § BrB). Även brottet obefogad angivelse (15 kap. 6 § andra stycket BrB) omfattas, däremot inte bevisförvanskning (15 kap. 8 § BrB).<sup>5</sup> Anledningen till att endast dessa brott omfattas av rätten till rekonventionstalan är förstas det underförstådda syftet med bestämmelsen, att ge en tilltalad ett skydd eller en motåtgärd mot falska påståenden. Om den tilltalade vill väcka en rekonventionstalan efter det att målet har avgjorts måste han eller hon dock ansöka om stämning i vanlig ordning.

En rekonventionstalan får väckas muntligen eller skriftligen.<sup>6</sup> Att den tilltalade har en s.k. primär åtalsrätt när det gäller en rekonventionstalan framgår av 20 kap. 8 § tredje stycket RB. En primär åtalsrätt innebär att, till skillnad från beträffande de flesta enskilda åtal, det inte krävs att åklagaren avstått från att åtala brottet för att målsäganden ska kunna väcka talan.

Rekonventionstalan kan riktas mot åklagare vid både Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten och mot en målsägande som för enskilt åtal. En rekonventionstalan som avser falsk angivelse eller falsk beskyllning bör kunna riktas även mot en målsägande som endast hörs i målet. Samtidigt som den tilltalade väcker åtal kan han

<sup>5</sup> Se Madstedt, Rättegångsbalk (1942:740) 47 kap. 1 §, Karnov (JUNO) (besökt 2025-02-02).

<sup>6</sup> Även talan om vissa rättegångsförseelser m.m. får väckas muntligen utan stämning, se 45 kap. 2 § RB.



eller hon framställa yrkanden om skadestånd på grund av brottet i enlighet med 22 kap. RB.

En rekonventionstalan kan handläggas gemensamt med huvudtalan (se 47 kap. 24 § och 45 kap. 3 § RB). Det bör dock observeras att detta inte är ett krav utan en handläggningsform som rätten kan besluta om det är till fördel för målets handläggning eller det annars finns skäl för det.

Eftersom en rekonventionstalan kan väckas utan stämningansökan kan den inte heller avvisas om den är ofullständig eller har andra brister. I underrätts- och hovrättspraxis har det dock ansetts vara möjligt att med stöd av 47 kap. 5 § RB genast meddela dom i ett mål om rekonventionstalan när det är uppenbart att åtalet är ogrundat. I grunden handlar den paragrafen om stämningansökningar; tolkningen av bestämmelsen är därför inte strikt utan kanske mer pragmatisk. Oavsett hur det förhåller sig med detta ska, på samma sätt som beträffande andra enskilda åtal, uppenbarhetsrequisitet tolkas restriktivt. Regeln är avsedd att endast tillämpas i sådana fall där det inte kan råda minsta tvekan om att talan i dess helhet är ogrundad, innefattande en eventuell skadeståndstalan.

Genom en hänvisning i 47 kap. 24 § till 45 kap. 10 a § RB blir bestämmelserna om avgörande av mål utan huvudförhandling tillämpliga även vid enskilda åtal. Om en rekonventionstalan handläggs i ett separat mål kan dom alltså meddelas på handlingarna.

## **11.4 Framförd kritik mot och vissa nackdelar med reglerna om rekonventionstalan**

Möjligheten att väcka en rekonventionstalan under en brottmålsrättegång innebär att en tilltalad under pågående huvudförhandling kan väcka åtal mot åklagaren eller en målsägande i målet. En rekonventionstalan kan, som nämns ovan, väckas mot målsäganden oavsett om han eller hon har väckt enskilt åtal mot den tilltalade, eller endast har rollen som en målsägande som har lämnat uppgifter till polisen eller åklagare (jfr bestämmelserna om falsk beskyllning i 15 kap. 7 § BrB). Domstolen kan i dessa fall inte avvisa talan, oavsett hur bristfällig den är. I stället har rätten valmöjligheten att handlägga rekonventionstalan i samma rättegång som huvudåtalet, eller att handlägga rekonventionstalan i ett separat mål. Reglerna om re-

konventionstalan är inte oproblematiska och från bl.a. åklagarhåll har det framförts kritik mot institutet.

Ett bekymmer som har påtalats är den jävsproblematik som uppstår när en åklagare åtalas. Åklagaren får plötsligt dubbla roller i processen, dels som statens processförare, dels som tilltalad. En principiell konflikt uppstår därmed för åklagaren, som är skyldig att vara objektiv samtidigt som han eller hon har en rätt att försvara sig. Även om de olika åtalen handläggs i separata mål kvarstår jävsproblematiken i det ursprungliga målet. Frågan om huruvida en åtalad åklagare ska anses vara jävig i huvudmålet kan givetvis diskuteras. Vi har inhämtat att åklagarmyndigheterna oftast inte bedömer att det föreligger jäv i dessa situationer, bl.a. för att motverka att rekonventionstalan används som verktyg för att jäva ut åklagare i mål och på det sättet försvåra genomförandet av rättegången. Oavsett ställningstagande i den delen, är den dubbla rollen för åklagaren i målet en sär egen konstruktion. Det förekommer, när de olika åtalen handläggs i samma mål, att åklagare har offentliga försvarare förordnade för sig och att rollerna i rättssalen byts ut efter halva tiden. En sådan ordning medför naturligtvis en risk för att det blir svårare för åklagaren än annars att förhålla sig objektiv vid presentationen av statens talan.

Om åtal väcks utan stämning mot motparten i ett pågående mål, och åtalet ska handläggas i samma rättegång som huvudtalan, innebär detta ofta att huvudförhandlingen måste ställas in, särskilt om talan väcks muntligen inför rätten. Inställda förhandlingar medför betydande tids- och effektivitetsförluster. Dessutom innebär en uppskjuten förhandling påfrestningar på parterna i målet. Dessa har ofta förberett sig inför förhandlingen och har ställt sin sig på att målet ska bli avgjort. För en målsägande kan detta vara särskilt belastande. Inställda förhandlingar innebär också kostnader och merarbete för rättsväsendet, bl.a. genom nya inläsningar från både domar-, försvarar- och åklagarhåll samt kostnader för parters och vittnens inställelse m.m.

Även åklagarnas utsatta tjänsteroll har lyfts fram. Rent generellt har utsattheten för offentliganställda ökat de senaste åren. Anställda med arbetsuppgifter som innefattar myndighetsutövning och som fattar beslut med stor påverkan på enskilda är särskilt utsatta. Våld, hot och trakasserier mot offentliganställda är i förlängningen ett angrepp på det demokratiska systemet. Det är särskilt allvarligt om

gärningarna riskerar att påverka en tjänstemans agerande eller beslutsfattande.<sup>7</sup> Som beskrivits i detta betänkande riktar sig även den organiserade brottsligheten i allt större utsträckning in sig mot samhällseliga funktioner. Det är viktigt att systemen är utformade på ett sätt som tar hänsyn till detta och som inte i onödan öppnar upp för trakasserier. Ett åtal innebär en stor påfrestning för den tilltalade personligen. Detta gäller även åklagare och målsägande som åtalas. Om åtalet leder till huvudförhandling kan rättegången dessutom innefatta en genomgång av personalia, dvs. den tilltalades personliga omständigheter. Dessa omständigheter kan innefatta t.ex. uppgifter om personnummer, privatekonomi, boendesituation och familjeförhållanden. Det ter sig som utgångspunkt olämpligt att en åklagare ska behöva få sina personliga omständigheter redovisade inför en tilltalad som han eller hon har åtalat eller bedriver process mot. Det är också i högsta grad en säkerhetsfråga. Detsamma kan sägas om målsägande. Inte heller en målsägande i ett mål bör som utgångspunkt behöva riskera att få sina personliga omständigheter redovisade inför den tilltalade.

Naturligtvis förekommer det att åtalade personer är oskyldiga till de gärningar som de anklagas för. Det är viktigt att rättssystemet är utformat på så sätt att det finns rättsmedel eller andra åtgärder för dessa personer att tillgå och att de kontrollfunktioner som byggts in är tillräckliga. Detta gäller oavsett om den som har väckt åtal i huvudmålet är en målsägande eller en åklagare. Dock förtjänar det att påpekas att ansvar för de gärningar som rekonventionstalan kan avse förutsätter att det funnits uppsåt, dvs. en vilja, att väcka åtal mot en oskyldig, att väcka åtal utan sannolika skäl, att ange en oskyldig till åtal eller att osant beskylla någon för en brottslig gärning. För att dömas för falskt åtal krävs exempelvis uppsåt att en oskyldig ska fällas för brott.<sup>8</sup> Det räcker inte att den tilltalade är oskyldig.

Enligt vad vi har inhämtat dels genom uppgifter från åklagarmyndigheterna, dels genom en genomgång av underrättsdomar från de senaste åren, händer det mycket sällan, möjligen hittills aldrig, att en rekonventionstalan mot en åklagare vinner framgång.<sup>9</sup> I stället kan rekonventionstalan i många fall misstänkas vara ett sätt att trakas-

---

<sup>7</sup> Se bl.a. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier (SOU 2024:1).

<sup>8</sup> Det är dock tillräckligt med andra uppsåtsformer än direkt uppsåt.

<sup>9</sup> Vi har inte hittat ett enda sådant fall.

sera åklagaren och att försvåra genomförandet av rättegången. Några enstaka fall där en rekonventionstalan vunnit framgång mot en målsägande som väckt enskilt åtal förekommer.<sup>10</sup>

## 11.5 Andra åtgärder mot falska anklagelser och åtal

En enskild person som drabbas av lagstridig eller felaktig myndighetsutövning har flera medel att tillgå.

Riksdagens ombudsmän (JO) granskar att myndigheterna arbetar enligt de lagar och regler som styr deras arbete. JO är en myndighet under riksdagen och en del av riksdagens kontrollmakt. JO ska särskilt se till att de som står under ombudsmännens tillsyn följer regeringsformens föreskrifter om saklighet och opartiskhet och att det inte görs intrång i enskildas grundläggande fri- och rättigheter i den offentliga verksamheten. Bland annat åklagare står under JO:s tillsyn. JO:s kontroll initieras både genom anmälningar från allmänheten och genom egna initiativ. Oftast uttalar sig JO i beslut om huruvida en åtgärd av t.ex. en tjänsteman strider mot en lag eller någon annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. Dessutom får en justitieombudsman som särskild åklagare väcka åtal mot en befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget har begått en brottslig gärning. Vidare har JO möjlighet att göra anmälningar om disciplinpåföljd och anmälningar om avsked eller avstängning från tjänst på grund av en brottslig gärning eller en grov eller upprepad tjänsteförseelse.

Justitiekanslern (JK) har i likhet med JO tillsyn över myndigheter och deras tjänstemän, innefattande åklagare. Dock bedriver JK en mer övergripande tillsyn som främst är inriktad på att upptäcka systematiska fel i den offentliga verksamheten. JK arbetar till skillnad från JO på regeringens uppdrag. Även justitiekanslern får som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som har begått brottsliga gärningar genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget. JK kan vidare göra anmälningar om disciplinpåföljd och om avsked och avstängning. JK har dessutom möjlighet att på frivillig väg reglera vissa skadeståndsanspråk som riktas mot staten. De anspråk på skadestånd som JK handlägger är i

---

<sup>10</sup> Se t.ex. mål B 6411-20, Uppsala tingsrätt och mål B 1338-16, Hovrätten för västra Sverige. De tilltalade i huvudåtalen var i dessa fall en polisman respektive en rådman som åtalats av enskilda.

första hand sådana som grundar sig på att en statlig myndighet har fattat ett felaktigt beslut. Liksom JO tar också JK tar emot anmälningar från enskilda.

Reglerna i förvaltningslagen (2017:900) om överklagande, rättelse och omprövning är enligt lagens 3 § inte tillämpliga på åklagares beslut i den brottsbekämpande verksamheten. Emellertid kan i princip alla beslut i brottmålsfrågor överprövas. Om beslutet fattats vid Polismyndigheten eller annan brottsutredande myndighet kan beslutet prövas av en åklagare vid en åklagarkammare. Åklagares beslut kan överprövas av en överåklagare eller vice överåklagare och de besluten kan slutligen överprövas av riksåklagaren. Överprövningsförfarandet har utvecklats i praxis.<sup>11</sup> Grunderna för förfarandet är numera reglerade i 5–8 §§ i Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om rättslig tillsyn (ÅFS 2012:2) och närmare riktlinjer sammanställda i Riksåklagarens riktlinjer RåR 2013:1, Överprövning och annan prövningsverksamhet. Om en enskild person vill att en åklagares beslut i åtalsfrågan överprövas kan den personen göra en anmälan om detta till Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten. Samtidigt bör det noteras att en granskning i sak normalt inte sker av beslut som ska prövas i annan ordning, t.ex. av domstol. En åklagares beslut att väcka åtal granskas därför endast i undantagsfall materiellt, till skillnad från åklagares beslut att inte väcka åtal.

Tjänstemän vid de brottsbekämpande myndigheterna arbetar, liksom andra tjänstemän vars arbete innefattar myndighetsutövning, under ett generellt straffansvar. Den som vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften riskerar att dömas för tjänstefel. Straffet för brottet är böter eller fängelse i högst två år. Åtal för tjänstefel väcks vanligtvis av allmän åklagare. Om brottsmisstanken avser en annan åklagare handläggs ärendet av Särskilda åklagarkammaren. Kammarens arbete bedrivs avskilt från annan åklagarverksamhet och innefattar brottsmisstankar mot poliser, åklagare, domare, riksdagspolitiker och andra särskilda befattningshavare. Även målsägande kan väcka åtal för tjänstefel. Ett sådant åtal kan väckas genom ett ”vanligt” enskilt åtal, dvs. ett åtal som väcks genom en stämningsansökan.

En målsägande kan väcka ”vanligt” enskilt åtal mot en åklagare även för andra brott, exempelvis de brottstyper som kan avses i en

---

<sup>11</sup> Tillämpningen byggde tidigare på uttalanden i 1984/85 års budgetproposition (prop. 1984/85:100, bilaga 4, s. 67 ff.) och härleds ur 7 kap. 5 § RB.

rekonventionstalan. Med andra ord kan talan väckas om ansvar för falskt eller obefogat åtal, falsk angivelse och annan osann tillvitelse angående brott genom att en målsägande ger in en stämningsansökan till rätten. I dessa fall behöver stämningsansökan inte ges in under pågående brottmålsrättegång utan den kan ges in när som helst, givet att brotten inte har hunnit preskriberas. Skillnaden mot en rekonventionstalan är att stämningsansökan måste uppfylla vissa formkrav och att den, om så inte är fallet, efter ett kompletteringsföreläggande kan avvisas. En annan skillnad är att målsäganden måste betala en ansökningsavgift.<sup>12</sup> På samma sätt som vid en rekonventionstalan finns den teoretiska möjligheten att handlägga olika åtal gemensamt om detta är till fördel för handläggningen. Om målsägandens framställning inte innefattar laga skäl för åtalet eller om det annars är uppenbart att detta är ogrundat, har rätten med stöd av 47 kap. 5 § RB en möjlighet att genast meddela dom i målet utan att stämning utfärdas. Som nämnts tidigare utnyttjas denna möjlighet ibland av domstolarna även avseende rekonventionstalan. Vid ett enskilt åtal som väcks genom stämningsansökan finns det dock ett otvetydigt stöd för denna möjlighet.

En enskild person som drabbas av trakasserier från en annan enskild persons sida på så sätt att den sistnämnda falskeligen framställer påståenden om brott kan, på det sätt som beskrivs ovan, i dag väcka ett enskilt åtal mot den personen, antingen genom en rekonventionstalan eller genom en ansökan om stämning, dvs. väcka ett ”vanligt” enskilt åtal. På samma sätt som beträffande ett enskilt åtal mot en åklagare måste en talan som väcks genom stämning uppfylla vissa formkrav.

En enskild person har också möjligheten att väcka skadeståndstalan i domstol mot en person (eller staten) som orsakat honom eller henne skada. En sådan skadeståndstalan kan föras tillsammans med talan om ansvar för brott, eller i ett separat tvistemål. Som framgår ovan går det också att vända sig till JK med en begäran om skadestånd som riktas mot staten.

---

<sup>12</sup> Förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna.

## 11.6 Något om rekonventionstalan i praktiken

Domstolsverket för ingen särskild statistik över mål där rekonventionstalan väckts, endast över enskilda åtal i stort.<sup>13</sup> Talan registreras inte heller på något särskilt sätt hos tingsrätterna.<sup>14</sup> Inte heller Åklagarmyndigheterna eller Ekobrottsmyndigheten för någon statistik över i vilken omfattning rekonventionstalan förekommer.<sup>15</sup> Enligt muntlig uppgift från åklagarmyndigheterna är talan sällan förekommande, men när den väl väcks orsakar den stor skada i målen och för den enskilda åklagaren.

Vid en slagning i rättsdatabaser framkommer att det under 2000-talet, dvs. de senaste 25 åren, meddelats endast högst en handfull domar årligen i tingsrätterna där talan uttryckligen benämnts rekonventionstalan. Majoriteten av de åtal vi har gått igenom har handlagts separat, dvs. inte avgjorts samtidigt som huvudåtalet. Flera av åtalen har emellertid handlagts i samma rättegång som huvudåtalet. Rekonventionstalan har riktats både mot åklagare och mot målsägande som väckt enskilt åtal mot den tilltalade. Såvitt vi har funnit har ingen rekonventionstalan i närtid vunnit framgång mot en åklagare. Klart står alltså att rekonventionstalan förekommer, men i ringa omfattning. Det finns dock exempel på fall där rekonventionstalan har registrerats som ett enskilt åtal i ett separat mål. Hur många mål som registrerats på detta sätt, och därmed hur stort mörkertalet är i detta avseende, har inte kunnat klarläggas. Flera domar har meddelats på handlingarna där åtalet ogillats som uppenbart ogrundat, men det förekommer att dom meddelas efter huvudförhandling. I något fall har åklagaren utnyttjat sin rätt att inte yttra sig. I det målet hade åklagaren offentlig försvarare och den tilltalade rättshjälp.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Uppgift från DV oktober 2023.

<sup>14</sup> Uppgift från Stockholms tingsrätt hösten 2023.

<sup>15</sup> Uppgift från åklagarmyndigheterna oktober 2023.

<sup>16</sup> Se mål B 2641-18, Örebro tingsrätt.

## 11.7 Det saknas starka skäl för särskilda regler om rekonventionstalan samtidigt som regleringen har flera nackdelar

**Utredningens förslag:** De särskilda reglerna om rekonventionstalan ska tas bort.

**Utredningens bedömning:** Det saknas skäl att behålla de särskilda reglerna om rekonventionstalan. En rekonventionstalan kan utnyttjas för att obstruera under en rättegång samtidigt som möjligheten för en tilltalad person att bl.a. väcka enskilt åtal genom en stämningsansökan räcker för att ta till vara hans eller hennes rättigheter.

Reglerna om rekonventionstalan har inte vare sig ändrats i processrättsligt hänseende eller utvärderats sedan rättegångsbalkens tillkomst. Inte heller vid införandet tycks regleringen ha varit föremål för några noggrannare överväganden, utan var delvis en modifierad överföring av en tidigare regel som tillät åtal utan stämning i ännu fler fall. Sedan 1940-talet har samhället, liksom rättsväsendet, förändrats i flera avseenden. Frågan är om det i dag finns behov av och skäl för särskilda regler om rekonventionstalan.

Som framgår ovan förekommer det förhållandevis sällan att en rekonventionstalan väcks. Det är klart mer ofta förekommande att enskilda åtal väcks genom stämningsansökan, både mot andra enskilda personer och mot tjänstemän. Likväl är möjligheten att väcka en rekonventionstalan problematisk i flera avseenden.

Som beskrivits ovan har utsattheten för rättsväsendets tjänstemän ökat under de senaste åren. Det finns också en ökad tendens – också när det gäller organiserad brottslighet – att i olika avseenden försvåra för rättsväsendet att genomföra brottsutredningar och rättegångar. Detta kan exempelvis ta sig till uttryck genom att den tilltalade tiger sig igenom hela förundersökningen för att först vid huvudförhandlingen yttra sig om sin inställning till olika omständigheter i målet. En rekonventionstalan kan med lätthet utnyttjas för att på ett mycket effektivt sätt försvåra rättegångens genomförande och trakassera åklagaren, liksom målsäganden. Åklagare har beskrivit rekonventionstalan som dels ett arbetsmiljöproblem, dels en säker-



hetsrisk. Risken är också överhängande att åklagaren i sin tjänsteutövning påverkas av en rekonventionstalan som riktas mot honom eller henne personligen.

Vidare har ofta en rekonventionstalan allvarliga brister i gärningspåståendet. Trots detta kan, som beskrivits ovan, en rekonventionstalan inte avvisas. Det måste anses vara ett resursslöseri att genomföra en process trots att det på förhand står klart att det inte finns någon annan möjlig utgång än ett ogillande av åtalet.<sup>17</sup> Det är inte heller önskvärt att en person som är föremål för ett åtal ska behöva utstå de påfrestningar som en rättegång innebär trots att det redan före huvudförhandlingen kan konstateras finnas så djupgående brister i gärningspåståendet att det är uppenbart att åtalet kommer att ogillas. Även om brister i gärningsbeskrivningen i slutändan faller tillbaka på den åtalande personen, försätts den anklagade personen i den svåra situationen att han eller hon måste försvara sig mot ett otydligt åtal.

Samtidigt som detta är fallet saknas det enligt vår bedömning några egentliga skäl för att behålla regleringen. Som redovisats ovan finns det flera andra verktyg än en rekonventionstalan som en för brott utpekad person kan använda om han eller hon anser sig vara felaktigt anklagad. Sannolikt är det dessutom så att både åklagare och advokater är bättre utbildade i dag än vid regelns tillkomst, vilket bidrar till såväl bättre underbyggda åtal som en effektivare granskning av åklagares arbete. Det kan vidare ifrågasättas hur stora olägenheterna är för en anklagad person att behöva uppfylla formkrav för en mottalan. Nuförtiden infinner sig sällan den tilltalade personligen inför rätten annat än vid huvudförhandlingen. Oftast långt dessförinnan har han eller hon emellertid tagit del av åtalet och förundersökningen. En talan om t.ex. falskt åtal eller falsk beskyllning kan således i de allra flesta fall väckas i lugn och ro under målets handläggning. Även ett enskilt åtal som väcks genom en stämningsansökan kommer givetvis att handläggas och prövas, såtillvida ansökan inte är så ofullständig att den inte utan väsentlig olägenhet kan läggas till grund för en rättegång. Om ansökan är så ofullständig att den inte utan väsentlig olägenhet kan läggas till grund för en rättegång, kan det dock sättas i fråga om talan bör prövas, även om det är en oskyldigt anklagad person som väckt den. Med dagens reglering framgår det vidare inte klart av lagtexten att en dom kan meddelas genast om åtalet i en rekonventionstalan saknar laga skäl eller det är

<sup>17</sup> Se resonemang om detta i SOU 2019:38, s. 381.

uppenbart att det saknas grund för det. Om det saknas laga skäl för åtalet eller är uppenbart att detta är ogrundat, kan det sättas i fråga om det bör handläggas i vanlig ordning, trots att det är en oskyldigt anklagad person som väckt det.

Från åklagarhåll har det framförts särskild kritik mot möjligheten att handlägga huvudåtalet och rekonventionstalan i samma rättegång, med de olägenheter detta medför för åklagaren och rättegången i stort. Åklagaren ska i rättegången lägga fram både sådant som talar till nackdel som sådant som talar till fördel för den tilltalade, men har samtidigt en rätt att inte belasta sig själv. Att handlägga ett åtal mot åklagaren i samma rättegång innebär därför en principiell konflikt för åklagaren som är skyldig att vara objektiv och samtidigt har en rätt att försvara sig. En möjlighet skulle av den anledningen kunna vara att – i stället för att helt ta bort möjligheten till rekonventionstalan – ta bort möjligheten till kumulation i dessa fall. Visserligen kan även ett enskilt åtal som väcks genom stämningsansökan i teorin handläggas gemensamt med huvudåtalet. Detta torde dock knappast ske i praktiken, särskilt inte om talan skulle väckas under pågående huvudförhandling. Oavsett hur det förhåller sig med detta ter det sig, enligt vår mening, inte ändamålsenligt att inskränka möjligheten för rätten att välja handläggningsform när åtal har väckts mot flera personer. Fördelarna med en gemensam handläggning kan vara utredningsmässiga och processekonomiska. Det får förutsättas att domstolarna i stor utsträckning tar hänsyn till parternas inställning i frågan, med andra ord exempelvis en åklagares invändning mot en sådan handläggning. Vidare kommer viss jävsproblematik att kvarstå, även om åtalen handläggs separat. En sådan lösning, dvs. att ta bort möjligheten till kumulation vid rekonventionstalan, skulle inte heller läka de största problemen med talan, bl.a. att den inte kan avvisas.

Det skulle naturligtvis också vara möjligt att ändra utformningen av bestämmelserna på så sätt att även en rekonventionstalan skulle kunna avvisas om ansökan är ofullständig och dom meddelas genast om åtalet är uppenbart ogrundat. Vår bedömning är dock att rekonventionstalan i så fall helt tappas sitt syfte och sin särart, och därmed sitt existensberättigande.

En annan fråga är huruvida övervägandena ovan bör skilja sig åt beroende på om de gäller rekonventionstalan mot en åklagare eller en målsägande. Visserligen borde – objektivt sett – risken för att en tjänsteman inom rättsväsendet ”okynnesåttalar” en oskyldig person

eller åtar någon utan sannolika skäl vara lägre än risken för att en privatperson gör så. Möjligen skulle det också kunna ligga närmare till hands att handlägga två enskilda åtal där respektive part även är motpart i en och samma rättegång, än att handlägga ett enskilt åtal och ett allmänt åtal gemensamt. Vår uppfattning är dock att det inte finns tillräcklig anledning att göra någon åtskillnad mellan olika former av rekonventionstalan.

Risken för obstruktion kan förstås göras gällande för många processuella regler. Avvägningen mellan rätten för den tilltalades att ta till vara sina rättigheter och rätten för målsäganden och samhället till en effektiv rättegång är därför viktig. Sammantaget är det dock vår bedömning att reglerna om rekonventionstalan är förenade med många nackdelar och risker, samtidigt som det saknas uppenbara fördelar för den felaktigt anklagade personen. I princip består fördelarna endast av möjligheten att undkomma formkraven i en stämningsansökan och att slippa betala ansökningsavgift. Dessa kan inte ensamt motivera regleringen.

Enligt vad vi har inhämtat är det i dag få som känner till regleringen om rekonventionstalan, även bland verksamma inom rättsväsendet. Sannolikt är det en förklaring till att reglerna tillämpats så sparsamt. Det går dock inte att bortse från risken för att rekonventionstalan kommer att väckas klart oftare om eller när kännedomen om den ökar. I stora brottmål ser vi en risk för en successiv utveckling där rekonventionstalan används för att sabotera rättegångar, till stora kostnader för samhället. Sammantaget är det därför vår bedömning att de särskilda reglerna om rekonventionstalan bör tas bort.

Detta bör ske genom att 47 kap. 1 § andra stycket RB utgår. Eftersom 20 kap. 8 § tredje stycket RB (undantaget från huvudregeln om målsägandens subsidiära åtalsrätt) även träffar enskilda åtal som väcks genom stämningsansökan bör den bestämmelsen inte ändras. Det saknas i detta sammanhang behov av att göra ändringar i 19 kap. 4 § RB (som är en forumbestämmelse för brott som både rekonventionstalan och andra enskilda åtal kan avse) eller 45 kap. 2 § tredje stycket RB (som är tillämplig på allmänt åtal).

## 11.8 Biträde enligt rättshjälpslagen m.m. i samband med enskilt åtal

**Utredningens bedömning:** Det saknas behov av författningsändringar för att inskränka rätten till rättshjälp enligt rättshjälpslagen för den som väcker enskilt åtal.

En tilltalad har vid sin talans förberedelse och utförande rätt att biträdas av en försvarare. I vissa fall, t.ex. när den tilltalade är frihetsberövad eller brottet är allvarligt, ska en offentlig försvarare förordnas. I bl.a. 21 kap. 7 § RB regleras vad som ingår i försvararens uppdrag. En försvarares uppgift är att biträda klienten i brottmålsprocessen, dvs. under förundersökningen och i rättegången. I hans eller hennes uppdrag ingår i princip inte att ta tillvara klientens rättsliga, ekonomiska eller personliga intressen i andra avseenden. Ett försvararuppdrag är visserligen inte strikt begränsat till den eller de gärningar som avses med förordnandet. Uppdraget kan anses omfatta även gärningar för vilka huvudmannen senare under förundersökningen blir misstänkt för. Förordnandet bör t.ex. även omfatta gärningar som blir föremål för en ny förundersökning, om avsikten är att åtal för dessa gärningar ska väckas inom ramen för samma brottmålsrättegång som den ursprungliga misstanken.<sup>18</sup> Även vid en generös syn på omfattningen av försvararens uppdrag torde det emellertid inte ingå att biträda en tilltalad med att väcka eller föra en rekonventionstalan.

Enligt rättshjälpslagen (1996:1619) får rättshjälp beviljas i en rättslig angelägenhet om vissa förutsättningar i lagen är uppfyllda (2 §). Rättshjälp kan alltså beviljas i varje typ av rättslig angelägenhet som inte uttryckligen är undantagen i lagen. Rätten till rättshjälp begränsas inte till ärenden som handläggs inför domstolar eller andra myndigheter utan kan också ges i utomprocessuella angelägenheter. Det finns en omfattande äldre praxis angående tolkningen av begreppet rättslig angelägenhet. En talan i brottmål, innefattande ett enskilt åtal, bör anses vara en rättslig angelägenhet i lagens mening.

Av 7 § andra stycket rättshjälpslagen framgår att den som är misstänkt eller tilltalad i ett brottmål inte kan beviljas rättshjälp.

<sup>18</sup> Se Fitger m.fl., Rättegångsbalken, (den 3 december 2024, JUNO), kommentaren till 21 kap. 7 §.

Dessa personer är i stället hänvisade till att få biträde av en offentlig försvarare. Det saknar betydelse om försvarare faktiskt har förordnats i det enskilda fallet. Rättshjälp kan ändå inte beviljas. Eftersom en tilltalad som väcker enskilt åtal inte har rätt till offentligt försvar i den delen rättegången avser en rekonventionstalan, bör han eller hon som utgångspunkt ha rätt till rättshjälp för att föra enskilt åtal i den utsträckning övriga förutsättningar är uppfyllda, bl.a. att hans eller hennes ekonomiska underlag inte är för högt. Det bör dock noteras att rättshjälp endast får beviljas om det med hänsyn till angelägenhetens art och betydelse, tvisteföremålets värde och omständigheterna i övrigt är rimligt att staten bidrar till kostnaderna (8 § rättshjälpslagen). I bedömningen beaktas bl.a. utsikterna till framgång och vad tvisten rör. Begränsningen ersatte en bestämmelse i 1972 års rättshjälpslag som innebar att rättshjälp inte kunde beviljas den som inte hade ett befogat intresse att få sin sak prövad. Den nuvarande bestämmelsen har alltså en annan utgångspunkt och ett vidare tillämpningsområde. Syftet med införandet av bestämmelsen var att ytterligare typer av angelägenheter skulle undantas från möjligheten till rättshjälp. Redan innan bestämmelsen infördes fanns det begränsade möjligheter till rättshjälp i fråga om enskilt åtal (se prop. 1996/97:9 s. 121). Någon avsikt att ändra denna restriktiva praxis fanns inte. Huvudregeln enligt praxis är med andra ord fortfarande att rättshjälp inte beviljas för att driva ett enskilt åtal. Rättshjälp torde således endast undantagsvis beviljas för en tilltalad som väcker en rekonventionstalan. Sådana fall förekommer emellertid.<sup>19</sup>

Vår bedömning är att staten som huvudregel inte ska bekosta processföring som saknar utsikter att nå framgång. I synnerhet bör staten inte bekosta åtal som används för att obstruera mot rättsväsendet. Mot bakgrund av gällande rätt, och då vi föreslår att möjligheten att väcka rekonventionstalan ska tas bort, saknas det emellertid anledning att föreslå några ändringar i fråga om rätten till rättshjälp i samband med väckande av enskilda åtal.

---

<sup>19</sup> Se t.ex. B 2641–18, Örebro tingsrätt.

## 11.9 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

**Utredningens förslag och bedömning:** Förslaget ska träda i kraft den 1 juli 2026. Det behövs inga övergångsbestämmelser.

Den föreslagna lagändringen bör genomföras så snart som möjligt. Något behov av särskilda hänsyn eller speciella informationsinsatser finns inte. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling bör bestämmelsen kunna träda i kraft den 1 juli 2026. Vi föreslår därför detta datum för ikraftträdande.

Det behövs inga övergångsbestämmelser.

## 11.10 Konsekvenser

**Utredningens bedömning:** Förslaget påverkar i första hand de allmänna domstolarna och åklagarväsendet. Förslaget bedöms för dessa på kort sikt leda till marginella kostnadsminskningar. På lång sikt kan kostnadsbesparingarna bli större, jämfört med vad som kan bli fallet om förslaget inte genomförs.

Förslaget minskar risken för att rättegångar i brottmål inte kan genomföras på ett effektivt sätt. Det har även positiva effekter på arbetsmiljön för rättsväsendets anställda och för enskilda åklagares säkerhet.

Förslaget innebär en något ökad kostnad för ett fåtal enskilda. Förslaget bedöms dock inte ha någon påverkan på rättssäkerheten eller dessa personers möjligheter att ta till vara sin rätt.

Förslaget medför inte några andra konsekvenser av det slag som anges i tillämpliga bestämmelser i kommittéförordningen (1998:1474) eller i 6 och 7 §§ i den upphävda förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Förslaget innebär att de särskilda reglerna om rekonventionstalan tas bort. Övervägandena redovisas i avsnitt 11.7.

Förslaget berör i första hand de allmänna domstolarna, åklagarväsendet och vissa enskilda.

Alternativet att behålla regleringen om rekonventionstalan kan antas ha negativa effekter på enskilda åklagares trygghet, arbetsmiljön för åklagare och säkerheten för dessa tjänstemän i stort samt i förlängningen på rättsväsendets möjligheter att genomföra effektiva rättegångar. Förslaget att ta bort möjligheten till att väcka rekonventionstalan har i stället positiva effekter i dessa avseenden.

Förslaget förväntas inte leda till några ökade kostnader för de allmänna domstolarna eller åklagarväsendet. Sannolikt leder förslaget på kort sikt till något minskade kostnader för rättsväsendets myndigheter genom bl.a. färre inställda förhandlingar och jävsprocesser. I förlängningen kan förslaget leda till betydligt större kostnadsbesparingar. Rekonventionstalan kan komma att väckas oftare i och med att kännedomen om den ökar och det finns en risk för en successiv utveckling där rekonventionstalan allt oftare används för att sabotera rättegångar i brottmål, till stora kostnader för samhället.

Förslaget innebär att personer som vill väcka en rekonventionstalan måste betala en ansökningsavgift. Förslaget kan därför leda till ökade kostnader för några få enskilda.

Förslaget förväntas inte ha annat än marginella konsekvenser för medlemmar i Sveriges advokatsamfund.

Konsekvenserna av förslaget för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet är, om några, positiva. Förslaget förväntas, som anförts ovan, bidra till en effektivare brottmålsprocess, vilket i sig är brottsförebyggande samt bidrar till att personer som har begått brott kan lagföras inom rimlig tid.

Förslaget bedöms inte medföra några andra konsekvenser av det slag som anges i tillämpliga bestämmelser i kommittéförordningen (1998:1474) eller i 6 och 7 §§ i den upphävda förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.





## 12 Följdändringar

### 12.1 Inledning

Vi har föreslagit att Ekobrottsmyndigheten ska upphöra som myndighet. Ekobrottsmyndigheten förekommer i ett 70-tal författningar, varav i skrivande stund 18 lagar. En konsekvens av vårt förslag är att dessa författningar måste ändras.

Vi lämnar författningsförslag när det gäller ändringar i lagrum. I fråga om förordningar lämnar vi inte författningsförslag. Vi redovisar dock vilka förordningar som berörs av förslaget, se avsnitt 12.3. Vidare anger vi vilka förordningar som vi bedömer behöver ändras endast på så sätt att ordet Ekobrottsmyndigheten, i förekommande fall jämte passus, utgår från lydelsen av bestämmelsen. Detta är exempelvis fallet när Ekobrottsmyndigheten tillsammans med en rad andra myndigheter har vissa rättigheter eller deltar i samarbeten där även Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten deltar. Vi redovisar också vilka förordningar som vi bedömer kräver särskilda överväganden. Sådana överväganden krävs exempelvis när ansvaret för ett uppdrag eller liknande behöver utredas närmare av Regeringskansliet och myndigheterna i de kommande förberedelserna.

Det kan inte uteslutas att det finns skäl att ändra även andra författningar med anledning av vårt förslag om ny organisation. Vi har t.ex. inte gjort någon uttömmande inventering av författningar som innehåller ordet åklagare eller åklagarmyndighet. Dessa ord kan i vissa fall behöva ersättas, beroende på den närmare utformningen av den nya organisationen och dess uppdrag. En sådan inventering bör omfattas av uppdraget till myndigheterna att förbereda omorganisationen. En viktig del i inventeringen är att överväga om det finns skäl att ändra i författningar där det i dag föreskrivs om en anmälningsplikt till åklagare (alternativt till åklagare eller polis), t.ex 17 § skattebrottslagen (1971:69) och 8 kap. 47 § lagen (2018:672) om ekono-

miska föreningar. Om myndigheterna inom ramen för uppdraget finner att brottsanmälningarna framöver bör göras till polisen i stället för till åklagare kan det finnas anledning att ändra i bestämmelserna.

Förordningarna med instruktion för Polismyndigheten respektive Åklagarmyndigheten behöver ändras i flera avseenden med anledning av myndigheternas nya uppgifter. Det kan också finnas anledning att överväga bestämmelser i dessa, eller andra författningar, som reglerar att det ska finnas särskilda enheter för ekobrottsbekämpning inom myndigheterna, för att garantera en uthållig resurs på området (jfr 2 b § polislagen [1984:387] och 4 § förordningen [2022:1718] med instruktion för Polismyndigheten).

Det bör noteras att Ekobrottsmyndigheten även förekommer i de författningar som vi föreslår i fråga om biträde med utmätning på distans och ökad tillgång till beskattningsdatabasen och tulldatabasen. Dessa förslag har gjorts oavhängiga vårt förslag i organisationsfrågan. När eller om en omorganisation genomförs behöver ordet Ekobrottsmyndigheten utgå även från dessa författningar.

## 12.2 Lagändringar

Vi föreslår ändringar i 18 lagar med anledning av vårt förslag på ny organisation. I samtliga fall är det fråga om ändringar av karaktären att ordet Ekobrottsmyndigheten utgår ur lydelsen. Vi har inte bedömt att någon av de berörda lagarna kräver ytterligare överväganden.

De berörda lagarna är följande, se även författningsförslagen och författningskommentaren.

- Rättegångsbalk
- Lag (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet
- Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)
- Postlag (2010:1045)
- Lag (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism
- Lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning

- Lag (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område
- Lag (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område
- Lag (2018:1695) om Kustbevakningens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område
- Lag (2018:1696) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område
- Lag (2018:1697) om åklagarväsendets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område
- Lag (2018:1699) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område
- Lag (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter
- Lag (2020:272) om konto- och värdefackssystem
- Lag (2022:482) om elektronisk kommunikation
- Lag (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet
- Lagen (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna
- Lagen (2025:327) om internationella sanktioner.

## 12.3 Förordningsändringar

### 12.3.1 Förordningar där ordet Ekobrottsmyndigheten kan utgå utan överväganden

I nedan uppräknade förordningar kan, enligt vår bedömning, ordet ”Ekobrottsmyndigheten” utgå utan att någon ersättande bestämmelse behöver införas. I vissa fall behöver hela meningar, stycken eller paragrafer utgå. Även språkliga justeringar av kvarvarande bestämmelse kan behövas.

- Förundersökningskungörelse (1947:948)
- Strafföreläggandekungörelse (1970:60)
- Passförordning (1979:664)
- Förordning (1995:238) om totalförsvarsplikt
- Förordning (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten
- Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet
- Förordning (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder
- Förordning (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet
- Åklagarförordning (2004:1265)
- Aktiebolagsförordning (2005:559)
- Förordning (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket
- Förordning (2007:1141) med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden
- Förordning (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården
- Förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter
- Häktesförordning (2010:2011)
- Förordning (2014:1085) om rättsväsendets informationshantering
- Förordning (2015:488) om erkännande och uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen
- Förordning (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet
- Förordning (2016:904) om tullinformationssystemet
- Förordning (2016:1332) med instruktion för Tullverket
- Förordning (2017:504) om internationellt polisiärt samarbete
- Förordning (2017:1019) om en europeisk utredningsorder
- Förordning (2018:759) om ekonomiska föreningar

- Förordning (2018:1181) om flygpassageraravgifter i brottsbekämpningen
- Förordning (2018:1738) om åklagarväsendets behandling av personavgifter inom brottsdatalogens område
- Förordning (2018:1746) om kriminalvårdens behandling av personavgifter inom brottsdatalogens område
- Förordning (2018:1942) om polisens behandling av personavgifter inom brottsdatalogens område
- Vägtrafikdataförordning (2019:382)
- Förordning (2019:1283) om rättsväsendets digitalisering
- Förordning (2020:172) om hemlig dataavläsning
- Förordning (2020:486) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar
- Förordning (2020:974) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande
- Förordning (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen
- Säkerhetsskyddsförordning (2021:955)
- Förordning (2022:511) om elektronisk kommunikation
- Förordning (2022:620) om finansiell information i brottsbekämpningen
- Förordning (2023:624) om granskning av utländska direktinvesteringar
- Förordning (2024:902) om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot
- Förordning (2024:1367) om en samordningsfunktion för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

### 12.3.2 Förordningsändringar som kräver överväganden

I nedan uppräknade förordningar finns bestämmelser där det, enligt vår bedömning, behövs överväganden kring vilken eller vilka myndigheter som i stället för Ekobrottsmyndigheten t.ex. ska ha en viss uppgift.

- Förordning (2014:1374) om förvaltning av fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt
- Förordning (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten
- Förordning (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten
- Förordning (2015:745) om rådet för skydd av Europeiska unionens finansiella intressen
- Förordning (2018:2014) om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument
- Förordning (2021:846) om förvaltning av fonden för inre säkerhet och instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik
- Förordning (2021:853) om förvaltning av asyl-, migrations- och integrationsfonden
- Förordning (2021:949) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden
- Förordning (2022:1379) om förvaltning av program för vissa EU-fonder
- Förordning (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten
- Förordning (2024:632) om Sveriges deltagande i Europeiska åklagarmyndigheten.

### 12.4 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Författningsförslagen som föranleds av vårt förslag på ny organisation bör träda i kraft den 1 januari 2027, vilket är det datum då vi bedömer att den nya organisationen senast ska vara inrättad, se avsnitt 6.4.

Vi bedömer inte att det behövs några övergångsbestämmelser i fråga om lagändringarna som det hänvisas till i detta avsnitt.

Ikraftträdandet och övergångsbestämmelser i fråga om de författningsförslag som föranleds av våra deluppdrag redovisas i respektive avsnitt, se avsnitt 8, 9 och 11.





## 13 Konsekvenser av förslaget om omorganisation

### 13.1 Konsekvenserna av förslaget att inordna Ekobrottsmyndighetens verksamhet i Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten

**Utredningens bedömning:** Förslaget berör i första hand Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Förslaget berör också i hög grad de personer som har sin anställning vid dessa myndigheter, framför allt Ekobrottsmyndigheten. Det berör också bl.a. myndigheter, enskilda och andra aktörer som anmäler brott till Ekobrottsmyndigheten och/eller har annan samverkan med myndigheten. Bland dessa bör särskilt nämnas Skatteverket.

Vårt förslag kommer att förbättra förutsättningarna att bekämpa ekonomisk brottslighet, i synnerhet organiserad sådan. I förlängningen förväntas det också ha positiva effekter på bekämpningen av annan organiserad brottslighet. Detta kommer i sin tur att leda till besparingar på samhällsekonomisk nivå. Förslaget kommer också att ha positiva effekter på det brottsförebyggande arbetet.

Genom att brottsligheten i förlängningen förväntas minska genom förslaget har det även positiva konsekvenser för bl.a. enskilda, företag, marknaderna och den fria konkurrensen och för förtroendet för rättsväsendet.

Förslaget kan under en övergångsperiod leda till ett visst tapp i fart i ekobrottsbekämpningen. Tappet bedöms dock bli litet och kortvarigt.

Vårt förslag bör genomföras så fort som möjligt. Realistiskt bedömer vi att ett genomförande kan inledas den 1 januari 2027.

Förslaget förväntas också under 2027 för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten leda till vissa engångskostnader, som antas kunna tas inom befintliga ekonomiska ramar, inräknat de anslag som annars hade tillkommit Ekobrottsmyndigheten.

Inom något eller några år bedömer vi att det kommer att behövas resurstillskott för att finansiera en förstärkt bekämpning av ekobrottsligheten i Sverige. Detta gäller oavsett val av organisation.

Flera konsekvenser av förslagen utreds på ett mer ingående sätt bäst av de berörda myndigheterna själva och i uppdraget att förbereda omorganisationen bör uppgiften att göra en sådan konsekvensanalys ingå. Ett exempel på en fråga som bör utredas av myndigheterna är de närmare konsekvenserna för Ekobrottsmyndighetens personal. Övergripande är dock utgångspunkten att Ekobrottsmyndighetens personal bör erbjudas fortsatt anställning inom Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten.

## 13.2 Inledning

En utredning ska redovisa vilka konsekvenser de förslag som utredningen lämnar kan få i ett flertal avseenden (se 14–15 a §§ kommittéförordningen [1998:1474] i den äldre lydelsen, som gäller för utredningar som har tillsatts före den 6 maj 2024).

Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska kommittén föreslå en finansiering.

När ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för det kommunala självstyret, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen ska konsekvenserna i detta avseende anges i betänkandet.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i be-

tänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.<sup>1</sup>

Enligt 6 § i den upphävda förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning ska en konsekvensutredning innehålla

- en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
- en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
- uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
- uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutande-rätt grundar sig på,
- uppgifter om vilka kostnadsrämsiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
- en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
- en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Enligt 7 § i samma förordning ska en konsekvensutredning också innehålla ytterligare beskrivningar i den mån det är möjligt, om regleringen kan få effekter som är av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Dessa är

- antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen,
- vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,

---

<sup>1</sup> Förordningen har upphävts och ersatts av förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Av övergångsbestämmelserna till den nya förordningen framgår emellertid att 6 och 7 §§ i den upphävda förordningen gäller för kommittéer och särskilda utredare som har tillsatts före den 6 maj 2024.

- vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen,
- i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen,
- hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och
- om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

De närmare instruktioner som vi har fått i våra direktiv om vad vår konsekvensutredning ska innehålla överensstämmer i allt väsentligt med ovanstående författningskrav.

### 13.3 Vissa allmänna utgångspunkter

När det gäller våra deluppdrag har vi redovisat vår konsekvensanalys i anslutning till varje förslag, se avsnitt 8, 9 och 11. Förevarande avsnitt avser därmed konsekvenserna beträffande vårt huvuduppdrag och förslag på organisationsförändring.

De problem som vi har identifierat, framför allt den ekonomiska brottslighetens omfattning och den nuvarande organisationens bristande förutsättningar att omhänderta den, har beskrivits kontinuerligt i betänkandet. Vi har presenterat tre alternativa lösningar (se avsnitt 6), för- och nackdelar med de olika alternativen samt redogjort för skälen till vårt ställningstagande när det gäller vilket alternativ vi kommit att förorda. Vidare har vi redogjort för effekterna om någon förändring inte kommer till stånd. Det som har sagts i dessa avseenden upprepas inte – annat än mycket kortfattat eller i förbigående – i detta avsnitt.

Våra bedömningar och förslag i fråga om tidshorisont och tidpunkt för genomförandet av förslaget redovisas också i avsnitt 6. I våra överväganden där har vi tagit hänsyn till myndigheternas behov av förberedelser. Vi ser inga behov av några omedelbara informationsinsatser beträffande organisationsförändringen. Däremot förväntas information till vissa aktörer och allmänheten behöva ges inför den faktiska övergången av Ekobrottsmyndighetens verksam-

het till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, eftersom den bl.a. påverkar hur vissa brottstyper i fortsättningen ska anmälas.

Vår bedömning är att förslagen inte nämnvärt kommer att påverka sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet. Förslagen bedöms inte heller ha några konsekvenser för det kommunala självstyret, jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Förslaget överensstämmer med eller går inte utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

Vårt förslag kan i förlängningen förväntas ha positiva effekter på företags arbetsförmåga, konkurrensförmåga och villkor i övrigt genom en mer effektiv bekämpning av brott som riktas mot företag och arbetstagare och som hotar marknaderna och den fria konkurrensen (se närmare nedan). Vi bedömer emellertid inte att det är möjligt att närmare beskriva de särskilda konsekvenser som anges i 7 § i den upphävda förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Inte heller bedömer vi att förslaget påverkar små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag. Dessa konsekvenser kommer därmed inte att beröras ytterligare i avsnittet.

I korthet har vi i betänkandet beskrivit en mycket omfattande och samhällsskadlig ekonomisk brottslighet och bedömt att den nuvarande organisationen av ekobrottsbekämpning inte längre är ändamålsenlig. Vi har lämnat förslag på en organisation som enligt vår bedömning har bättre förutsättningar att bekämpa brottsligheten i fråga. Utöver att i större drag beskriva hur en sådan organisation bör se ut och vilka komponenter som den ovillkorligen bör innehålla, har vi med hjälp av medarbetare från de berörda myndigheterna illustrerat hur en närmare organisering av verksamheten inom Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten skulle kunna se ut och hur man kan arbeta.

Ett organisationsförslag kan dock inte inom ramen för en utredning som denna lämnas på en sådan detaljnivå att dess konsekvenser kan utredas fullt ut. Vi bedömer i stället att de som är bäst lämpade att utreda och besluta om de närmare förutsättningarna för omorganisationen är de berörda myndigheterna. Därför har vi i avsnitt 6 föreslagit att regeringen ska ge dessa myndigheter i uppdrag att förbereda omorganisationen. Vi har i avsnittet beskrivit uppdraget, vad det bland annat bör innehålla och våra överväganden kring tidshorison-

ten för genomförandet av förslaget. Vi föreslår även att det i uppdraget ska ingå att närmare utreda och därefter omhänderta de konsekvenser som omorganisationen får i vissa avseenden.

I detta avsnitt kommer utgångspunkten därför vara att på ett mer övergripande plan beskriva vilka konsekvenser som kan aktualiseras. Vi har inom ramen för vår konsekvensutredning haft möten och kontakter med medarbetare i bl.a. olika stabsfunktioner inom de tre myndigheter som framför allt berörs: Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Vid dessa kontakter och möten har vi bl.a. inhämtat information om personal- it- och lokalfrågor och ställt frågan vilka eventuella oväntade kostnader eller andra oförutsedda effekter som skulle kunna uppkomma med anledning av vårt förslag.

Vi kan redan i detta sammanhang tydliggöra att det vi sammanfattningsvis har inhämtat från Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten ger vid handen att förändringen kan göras utan några mer omfattande kostnader i uppstartsskedet och att en ordning där myndigheterna själva bedömer och omhändertar konsekvenserna av förändringen inom ramen för ett regeringsuppdrag bedöms vara lämplig. Som utgångspunkt förutsätter vi också att det endast i begränsad omfattning kommer att bli fråga om några förändringar i verksamhetens lokaler samt att Ekobrottsmyndighetens medarbetare kommer att erbjudas anställning i Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten.

En övergripande konsekvens av vårt förslag som inte berörs vidare i detta avsnitt är att de skav och konfliktytor som vi har erfarit under utredningsarbetet mellan Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten kommer att försvinna, liksom behovet av ständiga avstämningar och synkronisering. Detta får betraktas som en positiv konsekvens av förslaget.

### **13.4 Aktörer som berörs av förslaget**

Vårt förslag på en ny organisation för ekobrottsbekämpningen innebär att den brottsbekämpande verksamhet som i dag bedrivs inom Ekobrottsmyndigheten inordnas i Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, samtidigt som de sistnämnda myndigheterna inrättar särskilda enheter för bekämpning av ekonomisk brottslighet.

De som i första hand berörs av förslaget är de tre myndigheterna: Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Förslaget innebär att Ekobrottsmyndigheten efter verksamhetsöverföringen kommer att avvecklas som myndighet och upphöra. Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten kommer inom ramen för verksamhetsöverföringen och omhändertagandet av Ekobrottsmyndighetens verksamhet att behöva genomföra förändringar inom sina egna organisationer.

Förslaget berör också i hög grad de personer som har sin anställning i dessa myndigheter, med tonvikt på dem som har anställning i Ekobrottsmyndigheten. Det berör också myndigheter, enskilda och andra aktörer som anmäler brott till Ekobrottsmyndigheten och/eller har annan samverkan med myndigheten. Bland annat innebär förslaget att brott som i dag anmäls till Ekobrottsmyndigheten efter omorganisationen ska anmälas till Polismyndigheten. Särskild påverkan kan förslaget antas ha på Skatteverket, som i dag bedriver stor del av sin brottsbekämpande verksamhet under förundersökningsledning av Ekobrottsmyndigheten. Även Tullverket, Bolagsverket och Finansinspektionen är exempel på myndigheter som har en nära samverkan med Ekobrottsmyndigheten.

Exempel på andra aktörer som berörs av förslagen är konkursförvaltare, som i dag har anmälningsplikt avseende brottstyper som ingår i Ekobrottsmyndighetens brottskatalog.

I förlängningen påverkar förslagen även individer som begår brott och som av den anledningen har kontakter med rättsväsendet.

Regeringen påverkas på så sätt att dess styrning av myndigheterna inom rättsväsendet blir rakare, liksom dess fördelning av ansvar mellan myndigheterna.

Förslaget berör Sveriges medborgare på så sätt att förslaget i förlängningen förväntas bidra till minskad brottslighet och ökad trygghet.

## 13.5 Konsekvenser för det allmänna

### 13.5.1 Ekonomiska konsekvenser

#### Samhällsekonomiska effekter och påverkan på statsbudgeten

En konsekvens av vårt förslag är att samhällets gemensamma resurser används mer effektivt.

Den centrala delen i vårt uppdrag har varit att analysera hur staten ska organisera sig för att mest effektivt bekämpa den samhällsskadliga ekonomiska brottsligheten. Den kriminella ekonomin beräknas i dag omsätta miljardbelopp, som i stor utsträckning försvinner utomlands eller omsätts av kriminella aktörer i Sverige och finansierar annan brottslighet. Vår bedömning är att förslaget ger förutsättningar både för att en större andel av de brott som begås kan upptäckas och att ett större antal brott kan förhindras. En minskad brottslighet innebär i sig en stor kostnadsbesparing för staten och möjligen även ökade intäkter i takt med att regelefterlevnaden ökar. Förslaget förväntas därmed i förlängningen ha positiva effekter på statsbudgeten.

Organisationsförändringen innebär också att rättsväsendets resurser används mer effektivt. Genom ett bättre arbetssätt och en mer träffsäker verksamhet kan bättre resultat och brottsförebyggande effekter nås inom ramen för samma resursanvändning. Vissa stödfunktioner inom myndigheterna, som i dag är dubblerade, kan också utnyttjas mer effektivt inom en och samma myndighet. Förslaget ger alltså fördelar i form av skalfördelar, effektivisering och mindre sårbarhet, vilket är en positiv följd effekt av förslaget. Det är dock viktigt att även i detta sammanhang markera att bevekelsegrunderna för förslaget inte är att öka den samhällsekonomiska effektiviteten genom att någon befintlig uppgift eller verksamhet vid någon av de aktuella myndigheterna avvecklas. Utgångspunkten är i stället att den absoluta merparten av verksamheten ska bedrivas vidare, men i annan regi.

Omfattningen av den ekonomiska brottsligheten kan förväntas fortsätta öka under ett antal år, innan den – givet oförändrade omständigheter i övrigt – kan förväntas minska. Inom ett par år bedömer vi att en resursförstärkning på området kommer att behövas. Ekobrottsbekämpningen i dag är inte dimensionerad efter den ekonomiska brottslighetens omfattning. Ett bättre arbetssätt och en mer ändamålsenlig organisation kommer i sig att ge bättre förutsätt-



ningar än i dag för att bekämpa brottsligheten och vända den negativa utvecklingen. Vi befarar emellertid att detta inte kommer att vara tillräckligt och att det inom några år även behöver göras en faktisk satsning från statsmakternas sida på att komma till rätta med den ekonomiska brottsligheten och kriminella ekonomin. Vi bedömer därför att det – när den nya organisationen är på plats och har satt sig – kommer att behöva tillföras mer resurser till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, för att ge förutsättningar att utöka verksamheten inom de nya enheterna. Alternativet är att låta den organiserade brottsligheten få ytterligare fäste och inkomster, vilket riskerar att kosta samhället ännu mer än de medel som investeras i brottsbekämpningen. Reformen ger i sig en flexibel organisation som har möjlighet att växa vid behov. Behovet av resurstillskott bör diskuteras redan inför 2028.

En kraftsamling och en faktisk satsning på att bekämpa den kriminella ekonomin är alltså nödvändig. Det innebär inte att polis och åklagare bör minska sina insatser på andra områden, t.ex. inom våld i nära relation, annat grovt våld eller vardagsbrottslighet. Vi förutser därför inte att det kommer att vara möjligt att inom myndigheternas nuvarande anslag prioritera om resurserna.

Det går i dag inte att uppskatta hur stora resurstillskott som kommer att behövas. Detta förutsätter en noggrannare analys än vad som gjorts hittills från myndigheternas sida av brottslighetens omfattning och av de insatser som behöver sättas in. Behovet av resurser beror också på en rad yttre faktorer, inklusive brotts- och samhällsutvecklingen, och faktorer som rör intern rekrytering och organisation inom myndigheterna. Resursbehovet får därför bedömas av myndigheterna när omorganisationen är genomförd och nya arbetsmetoder har prövats, utvärderats och satt sig.

Behovet av resurstillskott är hänförligt till brottslighetens omfattning. Vi bedömer att ett resurstillskott kommer att behöva göras oavsett val av organisation. Med den förordade organisationen, som innebär ett mer effektivt arbete mot brottsligheten, kan behovet bli mindre än annars.

## Polismyndigheten

I de kontakter vi har haft med myndigheten har vi inhämtat en bedömning att förslaget kommer att få ekonomiska konsekvenser för myndigheten både på lång och kort sikt.

Engångskostnader i samband med verksamhetsövergången har angetts vara bl.a. kostnader för intern och extern kommunikation och säkerhetsåtgärder, innefattande nya säkerhetsprövningar, och ett omfattande HR-stöd för de medarbetare som påverkas av övergången samt fackliga förhandlingar och utbildningsinsatser.

Polismyndigheten har också pekat på fysiska och tekniska infrastrukturella anpassningar som kommer att belasta myndigheten. När det gäller att tillhandahålla och överföra it-system till den nya enheten kommer det att kräva ett initialt arbete, som kan vara förenat med kostnader, men i förlängningen bör omorganisationen ge synergieffekter och innebära en mer effektiv användning av resurserna som i dag läggs på it-området.

Utän anslagshöjning kan myndigheten enligt bedömningen på kort sikt behöva omfördela sina resurser och ändra sina budgetprioriteringar för att stödja den nya organisationen.

Samtidigt bör det enligt myndigheten inte bli fråga om några större bestående kostnadsökningar. Givet att Ekobrottsmyndighetens anslag förs över till Polismyndigheten i proportion till den verksamhet som man tar över bör kostnadsökningarna vara begränsade. En bestående merkostnad som myndigheten förutser är ökade pensionskostnader med anledning av lokalt kollektivavtal som ger extra pensionsavsättning och vissa andra förmåner till polisanställda.

Om organisationen för ekobrottsbekämpning ska utökas på sikt behövs dock resurstillskott.

## Åklagarmyndigheten

Enligt uppgifter som vi har inhämtat från myndigheten förutser myndigheten inte några större kostnadsökningar på kort sikt med anledning av omorganisationen. De eventuella engångskostnader som det kan bli fråga, bl.a. nya säkerhetsprövningar, omförhandling av hyresavtal, åtgärder som rör skalskydd och säkerhet och extra HR-insatser bör kunna tas inom ram.

Förutsatt att Ekobrottsmyndighetens anslag tillförs Åklagarmyndigheten i proportion till den verksamhet som tas över bör omorganisationen inte heller medföra några större kostnadsökningar på längre sikt.

Om organisationen för ekobrottsbekämpning ska utökas på sikt behövs dock resurstillskott.

## Ekobrottsmyndigheten

Förslaget innebär att Ekobrottsmyndigheten efter omorganisationen kommer att avvecklas. Ekobrottsmyndigheten har i kontakter med oss pekat på vissa kostnader i fråga om bl.a. personal, lokaler och it-system som kan förväntas uppkomma i samband med omorganisationen samt varit oss behjälplig med att upplysa om sakförhållanden av betydelse.

När regeringen har beslutat att en myndighet ska upphöra ska myndigheten själv förbereda avvecklingen och även genomföra den. Ansvaret ligger kvar hos myndigheten fram till dess att den upphör. Utgångspunkten för myndigheter vars verksamhet helt ska upphöra är att det ska göras en budget för avvecklingen. Kostnader som avser perioden när myndigheten fortsatt bedriver verksamhet ska belasta myndighetens förvaltningsanslag. Hos en myndighet som får i uppgift att slutföra kvarvarande avvecklingsfrågor efter det att en myndighet har avvecklats och upphört skapas en särskild anslagspost för avvecklingskostnaderna under myndighetens förvaltningsanslag. Regeringen kan också besluta att Kammarkollegiet ska ansvara för att avsluta avvecklingsarbetet. Då tar Kammarkollegiet ansvar för de eventuella frågor som finns kvar efter att verksamheten har överförts och myndigheten har upphört, t.ex. ansvaret för medarbetare, lokaler, avtal och arkivleverans från och med den dagen myndigheten upphört.

Som huvudregel bör kostnaderna för den verksamhet som bedrivs i myndigheten och avvecklingen rymmas inom förvaltningsanslaget för det aktuella året.

## Skatteverket och andra samverkande myndigheter

Konsekvenserna för Skatteverket har redogjorts för i avsnitt 6. Sammanfattningsvis är det viktigt att vissa frågor är utlösta innan den nya organisationen sätts i drift. Vi förutser att Skatteverket kan orsakas vissa kostnader av engångskaraktär med anledning av åtgärder som behöver vidtas. Dessa bör dock inte vara större än att de kan tas inom ram.

Bland annat Bolagsverket och Finansinspektionen har en reglerad samverkan med Ekobrottsmyndigheten. Med dessa och andra samverkande myndigheter måste nya samarbetsformer överenskommas. Detta kan under det första året innebära vissa kostnadsökningar, vilka dock bedöms vara marginella.

En mer effektiv brottsbekämpning kan innebära att fler personer lagförs, vilket innebär en ökad belastning på Kriminalvården. Eftersom den nya organisationen vid sidan av utredning och lagföring är starkt inriktad på brottsförebyggande arbete och sårbarhetsprevention, är det dock svårt att i dagsläget förutse om och i så fall hur stor den ökade belastningen kommer att bli. Utvecklingen behöver dock följas upp i detta avseende.

Eventuella kostnader som kan uppkomma för andra myndigheter och statliga aktörer med anledning av omorganisationen bedöms vara marginella.

## Sammanfattande bedömning

Utgångspunkten för vårt förslag är att Ekobrottsmyndighetens verksamhet, finansiering och personal i dess helhet förs över till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten.

Omorganisationen, verksamhetsöverföringen och inrättandet av de nya enheterna bedöms i sig medföra vissa omställningskostnader under en övergångsperiod och andra kostnader av engångskaraktär. Som vi beskrivit i avsnitt 6.4 bör vårt förslag genomföras så fort som möjligt. Realistiskt bedömer vi att ett genomförande kan inledas den 1 januari 2027. De aktuella kostnaderna förutses därför uppstå under 2027. Exempel på omställningskostnader är arbetet med överlämning av ärenden och diaries, anpassningar av ekonomisystem, flytt av utrustning och inventarier, merkostnader i samband med uppsägning av avtal, HR-frågor och säkerhetsfrågor. Kostnadernas storlek är i

avsaknad av ett bättre underlag svåra att bedöma med någon exakthet. Preliminärt bedömer vi att det kan röra sig om några tiotals miljoner och att kostnaderna kan hanteras inom befintliga anslag. Myndigheterna bör dock inom ramen för regeringsuppdraget att förbereda omorganisationen inkomma med ett mer utförligt ekonomiskt underlag i detta avseende och redogöra för de eventuella kostnadsökningar som kan aktualiseras (se avsnitt 6.4).

Kostnader som kan uppkomma för andra myndigheter och statliga aktörer med anledning av omorganisationen bedöms kunna hanteras inom ram.

### **13.5.2 Övriga konsekvenser för de berörda myndigheterna med anledning av omorganisationen**

#### **Något ytterligare om kompetensförsörjning och personalfrågor**

Vårt förslag till organisationsförändringar har konsekvenser för myndigheternas kompetensförsörjning och personal.

I första hand berörs Ekobrottsmyndighetens personal.

Förslaget innefattar inordning av en statlig myndighets uppgifter i en annan statlig myndighet. Enligt 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) gäller att vid övergång av ett företag, en verksamhet eller en del av en verksamhet från en arbetsgivare till en annan, övergår också de rättigheter och skyldigheter på grund av de anställningsavtal och de anställningsförhållanden som gäller vid tidpunkten för övergången på den nya arbetsgivaren. Om den avlämnande och den mottagande myndigheten är överens om att det är identitet i de uppgifter som överförs från en arbetsgivare (myndighet) och inordnas hos en annan arbetsgivare (myndighet) innebär det att berörd personals anställningsavtal automatiskt går över i den lydelse som gäller vid övertagandetidpunkten. Dock är det den mottagande arbetsgivaren som bedömer om det är fråga om en verksamhetsövergång enligt 6 b § LAS. Med berörd personal avses den person som till minst 50 procent arbetar med de uppgifter som berörs.

En arbetstagar i den avlämnande myndigheten har rätt att motätta sig att anställningsavtalet går över till den mottagande myndigheten, men riskerar att bli uppsagd p.g.a. arbetsbrist i den avvecklade myndigheten.

Vid uppsägning på grund av arbetsbrist har anställda i staten, enligt det statliga avtalet om omställning, en längre uppsägningstid än den som följer av LAS. Personalkostnader kan därför öka avvecklingskostnaderna för den myndighet som ska avvecklas.

Vid en sådan omorganisation som vi föreslår är det således Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten som ska göra bedömningen av om, och i vilka delar, verksamhetsflytten är att bedöma som en verksamhetsövergång enligt 6 b § LAS. Mycket talar emellertid för att så kan bedömas vara fallet beträffande merparten av verksamheten. Vissa enskilda stabsfunktioner kan dock komma att behöva avvecklas. I bedömningen ingår att ta ställning till vilka arbetstagare som omfattas av verksamhetsövergången. Detta gäller särskilt för de arbetstagare som arbetar delvis eller indirekt med uppgifter som överförs. Det är nödvändigt att arbetsgivaren under processen har erforderlig samverkan och förhandling med berörda arbetstagarorganisationer.

Oavsett hur det förhåller sig med ovannämnda bedömningar är vår utgångspunkt att samtliga medarbetare vid Ekobrottsmyndigheten bör erbjudas anställning vid Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har också uttryckt att det finns en övergripande ambition från myndigheternas sida att erbjuda anställning till samtliga medarbetare inom Ekobrottsmyndigheten.

Medarbetare som redan i dag är anställda av Polismyndigheten och placerade vid Ekobrottskansliet bör genom arbetsledningsbeslut kunna placeras på Polismyndigheten inom ramen för sin nuvarande anställning.

Även Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens personal berörs av omorganisationen, men i mindre utsträckning. Vissa funktioner kan förväntas få en högre arbetsbelastning under en period. Det gäller bl.a. ledningsfunktioner och verksamhetsstöd.

I bl.a. avsnitt 6.2.3 har vi redogjort för risken för kompetenstapp i samband med omorganisationen. Vår förväntan är att de organisatoriska förändringarna inte kommer att få någon omfattande negativ inverkan på möjligheten behålla och rekrytera personal med erforderlig kompetens och att den nya organisationen kommer att framstå som en attraktiv arbetsplats med intressanta arbetsuppgifter. Det kan emellertid inte uteslutas att vissa medarbetare väljer att tacka nej till en fortsatt anställning inom Polismyndigheten eller Åklagar-

myndigheten. Farhågan har främst gjorts gällande i fråga om Ekobrottsmyndighetens civila utredningspersonal och har att göra med löne- och kompetensutvecklingen inom polisen. Det vi har inhämtat från Polismyndigheten och i samtal med fackliga företrädare har gett oss förtroende för att Polismyndigheten kommer att omhänderta Ekobrottsmyndighetens specialistkompetens väl. På sikt förväntas omorganisationen dessutom innebära förbättrade möjligheter till kompetensutveckling och erfarenhetsutbyten i och med det nya arbetssättet och ett bredare arbetsfält. I planeringen av kompetensförsörjning bör det dock tas höjd för ett visst behov av nyrekrytering.

Det är en stor omställning i sig att fungera och arbeta tillsammans med personal från en annan myndighet som kan ha en annan arbetsplatskultur. Detta gäller särskilt när det historiskt har funnits konfliktytor mellan de berörda myndigheterna (jfr sammanfattningen av våra iakttagelser i avsnitt 4.8). Det är därför sannolikt så att det kommer att behövas särskilda personalpolitiska insatser för att inledningsvis omhänderta och ”jämka ihop” personalen. Detta gäller både hos Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten.

Eftersom förslaget innebär att verksamheten ska fortsätta bedrivas på de orter på vilka den bedrivs i dag och i huvudsak i samma lokaler förväntas det inte aktualisera beslut om t.ex. omlokalisering av verksamhet eller frågor om berörda arbetstagare bör anses vara arbetskyldiga eller inte på en ny verksamhetsort.

Polismyndigheten har i sina kontakter med oss lyft frågor som särskilt behöver beaktas i personalhänseende inför en omorganisation. Dessa rör samverkan och förhandlingar med fackliga organisationer enligt medbestämmlagen och arbetsmiljölagen, tid och resurser i form av kompetensutveckling och behörighetshantering kopplat till arbete inom Polismyndigheten samt förändringar i HR-systemen. Vidare har man pekat på behovet av ett omfattande HR-stöd till Ekobrottsmyndighetens nuvarande personal i syfte att möjliggöra övergången. En ytterligare omständighet som det behöver tas hänsyn till är att det i Polismyndigheten finns ett lokalt kollektivavtal som ger extra avsättning till Kåpan extra, vilket medför högre lönekostnader. Medarbetare som övergår till Polismyndigheten förväntas också behöva genomgå nya säkerhetsprövningar. Medarbetare som tillhör Polismyndigheten behöver genomgå förnyade säkerhetsprövningar om arbetsuppgifterna förändras. Man har också förutsett att förändringen kan medföra viss oro bland personalen, vilket ställer

särskilda krav på ledning, kommunikation och ett aktivt arbetsmiljöarbete, inklusive företagshälsovård, under en övergångsperiod.

Åklagarmyndigheten har bedömt att organisationen är väl anpassad för att omhänderta Ekobrottsmyndighetens åklagare och viss administrativ personal. Även inom den myndigheten kommer dock vissa av de åtgärder som beskrivs ovan att behöva vidtas.

I det ovanstående har vi gjort en övergripande beskrivning av några av de frågor som bör utredas närmare inom ramen för regeringens uppdrag till myndigheterna att förbereda omorganisationen. Vi vill framhålla vikten av att den personal som blir berörd av förändringen bemöts med omtanke och respekt samt vikten av att Ekobrottsmyndighetens specialistkompetens omhändertas och kan vidareutvecklas inom den nya organisationen.

### Något ytterligare om it-frågor

Inom Ekobrottsmyndigheten används i dag delvis samma it-system som inom Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Exempelvis används åklagarväsendets ärendehanteringssystem Cåbra och motvarigheten inom Polismyndigheten, DurTvå.

Utöver dessa it-stöd använder Ekobrottsmyndigheten vissa egenutvecklade applikationsstöd<sup>2</sup> och egna it-miljöer, bl.a. en forensisk it-miljö och en it-miljö för analys och bearbetning.

Utgångspunkten är att den nya organisationen måste ha en för ekobrottsbekämpning ändamålsenlig it-struktur med hög säkerhet.

Enligt vad vi har inhämtat kommer detta inte vara förenat med några större svårigheter inom Åklagarmyndigheten, där åklagarna inom den nya avdelningen för ekobrottsbekämpning fortsatt kommer att använda Cåbra.

Omfattningen av integrering och överföring av Ekobrottsmyndighetens it-system och/eller anpassningar i och till befintliga system inom Polismyndigheten förväntas vara större. It-systemet DurTvå används redan. Hur de egenutvecklade it-miljöerna ska hanteras behöver dock utredas vidare.

---

<sup>2</sup> Exempel på sådana applikationsstöd är en tjänst för engagemang hos finansiella institut anslutna till Skatteverkets ”Mekanismen”, system för transkribering från tal till text inklusive översättning, system för att följa upp status över it-beslag och utredningsapplikationer för bearbetning av finansiell information.



Polismyndigheten har framfört att omorganisationen utifrån ett it- och systemutvecklingsperspektiv bedöms ha övervägande positiva konsekvenser. It-avdelningen har redan etablerade rutiner för att skala upp it-förmåga och inrätta nya organisatoriska entiteter. Polismyndighetens it-avdelning tillhandahåller redan i dag teknisk hjälp och stöd till Ekobrottsmyndigheten. Dels har Ekobrottskansliets polisanställda personlig it-utrustning, dels tillhandahålls viss generell utrustning som nätverk och skrivare. Ekobrottsmyndigheten har också tillgång till t.ex. visst lagringsutrymme och e-post som tillhör Polismyndigheten. Det finns enligt myndigheten utmaningar med att vara två separata myndigheter som ska dela på samma system och it-lösningar, och även ur ett informationsförsörjningsperspektiv skulle en verksamhetsövergång vara positiv. Informationen kan inhämtas, samlas och analyseras samlat i en myndighet och kan utifrån detta användas i flera olika syften. Även den dubblerade it-utveckling som nu sker i fråga om t.ex. stordataanalys, AI-stöd och förmåga att automatisera inhämtning och bearbetning kan undvikas vid en verksamhetsövergång.

Ekobrottsmyndigheten har bl.a. lyft behovet av att behålla vissa egenutvecklade system som är särskilt anpassade för verksamheten i en ny organisation, eller få motsvarande it-förmåga, samt risken för kostnader i samband med uppsägning av vissa avtal i fråga om it-system som behöver sägas upp och förhandlas om. De egenutvecklade systemen har arbetats fram i avsikt av erforderligt stöd från Polismyndighetens sida.

Sammanfattningsvis är det vår bedömning att det är positivt att många av de skav och konfliktytor som har funnits mellan de tre myndigheterna i frågor som rör it-stöd kommer att försvinna med omorganisationen. Vidare kommer flera synergieffekter att kunna uppnås. Att den nya organisationen ges ett ändamålsenligt och fullt utvecklat it-stöd är en viktig förutsättning för dess möjligheter att fungera effektivt. Det ligger därför ett tungt ansvar på Polismyndigheten att ombesörja detta, helst redan inför driftsättandet av organisationen. Sannolikt kommer detta att vara förenat med vissa kostnader.

Inom ramen för regeringens uppdrag till myndigheterna behöver frågan om hur Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten kan tillhandahålla en för ekobrottsbekämpning ändamålsenlig it-struktur till den nya organisationen analyseras och lösas ut.

## Något ytterligare om lokalförsörjningen

Vårt förslag innebär att verksamheten, i varje fall inledningsvis, ska fortsätta bedrivas i samma lokaler som i dag.

De grundläggande villkoren för myndigheternas lokalhantering finns i förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning. Av den framgår bl.a. att varje myndighet ansvarar för hur de lokaler som den disponerar används. Myndigheten företräder staten som arbetsgivare i frågor enligt arbetsmiljölagstiftningen. Den företräder också staten som lokalhyresgäst eller arrendator i frågor enligt jordabalken.

I samband med en överlåtelse av ett hyresavtal, som tidigare innehafts av Ekobrottsmyndigheten, måste det redas ut hur det nya hyresförhållandet ska se ut. Lokalerna kan delas upp och hyras separat av Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Ett annat alternativ är att ett inbördes avtal ingås mellan de två myndigheterna. Även frågor om arbetsmiljöansvar behöver utredas. Andra frågor som aktualiseras är säkerhetsskyddsfrågor och frågor om skalskydd.

I samband med detta är det viktigt att uppmärksamma villkoren i de hyreskontrakt som Ekobrottsmyndigheten har tecknat avseende lokalerna. Uppsägning kan normalt endast ske utan kostnader till hyrestidens slut med beaktande av uppsägningstiden. Om verksamhetsflytten innebär förändringar som avser hyrestagaren och verksamheten, inte lokalernas omfattning, kan det bli aktuellt att säga upp det gamla hyreskontraktet för villkorsändring. Lokalerna bör i dessa fall sägas upp snarast möjligt. Om den återstående bindningstiden är lång kan det finnas skäl att förhandla fram en förtida avlösen av hyreskontrakten.

Ekobrottsmyndigheten har i utredningen särskilt framhållit kostnaderna för att omförhandla hyresavtal. I Stockholm har myndigheten exempelvis nyligen tecknat ett sexårigt hyresavtal beträffande nya lokaler, som i skrivande stund byggs om för att anpassas till myndighetens behov. Bland annat har olika säkerhetslösningar och ett forensiskt laboratorium varit kostsamma. Lokaler på fler orter står på tur. Vissa orter har lokaler med tjugofemåriga avtal.

På de flesta orter, med några undantag, bl.a. Stockholm och Uppsala, finns Ekobrottsmyndigheten redan i rättscentrum. Polismyndigheten har framhållit att förslaget, trots detta, kan medföra infrastrukturella konsekvenser i form av ombyggnationer och reno-

veringar för att uppfylla verksamhets- och säkerhetskrav. Om Polismyndigheten tar över lokaler krävs exempelvis säkerhetsanalyser, säkerhetshöjande åtgärder och tekniska installationer.

Det kan inte uteslutas att det i vissa fall kan behövas nya lokaler, särskilt inför en expansion av verksamheten. Att anskaffa nya lokaler är en process som kan ta förhållandevis lång tid. Det är därför viktigt att sådana frågor tas upp snarast möjligt.

I regeringens uppdrag åt berörda myndigheter bör det sammanfattningsvis ingå att undersöka hur den nya verksamheten förhåller sig till de befintliga lokalernas storlek, utformning och kostnader.

### Några frågor om styrning m.m.

Grundläggande frågor om den nya organisationens styrning och ledning har berörts i avsnitt 7.5. Inför en förändring behöver myndigheterna vidta en rad åtgärder.

Inordning eller överföring av uppgifter från en annan myndighet innebär att den mottagande myndigheten behöver anpassa sin interna ledning och styrning. Bland annat innebär detta att Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten behöver se över t.ex. arbetsordning om organisation och delegering av beslutanderätt, verksamhetsplan och ordning för intern styrning och kontroll. Som utvecklas i avsnitt 7 behöver myndigheterna också arbeta fram bl.a. strategiska mål, framgångsfaktorer och resultatindikatorer i den interna styrningen av verksamheten.

Den föreslagna organisationsförändringen innebär även att regeringen behöver förändra sin styrning och uppföljning. Styrningen kommer att bli rakare och i mindre utsträckning behöva fokuseras på samordningen mellan myndigheterna. Det finns dock ett behov av att arbeta fram ändamålsenliga uppföljningsmetoder som är anpassade efter den nya organisationens fokus på proaktiv brottsbekämpning och sårbarhetsreducering, vid sidan av lagföring (jfr avsnitt 7.4). Uppföljningen bör även innefatta frågan om organisationen har fått rätt förutsättningar för att arbeta effektivt och om en utgående resurs på området har säkerställts.

Vidare har frågan lyfts från vissa håll om förutsättningarna för finansmarknadsbrotten och andra särskilt kvalificerade ekobrott att utredas effektivt i den nya organisationen.

Finansmarknadskammarens arbete kommer enligt vårt förslag i princip oförändrat att flyttas över till den nya organisationen. Vi förväntar oss därför – och har förtroende för – att handläggningen av finansmarknadsbrotten får förutsättningar att fortsatt vara effektiv. Det kan dock finnas anledning för regeringen att följa upp handläggningen av dessa brott särskilt.

Regeringen behöver även ta fram ändrade instruktioner som reglerar nya uppgifter och justerar befintliga uppgifter samt utvecklade regleringsbrev som bl.a. fastställer finansiella förutsättningar och villkor i samband med omorganisationen.

En farhåga som har uttryckts i utredningen är att omorganisationen kan uppfattas som att verksamheten inom Polismyndigheten centraliseras, eftersom den handlar om ett inrätta en nationell Stockholmsbaserad enhet, vilket skulle stå i strid med regeringens ambition och uppdrag till Polismyndigheten, och myndighetens mål, att öka den lokala polisnärvaron i hela landet. Bland annat ska myndigheten enligt sitt regleringsbrev för 2025 redovisa vilka åtgärder avseende verksamhetsstyrning, organisering och resursfördelning som myndigheten har vidtagit för att säkerställa den lokala närvaron i hela landet.

Häremot måste dock invändas att vårt förslag inte handlar om att någon verksamhet som i dag bedrivs och styrs i regionerna kommer att flyttas till nationell nivå. På samma sätt som Ekobrottsmyndigheten i dag, kommer ekobrottsbekämpningen att bedrivas genom regional närvaro. Däremot kommer verksamheten att ha en nationell ledning och styrning. Den personal som kommer att vara regionalt placerad inom Ekopolisen är alltså inte personal som tidigare funnits tillgänglig för regionledningarna. Det är viktigt att komma ihåg anledningen till att enheten föreslås vara nationell, nämligen att säkra en fredad resurs för ekobrottsbekämpningen och ge förutsättningar till den överblick och det proaktiva angreppssätt som är nödvändigt på detta område.

Vi bedömer således inte att inrättandet av en nationell enhet för ekobrottsbekämpning står i strid med ambitionen att öka den lokala polisiära närvaron ute i landet eller ett ökat antal poliser i yttre tjänst.

Omorganisationen kommer att bidra till målet att förbättra resultaten i utredningsverksamheten så att fler brott kan klaras upp.

Vårt förslag på omorganisation går väl i hand med Åklagarmyndighetens uppdrag att arbeta med en mer proaktiv brottsbekämpning för att förebygga att fler brott begås.

### **Andra konsekvenser som behöver utredas närmare i uppdraget till myndigheterna**

Även andra konsekvenser behöver utredas vidare inom ramen för uppdraget till myndigheterna. Exempel på sådana frågor redovisas nedan.

- Hantering av utrustning och egendom tillhörande Ekobrottsmyndigheten, exv. datorer, polisbilar och Rakel-utrustning (avyttrande, övergång eller uppsägning av leasingavtal),
- hantering av anläggningstillgångar och avskrivningar och övertagande av eventuella lån,
- avtalsinventering,
- omstrukturering av interna och externa webbplatser,
- integrering av registratur och arkiv
- arkivläggning och andra arkivfrågor,
- upphovsrättsliga frågor avseende t.ex. dataprogram, och
- hantering av konstverk (jfr förordningen [1990:195] om vård av statens konst).

### **Ekobrottsmyndighetens nationella och internationella uppdrag**

Som framgår av avsnitt 5 har Ekobrottsmyndigheten funktioner i en lång rad nationella och internationella organisationer och samverkansorgan, bl.a. som kontaktpunkt eller sambandscentral. Exempel på sådan samverkan är deltagande i OB-satsningen med placering i bl.a. Nuc och Ruc och A-krimisatsningen. Vidare är Ekobrottsmyndigheten ständig ordförande i SEFI-rådet. Ett exempel på en internationell organisation där Ekobrottsmyndigheten har en viktig funktion, är OLAF, Europeiska byrån för bedrägeribekämpning, som Ekobrotts-

myndigheten är sambandscentral för i Sverige. Det finns även ett ARO-kontor (Asset Recovery Office) vid Ekobrottsmyndigheten.

En konsekvens av vårt förslag är att dessa uppdrag och funktioner måste hanteras av andra myndigheter.

Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt Eppo, Europeiska åklagarmyndigheten. Sverige gick med i Eppo i juli 2024. Vid Ekobrottsmyndigheten är Sveriges svenska europeiska delegerade åklagare placerade. Eppo har befogenhet att utreda, lagföra och väcka talan mot personer som begår brott som riktar sig mot EU:s budget. De europeiska delegerade åklagarna utreder brott i Sverige för Eppos räkning, och har i dag framför allt Ekobrottsmyndigheten som utredningsresurs. Vårt förslag innebär att utredningsresursen i första hand kommer att vara Ekopolisen. För Eppos vidkommande bedöms detta inte medföra någon försämring i förhållande till i dag, eller stå i strid med Eppo-förordningen. Förslaget innebär också att de svenska europeiska delegerade åklagarna kommer att ha sin placering vid Åklagarmyndigheten.

I det uppdrag som regeringen ger myndigheterna bör frågor som rör förhållandet till Eppo och de svenska europeiska delegerade åklagarnas arbetsförhållanden (jfr Trygghet för EU-åklagare i Sverige [Ds 2022:25]) redas ut. Även frågor som rör Ekobrottsmyndighetens övriga deltagande i nationella och internationella samverkansfora behöver redas ut. I de flesta fall deltar redan Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten, och någon funktion behövs inte att fylla Ekobrottsmyndighetens plats. I de fall där en ersättning är nödvändig förväntas Polismyndigheten ofta vara lämplig att överta aktuell funktion. I några fall bör valet i stället falla på Åklagarmyndigheten, t.ex. avseende Eppo.

### 13.6 Konsekvenser för enskilda och företag

Den föreslagna organisationen har som syfte och förväntad konsekvens att minska brottsligheten, inte minst företagsrelaterad brottslighet.

Att bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten blir mer effektiv förväntas i förlängningen innebära att färre enskilda och företag är brottsoffer. En utveckling där den ekonomiska brottsligheten minskar och tryggheten i samhället ökar har positiva effekter

för enskilda och företag. Utöver det ekonomiskt lidande och den kränkning som brotten innebär för enskilda innebär brottsligheten stora kostnader för företag och försäkringsbolag, både direkta kostnader och indirekta kostnader för säkerhetsåtgärder och efterlevnadssystem för att förebygga ekonomisk brottslighet. I förlängningen medför en bättre utredningsförmåga naturligtvis också ett starkt förtroende för rättsväsendet.

För enskilda, företag, andra anmälare och samverkande aktörer inom brottsbekämpningen kommer det att underlätta att ha färre brottsbekämpande myndigheter att förhålla sig till och en instans att anmäla samtliga brottstyper till.

En mer effektiv bekämpning av ekonomisk brottslighet har också positiva effekter på företagens arbetsförutsättningar och konkurrensförmåga, liksom på den fria konkurrensen och förtroendet för de finansiella systemen och marknadens funktion och lika villkor.

### **13.7 Konsekvenser för brottsligheten, brottsbekämpningen och det brottförebyggande arbetet**

Förslaget innebär enligt vår bedömning att staten får en mer effektiv bekämpning av den organiserade och kvalificerade ekonomiska brottsligheten. I förlängningen kommer förslaget också att ha positiva effekter på bekämpningen av annan organiserad brottslighet. Anledningen till det är att den ekonomiska brottsligheten är en inkomstkälla, grogrund och förutsättning för organiserad brottslighet i stort. Vårt förslag innebär att utrednings- och underrättelseärenden där samma individer har gjort sig skyldiga till både ekonomisk brottslighet och annan brottslighet kan handläggas samlat och att kriminella aktörer kan lagföras mer effektivt. I förlängningen förväntas detta bidra till att tillväxten av den organiserade brottsligheten hämmas. Eftersom en viktig del av vårt förslag är ett stort fokus på proaktiv brottsbekämpning och sårbarhetsreducering förväntas förslaget även bidra till att färre brott begås. Detta ger i sin tur färre enskilda, företag och myndigheter som är brottsoffer.

Förslaget förväntas således att ha positiva effekter på brottsbekämpningen och det brottförebyggande arbetet.

### 13.8 Konsekvenser för den personliga integriteten

Det arbetssätt som vi föreslår syftar bl.a. till att underlätta att information delas i större utsträckning. Vi föreslår emellertid inte någon förändring i regelverken som värnar den personliga integriteten (se dock förslagen i avsnitt 8 som har en separat konsekvensanalys). Det handlar i stället om att utnyttja den lagstiftning som finns på ett bättre sätt. Informationshanteringen kommer att styras av befintlig lagstiftning och kringgärdas av den informationssäkerhet och det skydd för den personliga integriteten som både det EU-rättsliga och det svenska regelverket ställer upp.

Förslagen förväntas mot denna bakgrund inte innebära någon försämring i integritetshänseende.

Konsekvenser för den personliga integriteten med anledning av våra förslag inom våra deluppdrag redovisas i respektive avsnitt.

### 13.9 Övriga följdändringar

Ekobrottsmyndigheten förekommer i ett 70-tal författningar, varav 18 lagar. En konsekvens av vårt förslag är att dessa författningar måste ändras.

I avsnitt 12 redogör vi för vilka dessa författningar är. Vi lämnar, som framgår där, författningsförslag när det gäller ändringar i lagrum. I fråga om förordningar lämnar vi inte författningsförslag. I flertalet fall kräver ändringens karaktär inte några närmare överväganden utan består i allt väsentligt i att Ekobrottsmyndigheten utgår från lydelsen av bestämmelsen. Vi lämnar inte heller författningsförslag i övriga fall, där det vidare ansvaret för ett uppdrag eller liknande behöver utredas närmare av myndigheterna i de kommande förberedelserna. Dock anger vi vilka författningar som vi anser berörs av sådana överväganden.



# 14 Författningskommentar

## 14.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

### 47 kap. Om väckande av enskilt åtal och huvudförhandling i mål, vari sådant åtal föres

#### 1 §

*Enskilt åtal väcks genom att målsäganden hos rätten skriftligen ansöker om stämning mot den som ska tilltalas. Åtal ska anses vara väckt när stämningsansökan kom in till rätten.*

Paragrafen reglerar hur ett enskilt åtal väcks. Övervägandena finns i avsnitt 11.7.

I första stycket görs vissa språkliga justeringar.

Andra stycket utgår. I sak innebär detta att rätten till s.k. rekonventionstalan tas bort. Ändringen innebär att om en tilltalad vill väcka talan mot målsäganden eller åklagaren om ansvar för falskt eller obefogat åtal, falsk angivelse eller annan osann tillvitelse angående brott, måste han eller hon väcka enskilt åtal enligt första stycket genom stämningsansökan. Hittills har den tilltalade kunnat väcka talan om ansvar för dessa brott utan stämning, om talan väckts i samma mål.

## 14.2 Förslaget till lag om ändring i utsökningsbalken

### 4 kap. Utmätning

*Hävande av utmätning och annan rättelse*

#### 35 a §

*När ett beslut om utmätning av egendom som tagits i förvar upphävs eller på annat sätt förfaller, ska egendomen lämnas ut till gäldenären. Egendomen ska i stället lämnas ut till tredje man om det genom rättegång blivit utrett att den*

*tillhör tredje mannen eller om egendomen vid förvarstagandet var i dennes besittning på grund av handpanträtt eller retentionsrätt.*

*Kronofogdemyndigheten ska underrätta gäldenären eller, i fall som avses i första stycket andra meningen, tredje man om att egendomen kan hämtas och att den, om den inte hämtas, kan komma att säljas för statens räkning eller förstöras. Efter delgivning av en sådan underrättelse ska egendomen finnas tillgänglig för hämtning hos Kronofogdemyndigheten i minst tre månader. Om egendomen inte hämtas inom denna tid får den säljas för statens räkning eller förstöras.*

Paragrafen är ny. Den upplyser om hur Kronofogdemyndigheten ska förfara med egendom när en utmätning upphävs eller på annat sätt förfaller. Övervägandena finns i avsnitt 9.10.2.

För att paragrafen ska vara tillämplig krävs dels att ett utmättningsbeslut har hävts eller på annat sätt förfallit, dels att utmätningen avsåg egendom som tagits i förvar av Kronofogdemyndigheten. Det handlar alltså om lös egendom i form av fysiska föremål som har säkerställts genom förvarstagande (jfr 6 kap.). Beträffande annan typ av egendom, eller sådan egendom där utmätningen säkerställts på annat sätt, är paragrafen inte tillämplig. Paragrafen gäller oavsett om det är Kronofogdemyndigheten eller allmän domstol som har hävt utmättningsbeslutet och oberoende av vilken grund för hävning som ansetts föreligga. Med uttrycket på annat sätt förfaller åsyftas de situationer där utmättningsbeslutet inte längre ska gälla utan att det för den delen krävs ett särskilt hävningsbeslut, t.ex. om gäldenären betalat sin skuld och verkställigheten ska avbrytas (8 kap. 17 §) eller en exekutionstitel upphävs och vidtagna åtgärder för verkställighet ska återgå (3 kap. 22 §).

Genom hänvisningar i 16 kap. 13 § (utsökningsbalken) och 69 kap. 15 § skatteförfarandelagen (2011:1244) framgår att paragrafen ska tillämpas även när egendom som tagits i förvar med anledning av verkställigheten av ett beslut om kvarstad eller betalningssäkring ska återlämnas.

I *första stycket* anges vem egendomen ska lämnas ut till. Huvudregeln är att egendomen ska lämnas ut till gäldenären. I de fall rätten i en dom som har fått laga kraft har fastställt att tredje man äger bättre rätt än gäldenären och borgenären till den aktuella egendomen, ska egendomen dock lämnas ut till den tredje mannen. Detta gäller oavsett om talan om bättre rätt anhängiggjorts efter ett föreläggande enligt 4 kap. 20 § eller förts helt fristående från utsökningsmålet. Egendomen ska även lämnas ut till tredje man om den vid förvars-

tagandet var i tredje mans besittning och innehades med handpant­rätt eller retentionsrätt (jfr 6 kap. 7 § tredje stycket).

Kronofogdemyndigheten ska inte göra en egen prövning av ägande­rättsfrågan eller bedömning av vem egendom ska lämnas ut till. Regleringen utgör inte annat än en anvisning för myndigheten om vem som ska underrättas om att egendomen finns tillgänglig för av­hämtning. Åtgärden att lämna en underrättelse medför inte andra rättsverkningar än att egendomen kan komma att förstöras eller säljas för statens räkning om den inte hämtas inom föreskriven tid och saknar civilrättslig betydelse utanför utsökningsmålet. Det finns lika lite som före bestämmelsens tillkomst några hinder mot att den som har rätt att hämta egendomen låter annan göra det. Gälldenären kan t.ex. låta en tredje man som gjort gällande äganderätt hämta egendomen för den förstnämndes räkning.

I *andra stycket* anges att en underrättelse till gälldenären eller, i förekommande fall, tredje man ska innehålla uppgift om vad följd­en av ett uteblivit avhämtande blir, nämligen att egendomen kan förstöras eller säljas för statens räkning. En underrättelse kan lämnas på olika sätt och vara såväl skriftlig som muntlig. Däremot måste underrättelsen delges för att tidsfristen ska börja löpa och för att egendom som inte avhämtas slutligen ska tillfalla staten. Med del­givning avses delgivning enligt delgivningslagen (2010:1932). Något särskilt delgivningssätt är inte föreskrivet. I det att en underrättelse ska lämnas om att egendomen kan hämtas ligger även att det ankom­mer på Kronofogdemyndigheten att ange var och när den kan hämtas. Regleringen utgör dock inte något hinder för myndigheten att komma överens med den som ska hämta egendomen om en annan ordning i det enskilda fallet, t.ex. att en tidigare utmätt maskin avlämnas vid gälldenärens fabrikslokal. Inte heller finns det något hinder mot att en enskild efterger sin rätt till egendomen innan tremånadersfristen har löpt ut.

Enligt *andra stycket* sista meningen ankommer det på Krono­fogdemyndigheten att avgöra om egendom som inte avhämtats ska säljas eller förstöras. Bestämmelsen är fakultativ och det finns inte något krav på att omedelbart låta sälja eller förstöra egendomen när tremånadersfristen löpt ut. Har t.ex. gälldenären eller, i förekommande fall, tredje man i nära anslutning till fristens utgång uttryckt en vilja om att hämta egendomen, finns det ofta skäl för Kronofogdemyn­digheten att avvakta om så faktiskt sker innan åtgärder för att sälja

eller förstöra egendomen vidtas. Försäljning av egendom torde bli förhållandevis ovanligt och komma i fråga endast om värdet av egendomen med viss marginal överstiger de förväntade kostnaderna för försäljningen. Medel som flutit in vid en försäljning tillfaller staten.

### 35 b §

*Om utmätt egendom innehåller annan lös egendom (överskottsgods) som inte omfattas av utmätningen ska Kronofogdemyndigheten underrätta gäldenären om att egendomen kan hämtas och att den, om den inte hämtas, kan komma att säljas för statens räkning eller förstöras. Efter delgivning av en sådan underrättelse ska egendomen finnas tillgänglig för hämtning hos Kronofogdemyndigheten i minst tre månader. Om egendomen inte hämtas inom denna tid får den säljas för statens räkning eller förstöras.*

Paragrafen är ny. Den reglerar hur Kronofogdemyndigheten ska förfara om utmätt egendom innehåller annan egendom som inte omfattas av utmättningsbeslutet, s.k. överskottsgods. Övervägandena finns i avsnitt 9.10.2.

Ett exempel på en situation när paragrafen kan aktualiseras är när Kronofogdemyndigheten utmäter ett fordon och vid genomgång av fordonet inför försäljningen uppmärksammar att t.ex. en bilbarnstol eller ett par hörlurar har glömts eller lämnats i fordonet. Paragrafen blir inte tillämplig om Kronofogdemyndigheten beslutar att utmäta överskottsgodset. I praktiken har överskottsgods dock ofta inte ett sådant värde att det är försvarligt att utmäta det för gäldenärens skulder, även om förutsättningarna i övrigt vore uppfyllda.

Genom hänvisningar i 16 kap. 13 § (utsökningsbalken) och 69 kap. 15 § skatteförfarandelagen framgår att paragrafen ska tillämpas även vid verkställighet av beslut om kvarstad och betalningssäkring.

Det förfarande som föreskrivs i lagrummet är detsamma som när ett utmättningsbeslut hävs enligt 35 a §. Kronofogdemyndigheten ska underrätta gäldenären om att överskottsgodset kan hämtas samt om vad följderna av ett uteblivit avhämtande blir, nämligen att egendomen kan förstöras eller säljas för statens räkning. En underrättelse kan lämnas på olika sätt och vara såväl skriftlig som muntlig. Däremot måste underrättelsen delges för att tidsfristen ska börja löpa och för att egendom som inte avhämtas slutligen ska tillfalla staten. Med delgivning avses delgivning enligt delgivningslagen (2010:1932). Något särskilt delgivnings sätt är inte föreskrivet. I det att en under-

rättelse ska lämnas om att egendomen kan hämtas ligger även att det ankommer på Kronofogdemyndigheten att ange var och när den kan hämtas. Regleringen utgör dock inte något hinder för myndigheten att komma överens med den som ska hämta egendomen om en annan ordning i det enskilda fallet. Inte heller finns det något hinder mot att en enskild efterger sin rätt till egendomen innan tremånadersfristen har löpt ut.

Enligt sista meningen ankommer det på Kronofogdemyndigheten att avgöra om egendom som inte avhämtats ska säljas eller förstöras. Bestämmelsen är fakultativ och det finns inte något krav på att omedelbart låta sälja eller förstöra egendomen när tremånadersfristen löpt ut. Har t.ex. gäldenären i nära anslutning till fristens utgång uttryckt en vilja om att hämta egendomen, finns det ofta skäl för Kronofogdemyndigheten att avvakta med att vidta sådana åtgärder. Försäljning av egendom torde bli förhållandevis ovanligt och komma i fråga endast om värdet av egendomen med viss marginal överstiger de förväntade kostnaderna för försäljningen. Medel som flutit in vid en försäljning tillfaller staten.

## 6 kap. Säkerställande av utmätning

### Biträde av brottsbekämpande myndigheter

#### 12 a §

Om egendom som har påträffats i Polismyndighetens, *Ekobrottsmyndighetens*, *Tullverkets* eller *Kustbevakningens* verksamhet utmäts, får Kronofogdemyndigheten begära biträde av *myndigheten i fråga* för att ta egendomen i förvar enligt 2 och 4–8 §§. Detsamma gäller om sådan egendom ska tas i förvar enligt 12 §.

*Inom ramen för myndigheternas biträde med att ta egendomen i förvar har tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän rätt till sådan vålds användning som anges i 2 kap. 3 § första stycket 1 och 4 och andra stycket tullbefogenhetslagen (2024:710) och 2 kap. 4 § första stycket 1 och 4 och andra stycket kustbevakningslagen (2019:32). Vid vålds användningen ska principerna i 2 kap. 2 § tullbefogenhetslagen och 2 kap. 1 § kustbevakningslagen tillämpas. Polismäns rätt till vålds användning framgår av polislagen (1984:387).*

Paragrafen innehåller bestämmelser om Kronofogdemyndighetens möjlighet att få biträde av vissa brottsbekämpande myndigheter för att ta utmätt lös egendom i förvar. Övervägandena finns i avsnitt 9.4–9.7.

Kronofogdemyndigheten får enligt paragrafens nuvarande lydelse begära biträde av Polismyndigheten för att säkerställa lös egendom genom att ta den i förvar. Författningskommentar till paragrafen i dess nuvarande lydelse, se prop. 2021/22:197 s. 31.

Genom ett tillägg i *första stycket* ges Kronofogdemyndigheten möjlighet att begära biträde vid utmätning på distans av fler brottsbekämpande myndigheter, nämligen Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen. På samma sätt som beträffande Polismyndigheten är det en förutsättning att egendomen påträffas inom ramen för myndigheternas verksamhet. Kravet på att det ska röra sig om egendom som myndigheten träffar på i sin verksamhet innebär ett krav på att egendomen finns till hands, dvs. att egendomen är tillgänglig så att den kan tas i förvar.

Paragrafen fyller en funktion främst då egendomen inte redan av andra skäl ska tas om hand av de brottsbekämpande myndigheterna. För att biträde enligt paragrafen ska aktualiseras krävs att Kronofogdemyndigheten, efter det att egendomen har påträffats, har beslutat om utmätning eller provisorisk åtgärd, vilket i sin tur i regel innebär att myndigheterna först har underrättat Kronofogdemyndigheten om den påträffade egendomen. Om det när egendomen påträffas finns förutsättningar för att omhänderta egendomen för att säkerställa ett förverkande, t.ex. i form av ett beslag, bör de brottsbekämpande myndigheterna som huvudregel inte kontakta Kronofogdemyndigheten för att erbjuda biträde med utmätning på distans. Ett säkerställande av egendomen kan i dessa fall ske genom ett s.k. förbudsmeddelande som innebär att egendomen – om beslaget skulle hävas – inte får lämnas ut till någon annan än Kronofogdemyndigheten (6 kap. 7 § andra stycket).

*Andra stycket* är nytt. I detta stycke regleras rätten för vissa tjänstemän vid de biträdande myndigheterna till våldsanvändning i samband med biträdet. Enligt bestämmelsen får proportionerligt och befogat våld användas för att egendomen som ska tas i förvar ska kunna säkras.

Hänvisningen till tullbefogenhetslagen och kustbevakningslagen innebär att våldsanvändningen måste vara försvarlig med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Om tvång måste användas ska det ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att uppnå det avsedda resultatet. Endast i den utsträckning andra medel för att ta egendomen i förvar är otillräckliga och det med hänsyn till

omständigheterna är försvarligt får våld användas. Vidare får våld enbart användas om tjänstemannen möts med våld eller hot om våld eller om tjänstemannen möts av motstånd när han eller hon ska biträda vid omhändertagandet av egendom.

Våld får enligt förevarande paragraf användas inom ramen för myndigheternas biträde med att ta egendomen i förvar. Det innebär att rätten till våldsanvändning sträcker sig i tiden från det att under rättelseskyldigheten till Kronofogdemyndigheten uppstår till dess egendomen är säkrad. Den person som utmätningen riktas mot kan därmed hindras från att ”promenera i väg”, göra sig av med egendomen eller på annat sätt hindra ett omhändertagande av egendomen under detta tidsspann. Begreppet våld har samma innebörd som i tullbefogenhetslagen och kustbevakningslagen (se t.ex. prop. 2023/24:132 s. 194 och 419 f.). Genom en hänvisning till polislagen tydliggörs att även polismän har rätt att använda våld enligt bestämmelserna i den lagen.

Kronofogdemyndigheten kan begära biträde även när utmätning inte kan ske genast men myndigheten beslutar att egendomen ska tas i provisoriskt förvar enligt 6 kap. 12 §.

Genom hänvisningar i 16 kap. 13 och 16 §§ tillämpas paragrafen även beträffande verkställighet av beslut om kvarstad. Andra former av säkerställande än förvar, såsom märkning och försegling, kan inte ske med stöd av denna paragraf.

## **9 kap. Försäljning av lös egendom i allmänhet och indrivning av utmätt fordran m.m.**

### *Allmänna bestämmelser om försäljning*

#### *1 a §*

*Egendom som säljs enligt 1 § ska hämtas av köparen inom tre månader från det att utmätningen och försäljningen har fått laga kraft. Om egendomen inte hämtas inom denna tid får den säljas för statens räkning eller förstöras.*

Paragrafen är ny och anger följderna av att en köpare inte hämtar egendom som han eller hon har köpt vid exekutiv försäljning, nämligen att egendomen får säljas för statens räkning eller förstöras. Övervägandena finns i avsnitt 9.10.2.

Paragrafen är tillämplig när utmätt lös egendom säljs på offentlig auktion eller under hand enligt 9 kap. Bestämmelsen är inte tillämplig vid försäljning av fast egendom eller lös egendom som avses i 10 och 11 kap. Kronofogdemyndigheten bör på lämpligt sätt upplysa om verkan av ett uteblivet avhämtande i samband med att egendomen säljs. Paragrafen utgör inte hinder för Kronofogdemyndigheten att erbjuda alternativa sätt för hämtning, t.ex. att egendomen på köparens bekostnad skickas med post- eller godsbefordringsföretag. Tremånadersfristen räknas från det att utmätningen och försäljningen har fått laga kraft. Innan dess kan det föreligga hinder mot att hämta egendomen, t.ex. om utmätningen har överklagats och verkställigheten har inhiberats. Egendom får i andra fall hämtas redan när full betalning har erlagts.

Det ankommer på Kronofogdemyndigheten att avgöra om egendom som inte hämtats ska säljas eller förstöras. Bestämmelsen är fakultativ och det finns inte något krav på att omedelbart låta sälja eller förstöra egendomen när tremånadersfristen löpt ut. Har t.ex. en köpare i nära anslutning till fristens utgång uttryckt en vilja att hämta egendomen finns det ofta skäl att avvakta med att vidta sådana åtgärder. Försäljning av egendom torde komma i fråga endast om värdet av egendomen med viss marginal överstiger de förväntade kostnaderna för försäljningen. Medel som flyter in efter en försäljning tillfaller staten.

Reglerna gäller endast egendom som säljs efter den 1 juli 2026, se övergångsbestämmelserna till ändringen.

## 16 kap. Annan verkställighet

### *Särskilda bestämmelser om kvarstad*

#### 13 §

Beträffande verkställighet av beslut om kvarstad för fordran tillämpas vad som föreskrivs om utmätning i 4 kap. 2–7, 9 och 13–19 §§, 22 § första och tredje styckena, 24, 25 och 33–35 b §§, 5 och 6 kap. samt 12 kap. 3–5 §§.

Kvarstad för fordran får ej läggas på lön eller annan förmån som avses i 7 kap. innan den har betalats ut och kan utmätas.



Paragrafen ändras på så sätt att 4 kap. 35 a och 35 b §§ läggs till i uppräkningslistan. Ändringen innebär att dessa bestämmelser ska tillämpas även vid verkställighet av beslut om kvarstad. Vad som sägs där om vem egendomen ska lämnas ut till och följden av uteblivet avhämtningsbeslut ska således gälla även när egendom som varit tagen i förvar med anledning av verkställigheten av ett beslut om kvarstad ska återlämnas.

### **14.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet**

#### **2 kap. Beskattningsdatabasen**

##### *Direktåtkomst*

##### *7 a §*

*Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten får ha direktåtkomst till uppgifter som avses i 3 § 1–5, 7, 10 och 11, om uppgifterna behövs i verksamhet som syftar till att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott.*

*Regeringen meddelar närmare föreskrifter om vilka uppgifter direktåtkomst enligt första stycket får omfatta.*

Paragrafen är ny. I den regleras vilka uppgifter Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten får ha direktåtkomst till i beskattningsdatabasen. Överväganden finns i avsnitt 8.4.

Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten får enligt första stycket ha direktåtkomst till samma uppgifter i databasen som Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet enligt lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, se 7 §. Det innebär att Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten i verksamhet som syftar till att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott, dvs. brottsbekämpande verksamhet, får ges direktåtkomst till vissa beskattningsuppgifter, bl.a. fysiska personers identitet, medborgarskap, bosättning och familjeförhållanden, juridiska personers identitet, säte, ägarförhållanden och firmatecknare samt uppgifter om registrering, fastställande och bestämmande av skatter och avgifter.

I *andra stycket* tydliggörs det, med förebild i formulering från 7 §, att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen i förordning får meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter direktåtkomsten får omfatta.

## 14.4 Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

### 69 kap. Verkställighet av beslut om bevissäkring och betalningssäkring

#### *Betalningssäkring*

#### 15 §

I fråga om verkställigheten tillämpas bestämmelserna i utsökningsbalken om

- exekutiv myndighet m.m. i 1 kap.,
- förfarandet hos Kronofogdemyndigheten i 2 kap.,
- utmätning i 4 kap. 2–9 och 12–19 §§, 22 § första och tredje styckena, 24 och 25 §§, 29 § andra stycket, 31 och 33–35 b §§,
- undantag från utmätning i 5 kap.
- säkerställande av utmätning i 6 kap.,
- beskrivning och värdering av utmätt fastighet m.m. i 12 kap. 3–5 §§,
- förvaltning av utmätt fastighet i 12 kap. 6–10 §§,
- verkställighet av beslut om kvarstad för fordran i 16 kap. 14 § första och tredje styckena samt 15 §, och
- förrättningskostnader i 17 kap. 9 § första stycket.

Paragrafen ändras på så sätt att 4 kap. 35 a och 35 b §§ läggs till i uppräknningen. Det innebär att dessa bestämmelser tillämpas även vid verkställighet av beslut om betalningssäkring. Vad som sägs där om vem egendomen ska lämnas ut till och följden av uteblivet avhämtande ska således tillämpas även när egendom som varit tagen i förvar med anledning av verkställigheten av ett beslut om betalningssäkring ska återlämnas.

## 14.5 Föreslaget till lag till ändring i kustbevakningslagen (2019:32)

### 2 kap. Gemensamma bestämmelser om brottsbekämpning och ordningshållning

#### *Använda våld*

#### 4 §

En kustbevakningstjänsteman får, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd i den brottsbekämpande eller ordningshållande verksamheten, om

1. tjänstemannen möts med våld eller hot om våld,
2. någon som ska häktas eller anhållas eller annars med stöd i lag ska berövas friheten försöker undkomma eller tjänstemannen annars möts av motstånd när ett sådant frihetsberövande ska verkställas,
3. det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön,
4. tjänstemannen med stöd i lag ska avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme, eller verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller någon annan liknande åtgärd, vid beslag eller något annat omhändertagande av egendom eller vid husrannsakan eller vid genomsökning på distans,
5. tjänstemannen med stöd i lag ska stoppa ett fartyg, fordon eller något annat transportmedel eller ska kontrollera ett fartyg eller fordon eller dess last, eller
6. tjänstemannen annars med stöd i lag ska bereda sig tillträde till eller spärra av en byggnad, ett rum eller ett område.

I fall som avses i första stycket 4 och 6 får våld mot en person användas endast om kustbevakningstjänstemannen eller den som han eller hon biträder möts av motstånd.

I 24 kap. brottsbalken finns också föreskrifter om rätten att i vissa fall använda våld. I 6 kap. 12 a § utsökningsbalken finns bestämmelser om rätten att använda våld inom ramen för biträde till Kronofogdemyndigheten.

Paragrafen reglerar kustbevakningstjänstemäns rätt att använda våld. Övervägandena finns i avsnitt 9.6.

I tredje stycket infogas upplysningsvis en hänvisning till 6 kap. 12 a § utsökningsbalken, som reglerar kustbevakningstjänstemäns rätt att använda våld inom ramen för biträde till Kronofogdemyndigheten med utmätning på distans.

## 14.6 Förslaget till lag om ändring i tullbefogenhetslagen (2024:710)

### 2 kap. Gemensamma bestämmelser i kontrollverksamhet och brottsbekämpning

#### *Användning av våld*

#### 3 §

En tulltjänsteman får, i den utsträckning andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd i kontrollverksamheten eller den brottsbekämpande verksamheten, om

1. tjänstemannen möts med våld eller hot om våld,
2. någon som ska häktas, anhållas eller annars med stöd i lag berövas friheten försöker undkomma eller tjänstemannen annars möts av motstånd när ett sådant frihetsberövande ska verkställas,
3. tjänstemannen med stöd i lag ska avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme,
4. tjänstemannen ska verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller någon annan liknande åtgärd, vid beslag eller något annat omhändertagande av egendom, vid husrannsakan eller någon annan liknande åtgärd eller när en försändelse öppnas,
5. tjänstemannen med stöd i lag ska stoppa ett fordon, ett fartyg eller något annat transportmedel eller ska kontrollera ett transportmedel eller dess last,
6. tjänstemannen annars med stöd i lag ska bereda sig tillträde till eller spärra av en byggnad, ett rum eller ett område, eller
7. tjänstemannen med stöd i lag har uppmanat någon att stanna och personen försöker undkomma eller annars gör motstånd när en sådan uppmaning ges.

I fall som avses i första stycket 3, 4, 6 och 7 får våld mot en person användas endast om tulltjänstemannen eller den som han eller hon biträder möts av motstånd.

I 24 kap. brottsbalken finns också bestämmelser om rätten att i vissa fall använda våld. I 7 kap. 9 § tullagen (2016:253) finns en hänvisning till 69 kap. 11 § skatteförfarandelagen (2011:1244) som föreskriver att Tullverket har rätt att använda våld eller tvång i samband med verkställighet av ett beslut om bevissäkring. I 24 kap. brottsbalken finns också bestämmelser om rätten att i vissa fall använda våld. I 7 kap. 9 § tullagen (2016:253) finns en hänvisning till 69 kap. 11 § skatteförfarandelagen (2011:1244) som föreskriver att Tullverket har rätt att använda våld eller tvång i samband med verkställighet av ett beslut om bevissäkring. *I 6 kap. 12 a § utsökningensbalken finns bestämmelser om rätten att använda våld inom ramen för biträde till Kronofogdemyndigheten.*

Paragrafen reglerar tulltjänstemäns rätt att använda våld. Övervägandena finns i avsnitt 9.6.

I *tredje stycket* infogas upplysningsvis en hänvisning till 6 kap. 12 a § utsökningsbalken, som reglerar tulltjänstemäns rätt att använda våld inom ramen för biträde till Kronofogdemyndigheten med utmätning på distans.

## 14.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna

### Uppgiftsskyldighet för vissa statliga myndigheter

#### 5 §

En statlig myndighet som anges i tredje stycket ska lämna en uppgift till en brottsbekämpande myndighet, om uppgiften behövs i den brottsbekämpande verksamheten.

En uppgift ska inte lämnas om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

De myndigheter som omfattas av uppgiftsskyldigheten enligt första stycket är

- 
- Transportstyrelsen,
  - Tullverket,
  - Utbetalningsmyndigheten, och
  - utlandsmyndigheterna.

Paragrafen stadgar om uppgiftsskyldighet för vissa statliga myndigheter i förhållande till brottsbekämpande myndigheter. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.

I paragrafen räknas vissa statliga myndigheter upp. Dessa myndigheter ska lämna en uppgift till en brottsbekämpande myndighet om uppgiften behövs i den brottsbekämpande verksamheten. Utlämnandet ska föregås av en intresseavvägning. En uppgift ska inte lämnas om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

I *tredje stycket* görs ett tillägg som innebär att Tullverkets icke-brottsbekämpande verksamhet omfattas av uppgiftsskyldigheten

enligt paragrafen. På samma sätt som för övriga statliga myndigheter som räknas upp i tredje stycket innebär det att skyldigheten att lämna uppgifter gäller dels utan föregående begäran, dvs. på eget initiativ, dels på begäran av en brottsbekämpande myndighet. Vilka myndigheter som anses som brottsbekämpande myndigheter framgår av 2 §.

I övrigt hänvisas till författningskommentaren till paragrafen i befintlig lydelse, se prop. 2024/25:65 s. 204 f.

## 14.8 Övriga lagförslag

Övriga lagförslag är en följd av att Ekobrottsmyndigheten upphör som myndighet. De paragrafer som i sina hittillsvarande lydelse hänvisar till den myndigheten i olika avseenden ändras på så sätt att ordet Ekobrottsmyndigheten, jämte i förekommande fall intilliggande ord, utgår från lydelsen. Det innebär att Ekobrottsmyndigheten inte längre omfattas av bestämmelserna i paragraferna.

Även språkliga justeringar görs i vissa paragrafer.

# Kommittédirektiv 2023:90

## **Översyn av Ekobrottsmyndigheten – förbättrade förutsättningar att bekämpa den ekonomiska brottsligheten**

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2023

### **Sammanfattning**

En särskild utredare ska göra en översyn av Ekobrottsmyndighetens förutsättningar att bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Syftet är att ta ställning till vilka åtgärder som behövs för att förbättra och effektivisera arbetet mot den ekonomiska brottsligheten.

Utredaren ska bl.a.

- förutsättningslöst analysera och utvärdera Ekobrottsmyndighetens uppdrag och konstruktion,
- analysera och klargöra gränsdragningen mellan Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten när det gäller myndigheternas underrättelseverksamhet och överväga om Ekobrottsmyndigheten ska ha ett eget uppdrag att kunna bedriva underrättelseverksamhet,
- analysera och ta ställning till om och i så fall på vilket sätt Ekobrottsmyndigheten bör få tillgång till ytterligare register som andra myndigheter förfogar över,
- bedöma om ytterligare brottsutredande myndigheter ska ha möjlighet att bistå Kronofogdemyndigheten vid utmätning på distans,
- analysera för- och nackdelar med ett helt administrativt sanktions-system för bokföringsbrott bestående i försenad årsredovisning och ta ställning till om ett sådant system bör införas,

- analysera och ta ställning till om det fortfarande finns behov av regler om rekonventionstalan, och
- lämna förslag till de organisatoriska förändringar och författningsändringar som utredaren bedömer är motiverade.

Uppdraget ska redovisas senast den 22 februari 2025.

## **Ekobrottsmyndighetens uppdrag och organisation**

### *Ekobrottsmyndighetens uppdrag*

Ekobrottsmyndigheten inrättades den 1 januari 1998 som en åklagarmyndighet inom åklagarväsendet, med uppgift att bekämpa och förebygga ekonomisk brottslighet. Myndighetens uppgifter och organisation regleras huvudsakligen i förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.

Myndigheten ska bl.a. se till att personer som begår ekonomiska brott blir föremål för brottsutredning och lagföring, arbeta för att begränsa vinsterna av brott och brottslig verksamhet och delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten. Myndigheten ska också bedriva brottsförebyggande arbete som avser ekonomisk brottslighet. I det ingår att lämna information om den brottsligheten till andra myndigheter samt till kommuner, näringsliv, organisationer och allmänheten.

Ekobrottsmyndigheten har ett nationellt ansvar för bekämpning av ekonomisk brottslighet. Av 9 § förordningen med instruktion för Ekobrottsmyndigheten framgår att myndigheten ska handlägga vissa särskilda måltyper, såsom mål om brott mot borgenärer enligt 11 kap. brottsbalken (t.ex. oredlighet mot borgenärer och bokföringsbrott), brott mot skattebrottslagen (1971:69) och brott mot aktiebolagslagen (2005:551).

### *Ekobrottsmyndighetens organisation*

Ekobrottsmyndigheten utgör tillsammans med Åklagarmyndigheten det svenska åklagarväsendet. Ekobrottsmyndigheten leds av en generaldirektör. Riksåklagaren, som är landets högsta åklagare och chef för Åklagarmyndigheten, är högsta åklagare även för Ekobrottsmyndighetens åklagare. Samtliga åklagare, även de som är anställda vid Eko-



brottsmyndigheten, rekryteras till åklagaryrket och får sin grundutbildning vid Åklagarmyndigheten.

Ekobrottsmyndigheten består av drygt 670 medarbetare, varav bl.a. cirka 130 åklagare, 140 civila utredare, drygt 200 poliser samt cirka 60 administratörer. I den operativa verksamheten finns tio ekobrottskamrar, en finansmarknadskammare, fem polisoperativa enheter och ett brottsförebyggande kansli. De poliser som är placerade vid Ekobrottsmyndigheten är anställda av Polismyndigheten. Det polisiära arbetet leds av en polischef vid ekobrottskansliet.

Kamrarna är organiserade under tre geografiska avdelningar (Nordöst, Stockholm och Sydväst) som leds av varsin avdelningschef. Kamrarna utreder och lagför ärenden. I många av de ärenden som handläggs vid kamrarna, främst gällande skattebrott, får Ekobrottsmyndighetens åklagare biträde av Skatteverket.

De fem polisoperativa enheterna vid Ekobrottsmyndigheten arbetar med underrättelseverksamhet och spaning. Vid en av dessa bedrivs även utredningsverksamhet med hemliga tvångsmedel. Vid Överåklagarens kansli hanteras de mål som överklagas till Högsta domstolen, innan handläggningen överlämnas till Riksåklagaren, och kansliet utövar även tillsyn över åklagarnas arbete.

Avdelningscheferna och polischefen ingår i myndighetens ledningsgrupp tillsammans med den brottsförebyggande chefen, överåklagaren och enhetscheferna vid huvudkontoret. Ledningsgruppen leds av generaldirektören. Generaldirektören är också ordförande i myndighetens insynsråd, som har till uppgift att utöva insyn i verksamheten och ge myndighetschefen råd.

## **Uppdraget att se över Ekobrottsmyndighetens uppdrag och konstruktion och att utreda myndighetens möjlighet att bedriva underrättelseverksamhet**

### *Riksrevisionens granskning av Ekobrottsmyndigheten*

Sedan Ekobrottsmyndigheten inrättades 1998 har myndighetens uppdrag och organisation varit föremål för översyn vid flera tillfällen. År 2005 tillsattes en utredning för att göra en översyn av Ekobrottsmyndighetens uppgifter, organisation och utformning i övrigt. I utredningens betänkande Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning (SOU 2007:8) föreslogs att Ekobrottsmyndigheten skulle läggas

ner och att ekobrottsbekämpningen skulle återgå till Åklagarmyndigheten respektive polisen. Förslaget genomfördes inte.

En ny utredning tillsattes 2010 för att undersöka om ekobrottsbekämpningen kunde bli mer effektiv och rättssäker genom att tilldela Ekobrottsmyndigheten ett nationellt ansvar för samtliga brottstyper som handlades vid myndigheten. I utredningens betänkande En samlad brottsbekämpning (SOU 2011:47) föreslogs att Ekobrottsmyndigheten skulle få ett samlat ansvar för ekobrott i hela landet. Förslaget genomfördes genom förordningsändringar.

I syfte att besvara frågan om Ekobrottsmyndigheten kan arbeta effektivt mot den organiserade ekonomiska brottsligheten har Ekobrottsmyndigheten granskats av Riksrevisionen. I slutet av 2021 redovisades granskningsrapporten Ekobrottsmyndigheten – arbetet mot den organiserade ekonomiska brottsligheten (RiR 2021:30) I rapporten riktas flera rekommendationer till regeringen och till Ekobrottsmyndigheten.

En av Riksrevisionens slutsatser är att Ekobrottsmyndighetens konstruktion skapar hinder mot effektivt arbete inom alla verksamhetsområden, bl.a. eftersom myndigheten inte fått nödvändiga förutsättningar för ett effektivt arbetssätt. Det konstateras också att det saknas en uttrycklig bestämmelse om att underrättelseverksamhet ska bedrivas vid Ekobrottsmyndigheten, vilket leder till tveksamheter om det är Polismyndigheten eller

Ekobrottsmyndigheten som är behörig att inhämta underrättelseinformation för Ekobrottsmyndighetens räkning. Riksrevisionen tar även upp att Ekobrottsmyndigheten saknar direkt tillgång till vissa finansiella register i sin underrättelseverksamhet. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att

1. göra en förutsättningslös översyn av Ekobrottsmyndighetens uppdrag och konstruktion,
2. säkerställa att Ekobrottsmyndigheten får förutsättningar för att bedriva ett effektivt arbete mot den organiserade ekonomiska brottsligheten, genom att
  - a) se till att underrättelseverksamheten har rättsliga förutsättningar för att upptäcka och förhindra ekonomisk brottslighet, och
  - b) klargöra ansvarsförhållandena mellan Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten när det gäller underrättelseverksamheten.

Riksrevisionen lämnar också flera rekommendationer till Ekobrottsmyndigheten.

Med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport har regeringen i en skrivelse till riksdagen, Riksrevisionens rapport om Ekobrottsmyndighetens arbete mot den organiserade ekonomiska brottsligheten (skr. 2021/22:205), redogjort för de åtgärder som vidtagits med anledning av granskningen. Det konstateras bl.a. att Ekobrottsmyndigheten i stort visar goda resultat i såväl det brottsförebyggande som det brottsbekämpande arbetet, men att det med en ekonomisk brottslighet i ständig förändring behövs beredskap för att ta initiativ till att utveckla verksamheten och att Riksrevisionens rapport är ett välkommet underlag i det arbetet.

Riksdagsbehandlingen av skrivelsen har resulterat i tre uppmaningar, så kallade tillkännagivanden, till regeringen (bet. 2021/22:JuU45 punkt 2–4, rskr. 2021/22:409). Tillkännagivandena innebär i korthet att regeringen ska göra en översyn av Ekobrottsmyndighetens uppdrag och konstruktion, utreda frågan om vilka register som Ekobrottsmyndigheten har behov av direktåtkomst till samt klargöra ansvarsförhållandena mellan Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten när det gäller myndigheternas underrättelseverksamhet. Genom beslutet om dessa kommittédirektiv anser regeringen att tillkännagivandena är slutbehandlade.

### *Det behövs en förutsättningslös översyn av Ekobrottsmyndighetens uppdrag och konstruktion*

Ekobrottsmyndigheten inrättades för att kunna hantera den ökade ekonomiska brottsligheten, som inte rymdes inom polisens och Åklagarmyndighetens dåvarande organisationer och verksamhetsformer. Det ansågs emellertid inte lämpligt att bilda en myndighet som var både åklagarmyndighet och polismyndighet. I stället ansågs den mest ändamålsenliga organisationsformen vara att inrätta Ekobrottsmyndigheten som en åklagarmyndighet inom åklagarväsendet, men med en särskild uppgift att samordna och utveckla bekämpningen av ekonomisk brottslighet. Som åklagarmyndighet med polisiär verksamhet är Ekobrottsmyndigheten unik i svensk förvaltning.

Ekobrottsmyndigheten har inte någon egen rätt att meddela föreskrifter. Polismyndigheten har enligt 55 § förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten föreskriftsrätt när det gäller

den polisiära verksamheten vid Ekobrottsmyndigheten. Enligt 1 b § åklagarförordningen (2004:1265) får Åklagarmyndigheten, efter samråd med Ekobrottsmyndigheten, meddela de föreskrifter som behövs för att uppnå samordning, effektivitet, enhetlighet och följdriktighet i åklagarverksamheten. Åklagarmyndigheten ska när den meddelar föreskrifter utgå från att Ekobrottsmyndigheten är en självständig myndighet under regeringen (se dock förslagen om en förändrad föreskriftsrätt i promemorian Normgivningen inom åklagarväsendet m.m. [Ds. 2016:15]).

Ekobrottsmyndigheten har en stor kontaktyta mot flera myndigheter, främst Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Skatteverket och Bolagsverket. Ekobrottsmyndigheten har gemensamma kompetensförsörjningsfrågor och it-system med Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten och starka verksamhetskopplingar med bl.a. Skatteverket. Detta ställer krav på en välfungerande samverkan mellan myndigheterna och innebär inte sällan utmaningar för dem när det gäller kostnader, rekrytering av personal och tillgång till information.

Bekämpningen av den organiserade ekonomiska brottsligheten är en högt prioriterad fråga för regeringen. Sedan den senaste översynen av Ekobrottsmyndighetens verksamhet har det skett stora förändringar när det gäller samhällets utmaningar att hålla jämna steg med den organiserade ekonomiska brottsligheten. Inom ramen för den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet har det blivit tydligt att den kriminella ekonomin är avgörande för den organiserade brottslighetens överlevnad. Vidare talar bl.a. det som kommit fram i Riksrevisionens granskningsrapport för att det finns möjligheter att förbättra arbetet mot den ekonomiska brottsligheten i syfte att åstadkomma en så effektiv brottsbekämpning som möjligt, även om det skulle innebära andra ledningsformer, organisatoriska lösningar eller myndighetskonstruktioner än vad som idag är fallet.

Utredaren ska därför

- förutsättningslöst analysera och utvärdera Ekobrottsmyndighetens uppdrag och konstruktion, och
- föreslå de organisatoriska och rättsliga förändringar som behövs för att förbättra och effektivisera arbetet mot de kriminella nätverken och den organiserade ekonomiska brottsligheten.

*Gränsdragningen mellan Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten*

Underrättelseverksamhet inom ramen för brottsbekämpning brukar i allmänhet utgöras av insamling, bearbetning och analys av information som kan användas för att bygga kunskap om kriminella aktörer och brottsliga fenomen. Syftet är att upptäcka, förebygga och förhindra brott. Underrättelseverksamheten är central för att de brottsbekämpande myndigheterna ska kunna arbeta effektivt mot den organiserade ekonomiska brottsligheten.

Hos Ekobrottsmyndigheten är underrättelseverksamheten en polisiär uppgift som leds av Ekobrottskansliet vid Polismyndighetens nationella operativa avdelning (Noa). Ekobrottsmyndigheten har inget eget uttryckligt författningsstöd för att bedriva underrättelseverksamhet, utan underrättelseverksamhet bedrivs hos myndigheten främst genom de polisiära och civila underrättelsehandläggare och analytiker som är placerade på de polisoperativa enheterna vid Ekobrottsmyndigheten. Enheterna leds av Ekobrottskansliet. Vissa medarbetare vid Ekobrottsmyndigheten har, bl.a. i Riksrevisionens granskningsrapport, uttryckt önskemål om att myndigheten i eget namn ska kunna bedriva underrättelseverksamhet.

Även om de uppgifter som underrättelsehandläggarna hos Ekobrottsmyndigheten har hämtat in ofta är avsedda att användas i Ekobrottsmyndighetens verksamhet är det formellt sett Polismyndigheten som ansvarar för insamlingen. Det är viktigt att det finns tydliga regler och gränsdragningar när det gäller vem som får samla in och hantera underrättelseinformation eftersom sådan information ofta innehåller uppgifter av särskilt känslig art. Detta gäller i synnerhet i förhållande till den dataskyddsreglering som finns i 1 kap. 6 § brottsdatalagen (2018:1177) och 1 kap. 4 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. Som Riksrevisionen konstaterar riskerar regelverket att leda till interna diskussioner och osäkerheter kring vilken myndighet som är behörig att hämta in informationen i fråga. Detta gäller även hur informationen ska hanteras. Det finns mot denna bakgrund ett behov av att klargöra gränsdragningen mellan myndigheterna för att identifiera eventuella risker med den nuvarande konstruktionen och bedöma hur den underrättelseverksamhet som i dag bedrivs hos Ekobrottsmyndigheten kan bedrivas på ett effektivare sätt. I detta ligger att också överväga om Ekobrottsmyndigheten som myndighet, och inte

endast de underrättelsehandläggare som är placerade hos Ekobrottsmyndigheten, ska ha ett eget uppdrag att kunna bedriva underrättelseverksamhet.

Förslag till förändrade regler i underrättelsearbetet kan innebära behov av lagändringar, t.ex. när det gäller personuppgiftsbehandling och sekretessbrytande bestämmelser. För att utredaren ska kunna bedöma förslagets förenlighet med aktuell dataskyddsreglering finns det vidare ett behov av att närmare analysera och kartlägga vilken personuppgiftsbehandling som aktualiseras, vilka integritetsrisker den medför för enskilda och vilket behov som finns av ytterligare skyddsåtgärder.

Utredaren ska därför

- analysera och klargöra gränsdragningen mellan Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten när det gäller myndigheternas underrättelseverksamhet och överväga hur denna underrättelseverksamhet kan bedrivas på ett effektivare sätt,
- bedöma om Ekobrottsmyndigheten ska ha ett eget uppdrag att kunna bedriva underrättelseverksamhet, och
- lämna de förslag till författningsändringar och organisatoriska åtgärder som utredaren bedömer är motiverade, inklusive relevanta förslag om såväl personuppgiftsbehandling som sekretessbrytande bestämmelser.

### *Ekobrottsmyndighetens åtkomst till register*

Utöver de organisatoriska faktorer som nämns i Riksrevisionens granskningsrapport menar Riksrevisionen att vissa andra hinder finns för Ekobrottsmyndighetens underrättelseverksamhet.

Ett sådant hinder är att underrättelseverksamheten inte har direktåtkomst till vissa register med finansiell information, vilket enligt Riksrevisionen är en grundläggande förutsättning för att Ekobrottsmyndigheten ska kunna utföra sitt uppdrag effektivt. Den information som avses finns huvudsakligen i det s.k. penningtvätsregistret där Finanspolissectionen inom Polismyndigheten lagrar misstänkta transaktioner som avser penningtvätt eller terrorism. Den 16 juni 2022 gavs därför en särskild utredare i uppdrag att ta ställning till bl.a. om tillgången till uppgifter i penningtvätsregistret för brottsbekämpande myndigheter bör utökas och lämna förslag till de föfatt-

ningsändringar eller andra åtgärder som behövs (dir. 2022:76). Utredningen får även ta ställning till om den s.k. frågerätten mot de företag som omfattas av penningtvättslagen och några ytterligare aktörer (t.ex. Getswish AB och Bankgirocentralen BGC AB) ska utökas. Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2024.

Riksrevisionen lyfter också att en viktig källa till information i underrättelseverksamheten är det konto- och värdefackssystem som tillhandahålls av Skatteverket. Det är ett centralt verktyg för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Den 1 juli 2022 trädde en ändring i lagen (2020:272) om konto- och värdefackssystem i kraft. Ändringen möjliggör för underrättelseverksamheten hos Ekobrottsmyndigheten att få del av uppgifter genom konto- och värdefackssystemen.

Frågorna om tillgång till de register som uttryckligen nämns i riksdagens tillkännagivande om Ekobrottsmyndighetens direktåtkomst till vissa register (bet. 2021/22:JuU45 punkt 3, rskr. 2021/22:409) är därmed omhändertagna eller under utredning.

Utöver tillgång till penningtvätsregistret och konto- och värdefackssystemet har Ekobrottsmyndigheten tidigare efterfrågat tillgång till Skatteverkets beskattningsdatabas.

Genom en ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet har Ekobrottsmyndigheten fått tillgång till uppgifter i beskattningsdatabasen genom en elektronisk fråga-svarstjänst.

Tillgång till finansiell information är en central del av underrättelseverksamheten hos Ekobrottsmyndigheten. Även om regeringen vidtagit flera åtgärder i syfte att effektivisera underrättelsearbetet vid myndigheten bör det på ett samlat sätt övervägas om myndigheten har behov av ännu fler åtgärder. Det bör därför utredas om och i så fall på vilket sätt Ekobrottsmyndigheten bör få tillgång till ytterligare register som andra myndigheter förfogar över, i syfte att myndigheten ska kunna arbeta effektivt. Det bör också övervägas i vilken utsträckning Ekobrottsmyndigheten bör få direktåtkomst till dessa register och sådana register som myndigheten redan har tillgång till, men utan direktåtkomst. Om andra alternativ än direktåtkomst, t.ex. fråga-svarstjänst, bedöms vara mer effektiva eller ändamålsenliga bör sådana alternativ övervägas i första hand. I de fall direktåtkomst eller motsvarande lösningar inte bedöms genomförbara kan det finnas behov av utvecklade samverkansformer mellan Ekobrottsmyndigheten och andra berörda myndigheter. Eftersom en utvidgad

möjlighet till informationsinhämtning kan ge tillgång till sekretessbelagda och känsliga personuppgifter bör utredaren redogöra för de konsekvenser förslagen kan ha för den personliga integriteten.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om och i så fall på vilket sätt Ekobrottsmyndigheten bör få tillgång till ytterligare register som andra myndigheter förfogar över,
- ta ställning till om Ekobrottsmyndigheten bör ha direktåtkomst till ytterligare register eller om behovet kan tillgodoses genom andra former av elektroniskt utlämnande,
- redogöra för de konsekvenser en ökad tillgång till register kan medföra för den personliga integriteten, och
- lämna de förslag till författningsändringar eller utvecklade samverkansformer som utredaren bedömer är motiverade.

### **Uppdraget att se över brottsutredande myndigheters möjlighet att bistå Kronofogdemyndigheten vid utmätning på distans**

I Kronofogdemyndighetens utmätningsverksamhet kan myndigheten i vissa fall få hjälp av Polismyndigheten, om det vid polisiära ingripanden påträffas utmätningsbar egendom. Tidigare kunde endast egendom som redan var omhändertagen av Polismyndigheten enligt något annat tillämpligt regelverk utmätas på distans, det vill säga utan att Kronofogdemyndigheten var på plats. I många fall förutsattes därmed att det fanns misstanke om ett konkret brott för att egendomen skulle kunna bli föremål för utmätning. Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 augusti 2022 har förfarandet med utmätning på distans utvidgats. Lagändringarna innebär bl.a. att Kronofogdemyndigheten kan begära hjälp av polisen med att säkra egendom efter ett beslut om utmätning.

Kronofogdemyndigheten kan alltså nu enklare utmäta på distans utan att egendomen redan är i förvar, efter att polisen i sin verksamhet hittat utmätningsbar egendom (se propositionen Effektivare verktyg i utskökningsförfarandet, prop. 2021/22:197).

Lagändringarna om utvidgad utmätning på distans berör endast samarbetet mellan Kronofogdemyndigheten och Polismyndigheten. Under arbetet med lagändringarna väckte Ekobrottsmyndigheten



och andra remissinstanser frågan om inte även andra myndigheter i vissa fall skulle kunna bistå Kronofogdemyndigheten. Detta skulle kunna ske genom att den aktuella myndigheten kan kontakta Kronofogdemyndigheten när utmätningsbar egendom påträffas för att höra om utmätning är aktuellt och sedan bistå vid utmätning på distans i samma utsträckning som Polismyndigheten övervägdes få mandat till. I propositionen konstateras att det i första hand skulle vara aktuellt att ge den uppgiften till andra brottsutredande myndigheter. Det framförs också att Ekobrottsmyndigheten i sin verksamhet mer regelbundet kan ha anledning att ta en sådan kontakt med Kronofogdemyndigheten. Frågan om andra myndigheters medverkan hade dock inte utretts närmare, t.ex. vad gäller myndigheternas befogenheter och konsekvenserna för deras verksamhet, och därför fanns det inte tillräckligt underlag för att lämna något förslag i den delen. I propositionen anges att det mycket väl kunde finnas skäl att återkomma till frågan och överväga att utöka regleringen till att avse ytterligare myndigheter.

Utmätning på distans har visat sig vara ett effektivt verktyg för att hitta och säkerställa utmätningsbar egendom, vilket i många fall kan bidra till att strypa tillgångar för kriminella och säkra brottsoffers möjlighet till skadestånd. Det finns skäl att tro att regelverket om utmätning på distans skulle kunna bli ännu mer effektivt om även ytterligare brottsutredande myndigheter kan bistå Kronofogdemyndigheten vid sådan utmätning.

Parallellt med utformningen av reglerna om utmätning på distans har utredningen Ny förverkandelagstiftning (SOU 2021:100) lämnat förslag som i stora drag syftar till att skapa effektivare verktyg för att ta brottsvinster från kriminella. Betänkandet innehåller förslag som i korthet innebär bl.a. att egendom ska kunna tas ifrån en individ som saknar ekonomisk förmåga att på legal väg förvärva sådan egendom. Huruvida personer eller tillgångar kan knytas till konkreta brott saknar i det sammanhanget betydelse. Frågan om regeringen ska lägga fram förslag om en sådan förverkandeform inom ramen för den pågående översynen av förverkandelagstiftningen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

I många fall när tillgångar påträffas hos kriminella aktualiseras såväl frågan om egendomen ska förverkas som frågan om den ska utmätas för den kriminellas skulder. Om möjligheterna till förverkande blir större, kan behovet av och utrymmet för att utmäta egendom i vissa situationer minska (prop. 2021/22:197 s. 22).

Mot bakgrund av att förverkandereglererna och reglerna om utmätning på distans således i vissa situationer aktualiseras samtidigt, finns det anledning att klargöra hur de brottsbekämpande myndigheterna ska hantera de olika regelverken i förhållande till varandra i olika situationer. Det kan också, med hänsyn till att regelverket om utvidgade möjligheter till utmätning på distans är relativt nytillkommet, finnas anledning att identifiera och klargöra andra frågor i syfte att regelverket ska få avsedd effekt. I det avseendet kan särskilt nämnas att det uppstår logistiska problem hos Kronofogdemyndigheten när myndigheten inte kan nå enskilda personer för att återlämna egendom, t.ex. om skulderna blivit betalda genom försäljning av annan egendom.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om ytterligare brottsutredande myndigheter ska ha möjlighet att bistå Kronofogdemyndigheten vid utmätning på distans,
- ta ställning till behovet av att förtydliga hur myndigheterna i enskilda fall ska hantera regelverken om utmätning på distans och förverkande i förhållande till varandra,
- identifiera och ta ställning till behovet av ändringar i regelverket om utmätning på distans till följd av identifierade tillämpningsproblem, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Uppdraget att överväga administrativa sanktionsmöjligheter för bokföringsbrott bestående i försenad årsredovisning**

Den som bedriver näringsverksamhet i någon form måste upprätta bokföring. Även vissa juridiska personer såsom stiftelser och samsälligheter måste upprätta bokföring, trots att de inte bedriver någon näringsverksamhet. I de flesta fallen måste den som bedriver näringsverksamhet också upprätta en årsredovisning eller ett årsbokslut för varje räkenskapsår. Årsredovisningen är en viktig handling som sammanfattar räkenskapsårets verksamhet. Att inte ha en bokföring som är korrekt, fullständig och upprättad i tid utgör i många fall hinder mot en riktig beskattning och kan skapa utrymme för ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter i näringsverksamheten.

Bolagsverket kan utfärda en förseningsavgift om inte årsredovisningen lämnas in i tid. Den som inte upprättar sin årsredovisning i tid kan också åtalas och lagföras för bokföringsbrott enligt 11 kap. 5 § brottsbalken, även om Bolagsverkets förseningsavgift har utfärdats och betalats.

I olika sammanhang har det utretts och därvid framhållits att det kan finnas alternativ till att lagföra viss ekonomisk brottslighet och ersätta den straffrättsliga påföljden med en administrativ sanktion (se t.ex. betänkandena Sanktionsavgifter på trygghetsområdet [SOU 2011:3], Vad bör Straffas? [SOU 2013:38] och delbetänkandet Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott – Administrativt sanktions-system och effektivare hantering av misstänkta brott [SOU 2022:37]). Användningen av en sådan sanktionsväxling kan kopplas till en målsättning att eftersträva en mer återhållsam användning av straffrätten på olika områden. En ytterligare önskad effekt av en sanktionsväxling är att brottsbekämpande myndigheter kan frigöra resurser för att arbeta med grövre brottslighet.

Frågan om en avkriminalisering av för sent upprättade av årsredovisningar och årsbokslut utreddes av Utredningen om enklare redovisning (SOU 2009:46). Förslaget behandlades i propositionen Försenad årsredovisning och bokföringsbrott samt några revisorsfrågor 2012 (prop. 2012/13:61). En avkriminalisering bedömdes då inte lämplig.

Efter förslag i propositionen infördes i stället en särskild åtalsprövningsregel om ringa bokföringsbrott. Enligt regeln ska den som blivit endast kortvarigt försenad med att upprätta årsredovisningen eller årsbokslutet normalt sett inte behöva drabbas av en straffrättslig sanktion. Regeln fångar upp behovet av lättnader för mindre allvarliga fall av bokföringsbrott.

Trots de åtgärder som vidtagits utgör bokföringsbrott bestående i försenade eller uteblivna årsredovisningar fortfarande en stor del av de mängdbrott som handläggs av Ekobrottsmyndigheten. Under flera år har det dessutom kommit in enstaka omfattande anmälningar från allmänheten som genererat ett stort antal årsredovisningsärenden, med väsentligt ökade genomströmningstider som följd. Stora fluktuationer mellan åren kan i sig medföra utmaningar för en effektiv och balanserad ärendehantering. Det är inte heller självklart att ett straffrättsligt system är det enda tänkbara sättet att hantera försenade årsredovisningar. När det gäller försenade inkomstdeklarationer och mervärdesskattedeklarationer har det exempelvis bedömts

vara mest ändamålsenligt med ett system med administrativa sanktioner i stället för ett straffrättsligt sanktionssystem. En sanktionsavgift kan också innebära en enklare, snabbare och mer effektiv reaktion på överträdelsen.

I syfte att koncentrera arbetet till den grova organiserade ekonomiska brottsligheten anser regeringen därför att det kan finnas skäl att överväga en övergång till ett helt administrativt sanktionssystem för bokföringsbrott bestående i försenad årsredovisning. Vid dessa överväganden bör det särskilt beaktas att en ny ordning inte hindrar lagföring för andra typer av bokföringsbrott som ligger utanför ramen för det administrativa sanktionssystemet (jfr Högsta domstolens mål B 8385-22).

Utredaren ska därför

- analysera för- och nackdelar med ett helt administrativt sanktionssystem för bokföringsbrott bestående i försenad årsredovisning och ta ställning till om det bör införas, och
- lämna de förslag till författningsändringar som utredaren bedömer är motiverade och som krävs för att inrätta ett sådant system.

### **Uppdraget att göra en översyn av reglerna om rekonventionstalan**

En tilltalad i brottmål kan, i samma mål som han eller hon är tilltalad, väcka åtal om falskt eller obefogat åtal, falsk angivelse eller annan osann tillvitelse angående brott mot en målsägande eller en åklagare (rekonventionstalan). En rekonventionstalan får väckas utan stämning, antingen skriftligen eller muntligen. Rekonventionstalan kan riktas mot åklagare vid såväl Ekobrottsmyndigheten som Åklagarmyndigheten. Reglerna är också tillämpliga när målsäganden för enskilt åtal. Till skillnad från en ordinär ansökan om stämning går det inte att avvisa en rekonventionstalan, även om talan är så ofullständig att den inte utan väsentlig olägenhet kan läggas till grund för en rättegång i ansvarsfrågan.

Rekonventionstalan kan handläggas i samma rättegång som huvudåtalet, och när en sådan talan väcks mot en åklagare får han eller hon följaktligen en speciell ställning i processen genom att vara både statens processförare och tilltalad i samma mål. En åklagare som får en rekonventionstalan riktad mot sig kan uppleva det som påfrestande,

vilket skulle kunna påverka hur han eller hon utför sitt arbete. En rekonventionstalan kan dessutom leda till att åklagaren inte kan fortsätta som åklagare i huvudåtalet. Det kan leda till inställda förhandlingar och att en ny åklagare behöver läsa in sig på målet, vilket medför både tids- och effektivitetsförluster.

Rekonventionstalan är en säregen konstruktion eftersom det i övrigt inte finns några särskilda processuella regler när det gäller talan mot en tjänsteman som utgår utifrån vilken typ av tjänsteman som talan riktas mot. Bestämmelserna om rekonventionstalan har inte ändrats sedan rättegångsbalkens tillkomst. Däremot har åklagarrollen stärkts och förändrats sedan dess. Utsattheten för den yrkesgruppen är, liksom för andra offentliganställda, en prioriterad fråga för regeringen. Det har exempelvis tillsatts en utredning som ska överväga olika författningsändringar för att minska offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier i syfte att förbättra situationen för de anställda och att värna den offentliga verksamheten (dir. 2022:31). Genom tilläggsdirektiv har utredaren bl.a. fått i uppdrag att, oavsett ställningstagande i sak, lämna författningsförslag i vissa delar.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det alltfjämt finns behov av särskilda regler om rekonventionstalan och bedöma om utformningen av bestämmelserna annars bör ändras för att minska enskilda åklagares utsatthet liksom de effektivitetsförluster en sådan talan kan innebära, och
- lämna de förslag till nödvändiga författningsändringar som utredaren bedömer är motiverade.

## Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma och redogöra för förslagets ekonomiska konsekvenser och konsekvenser i övrigt för enskilda, företag och det allmänna samt redogöra för förslagets samhällsekonomiska effekter. Utredaren ska också bedöma och redogöra för förslagets effekter för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Utredaren ska bedöma konsekvenserna av eventuella organisatoriska förändringar inom myndigheterna och behovet av följdändringar. Om ett förslag lämnas som ändrar en myndighets ansvar eller befogenheter, ska kostnaderna för detta redovisas. De offentligfinansiella effek-

terna av förslagen ska beräknas, och om förslagen kan förväntas leda till offentligfinansiella kostnader ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

### **Kontakter och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska föra dialog med och inhämta upplysningar från Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Kronofogdemyndigheten, Bolagsverket, Tullverket, Skatteverket och Integritetsskyddsmyndigheten och, när det finns behov av det, även andra berörda myndigheter och aktörer i den utsträckning som utredaren finner det lämpligt.

Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och inom utredningsväsendet. Utredaren ska särskilt uppmärksamma det pågående arbetet inom ramen för utredningen om EU:s lagstiftningspaket om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (dir. 2022:76) och samordna sina bedömningar med den utredningen i den utsträckning det behövs.

Utredaren ska i sitt uppdrag genomgående säkerställa att respekten för grundläggande fri- och rättigheter, såsom rätten till respekt för privatlivet, liksom kraven på rättssäkerhet, upprätthålls. Utredaren har möjlighet att ta upp andra frågor, och lämna nödvändiga författningsförslag, som har samband med de frågeställningar som ska utredas under förutsättning att uppdraget kan redovisas i tid.

Utredaren ska påbörja sitt arbete den 22 augusti 2023. Uppdraget ska redovisas senast den 22 februari 2025.

(Justitiedepartementet)

# Kommittédirektiv 2025:1

## **Tilläggsdirektiv till Utredningen om en organisation av en effektiv ekobrottsbekämpning**

Beslut vid regeringssammanträde den 16 januari 2025

### **Förlängd tid för uppdraget**

Regeringen beslutade den 22 juni 2023 kommittédirektiv om en översyn av Ekobrottsmyndighetens förutsättningar att bekämpa den ekonomiska brottsligheten (dir. 2023:90). Uppdraget skulle redovisas senast den 22 februari 2025.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 22 juni 2025.

(Justitiedepartementet)

# Statens offentliga utredningar 2025

## Kronologisk förteckning

---

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.



36. Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhändertagna barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor.  
En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.
49. Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Ju.
50. En ny nationell myndighet för viltförvaltning. LI.
51. Bättre förutsättningar för klimatanpassning. KN.
52. Ökad insyn i politiska processer. Ju.
53. Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. S.
54. Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. Ju.
55. En reformerad samhällsorientering för bättre integration. A.
56. Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. Ju.
57. Polisärberedskap i fred, kris och krig. Ju.
58. En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. LI.
59. Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. Ju.
60. En starkare fondmarknad. Fi.
61. Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. S.
62. Ansvar för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. S.
63. Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. S.
64. En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. LI.
65. En mer flexibel hyresmarknad. Ju.
66. En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. Ju.
67. Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. LI.
68. Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. KN.
69. Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. LI.
70. Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. A.
71. Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. S.
72. Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. U.
73. En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. A.
74. Ny reglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. A.
75. Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. Fi.
76. Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap. A.
77. En översyn av den statliga lönegarantin. A.
78. En reformerad underrättelseverksamhet. Fö.
79. Samlade förågor för ökad cybersäkerhet. Fö.
80. Koordinatbestämda fastighetsgränser. Ju.
81. En ny organisation av ekobrottsbekämpningen. Ju.

# Statens offentliga utredningar 2025

---

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

- Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]
- Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]
- Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]
- Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]
- En reformerad samhällsorientering för bättre integration. [55]
- Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. [70]
- En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. [73]
- Ny reglering för den arbetsmarknads-politiska verksamheten. [74]
- Det handlar om oss  
– så bryter vi utanförskapet  
och bygger en starkare gemenskap. [76]
- En översyn av den statliga löne-garantin. [77]

### Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]
- Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]
- AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]
- En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]
- Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]
- Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]
- En starkare fondmarknad. [60]

- Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. [75]

### Försvarsdepartementet

- Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]
- En reformerad underrättelse-verksamhet. [78]
- Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. [79]

### Justitiedepartementet

- Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]
- Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]
- Straffbarhetsåldern. [11]
- Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]
- Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]
- Utmönstring av permanent uppehålls-tillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylopakt. [31]
- Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]
- Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]
- Säkrare tivoli. [40]
- Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. [42]
- Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. [45]
- Tryggare idrottsarrangemang. [46]
- Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. [49]
- Ökad insyn i politiska processer. [52]

Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. [54]  
Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. [56]  
Polisiär beredskap i fred, kris och krig. [57]  
Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. [59]  
En mer flexibel hyresmarknad. [65]  
En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. [66]  
Koordinatbestämda fastighetsgränser. [80]  
En ny organisation av ekobrottsbekämpningen. [81]

### **Klimat- och näringslivsdepartementet**

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]  
En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]  
Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). [21]  
Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. [22]  
Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? [47]  
Bättre förutsättningar för klimatanpassning. [51]  
Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. [68]

### **Kulturdepartementet**

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

### **Landsbygds- och infrastrukturdepartementet**

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]  
Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]

Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. [32]

En ny nationell myndighet för viltförvaltning. [50]

En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. [58]

En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. [64]

Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. [67]

Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. [69]

### **Socialdepartementet**

En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Att omhänderta barn och unga. [38]

Digital teknik på lika villkor.

En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. [39]

Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. [41]

Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. [43]

Stärkt pandemiberedskap. [48]

Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. [53]

Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. [61]

Ansvar för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. [62]

Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. [63]

Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. [71]

### **Utbildningsdepartementet**

Bättre förutsättningar för trygghet  
och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem  
Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med  
fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder  
för god undervisning och läraryrkenas  
attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden. [27]

Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]

Förbättrat stöd i skolan. [44]

Verktyg för en mer likvärdig  
resursfördelning till skolan. [72]

### **Utrikesdepartementet**

Skydd för biologisk mångfald i  
havsområden utanför nationell  
jurisdiktion. [36]