

Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning

*Betänkande av Utredningen om översyn
av Ekobrottsmyndigheten*

Stockholm 2007



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2007:8

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2007

ISBN 978-91-38-22689-6
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 1 september 2005 att tillkalla en särskild utredare för att genomföra en översyn av Ekobrottsmyndigheten.

Till särskild utredare förordnades fr.o.m. den 1 september 2005 lagmannen Barbro Thorblad. Att som experter ingå i utredningen förordnades fr.o.m. den 1 oktober 2005 planeringsdirektören Ulf Arvidsson, departementssekreteraren Henrik Jönsson, administrative direktören Bertil Metzger, polisöverintendenten Peter Nilsson och rättssakkunniga Anne Rapp.

Som sekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 1 oktober 2005 hovrättsassessorn Niclas Johannisson.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om översyn av Ekobrottsmyndigheten, får härmed överlämna sitt betänkande *Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning* (SOU 2007:8).

Arbetet har bedrivits i nära samarbete med experterna. Samtliga experter utom Ulf Arvidsson har i huvudsak ställt sig bakom de överväganden som redovisas i betänkandet. Detta innebär dock inte att det i enskildheter inte kan ha förekommit delade uppfattningar. Ulf Arvidsson har inkommit med ett särskilt yttrande, som utredningen inte har kunnat foga till betänkandet (se vidare kapitel 1).

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i januari 2007

Barbro Thorblad

/Niclas Johannisson

Innehåll

Sammanfattning	9
Författningsförslag	17
1 Utredningens uppdrag och arbete	21
1.1 Utredningens uppdrag.....	21
1.2 Utredningens arbete	23
2 Allmänt om brottsbekämpning	25
2.1 Tillbakablick.....	25
2.2 Polisväsendet	28
2.3 Åklagarväsendet	32
2.4 Brottsutredning.....	35
2.5 Lagföring	40
2.6 Mer om funktionsfördelning och samverkan inom brottsbekämpningen.....	41
3 Ekobrottsbekämpning	51
3.1 Ekonomisk brottslighet.....	51
3.2 Inrättandet av Ekobrottsmyndigheten	55
3.2.1 Inledning	55
3.2.2 Riksdagens revisorers rapport.....	58
3.2.3 Ekobrottsberedningen.....	60
3.2.4 Det fortsatta arbetet	66

3.3	Ekobrottsmyndigheten i verksamhet.....	70
3.3.1	Ursprungligt ansvarsområde och lokalisering.....	70
3.3.2	Granskning.....	71
3.3.3	Åtgärder för ökad effektivitet.....	76
3.4	Ekobrottsmyndigheten i dag.....	83
3.4.1	Uppdrag och ansvarsområde.....	83
3.4.2	Organisation och bemanning.....	87
3.4.3	Brottsförebyggande verksamhet.....	90
3.4.4	Brottsutredande verksamhet.....	91
3.4.5	Samordnande funktioner och internationellt samarbete.....	95
3.5	Övrig ekobrottsbekämpning.....	96
3.5.1	Polis och åklagare utanför Ekobrottsmyndigheten.....	97
3.5.2	Skatteverket.....	99
3.6	Strategisk samverkan mot ekobrottslighet.....	102
3.7	Organisatoriska frågor.....	103
4	Verksamhetsresultat.....	107
4.1	Allmänt om underlaget.....	107
4.2	Tidigare utvärderingar.....	108
4.2.1	Riksdagens revisorer.....	108
4.2.2	Ekobrottsberedningen.....	109
4.2.3	Riksrevisionsverket.....	111
4.3	Metod för vår utvärdering.....	113
4.4	Resurstilldelning – jämförelse.....	115
4.5	Statistiskt underlag.....	116
4.5.1	Inom Ekobrottsmyndighetens ansvarsområde.....	117
4.5.2	Åklagarmyndigheten.....	118
4.5.3	Utfallet i domstol.....	120
4.6	Synpunkter på ekobrottsbekämpningen.....	121
4.7	Sammanfattande jämförelse mellan Ekobrottsmyndigheten och övrig ekobrottsbekämpning ...	123

5	Inslag i europeisk ekobrottsbekämpning	125
5.1	Inledning.....	125
5.2	Danmark.....	126
5.3	Norge.....	128
5.4	Storbritannien	131
5.5	Övriga Europa.....	134
5.6	Jämförelse med vår utformning	135
6	Vad är ekobrott?.....	137
7	Viktiga faktorer för en effektiv ekobrottsbekämpning	143
8	Förutsättningar och förändringsbehov	153
8.1	Inledning.....	153
8.2	Förändringar efter inrättandet av Ekobrottsmyndigheten.....	156
8.3	Organisatoriska frågor.....	158
8.4	Ansvarsområde.....	160
8.5	Effektiv brottsbekämpning	162
8.5.1	Specialisering.....	163
8.5.2	Blandbrottslighet m.m.....	165
8.5.3	Resurser och prioriteringar	166
8.6	Finns fortfarande skäl för en särskild myndighet för ekobrottsbekämpning?	168
8.6.1	Slutsatser av vår utvärdering	169
8.6.2	Vilka förändringar kan ske med den nuvarande organisatoriska utformningen?	170
8.6.3	Behov av en särskild myndighet för ett effektivt utredningsarbete	171
8.6.4	Behov av en särskild myndighet för att fullgöra stabsfunktioner m.m.	173
8.7	Slutsatser.....	175

9	Utformning av en integrerad ekobrottsbekämpning.....	179
9.1	Inledning.....	179
9.2	Åklagarmyndigheten.....	180
9.3	Polisen.....	182
9.4	Stabsfunktioner m.m.....	183
9.5	Ekorådet och de regionala samverkansorganen.....	184
10	Konsekvenser och ikraftträdande	187
10.1	Konsekvenser.....	187
10.1.1	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	188
10.1.2	Ekonomiska konsekvenser.....	188
10.1.3	Konsekvenser för näringslivet.....	191
10.2	Ikraftträdande.....	191
11	Författningskommentarer.....	193
11.1	Förslaget till ändring i rättegångsbalken.....	193
11.2	Förslaget till ändring i polisdatalagen (1998:622)	193
11.3	Förslaget till ändring i lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.....	193
	Bilagor	195
	<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv.....	195
	<i>Bilaga 2</i> Tilläggsdirektiv	205
	<i>Bilaga 3</i> Statistiskt underlag.....	207
	<i>Bilaga 4</i> Utfall i domstol.....	213
	<i>Bilaga 5</i> Sammanfattning av synpunkter.....	217

Sammanfattning

Uppdrag

Utredningen har haft i uppdrag att göra en översyn av Ekobrottsmyndigheten och dess verksamhet. I denna översyn skall utredningen dels göra en grundlig analys av Ekobrottsmyndighetens uppgifter, organisation och utformning i övrigt, dels en utvärdering av de verksamhetsresultat som myndigheten har uppnått, varvid relevanta jämförelser skall göras med den ekobrottsbekämpning som har bedrivits utanför Ekobrottsmyndighetens ansvarsområde. I uppdraget har också ingått att göra en jämförelse med organisation och former för ekobrottsbekämpning i övriga nordiska länder och i de EU-länder som bedöms vara relevanta i detta sammanhang.

Utredningen har givits frihet att föreslå den organisatoriska lösning för ekobrottsbekämpningen som bedöms vara den bästa. Om mer genomgripande förändringar föreslås i myndighetsstrukturen för ekobrottsbekämpningen skall utredningen presentera ett fullständigt förslag på hur den bör organiseras och utformas i övrigt. Om däremot utredningen stannar för att endast mer begränsade förändringar bör ske i myndighetsstrukturen anges i direktiven vissa specifika frågeställningar som skall behandlas i betänkandet.

Underlag

Utredningens underlag redovisas i kapitel 2–5. I kapitel 2 redogörs översiktligt för hur brottsbekämpningen i allmänhet är utformad.

I kapitel 3 redovisas den utveckling som ledde fram till inrättandet av Ekobrottsmyndigheten och de förändringar av myndighetens utformning och det utvecklingsarbete som skett inom myndigheten i tiden därefter. Där redovisas bl.a. flera av de

åtgärder som vidtagits under senare år för att åstadkomma de förbättringar av sina verksamhetsresultat som Ekobrottsmyndigheten har uppnått. I kapitel 3 redogörs även för ekobrottsbekämpningen utanför Ekobrottsmyndigheten.

Utredningens underlag för bedömning av Ekobrottsmyndighetens verksamhetsresultat och jämförelsen med de verksamhetsresultat som uppnåtts inom övrig ekobrottsbekämpning, dvs. av Åklagarmyndigheten och Polisen utanför Ekobrottsmyndighetens primära geografiska ansvarsområde, redovisas i kapitel 4. Där konstateras bl.a. att det har varit förenat med stora svårigheter att få fram ett fullgott underlag för en jämförelse mellan dessa myndigheter. Utredningen har i det arbetet nästan uteslutande varit beroende av att de berörda myndigheterna har kunnat presentera ett jämförelsematerial för utredningen. Det har emellertid visat sig, enligt den redovisning utredningen erhållit, att den statistik som förs inte är direkt jämförbar och dessutom innehåller ett flertal felkällor. P.g.a. av bristerna i det statistiska underlaget har utredningen inhämtat synpunkter på ett flertal olika sätt, bl.a. genom enkätundersökningar, anordnande av hearing, studiebesök och möten med personalrepresentanter och andra på området insatta personer.

Av det statistiska underlag som har varit möjligt att ta fram, vilket även redovisas i bilaga 3 och 4 till betänkandet, samt de synpunkter som lämnats har utredningen dock inte kunnat finna något som pekar på att någon av de berörda myndigheterna bedriver en verksamhet som kan kritiseras ur effektivitetssynpunkt. Utredningen konstaterar bl.a. att Ekobrottsmyndigheten under senare år överlag väsentligt förbättrat sina verksamhetsresultat, men att det i en jämförelse mellan myndigheterna inte framkommit något som pekar mot att den ena verksamheten bedrivs bättre eller mer effektivt än den andra.

Den information utredningen inhämtat om förhållanden i andra EU-länder redovisas i kapitel 5, där särskilt utrymme ägnas åt de organisationer som utgjorde förebilden vid inrättandet av Ekobrottsmyndigheten: "spetsmyndigheterna" i Norge; Storbritannien och Danmark, Økokrim, The Serious Fraud Office och Statsadvokaten mot Særlig Økonomisk Kriminalitet. Därav framgår bl.a. att det är fråga om rikstäckande organisationer med ett mycket begränsat sakligt ansvarsområde och således helt inriktat på den mest allvarliga ekonomiska brottsligheten.

Överväganden och förslag

Inledning

Utredningen inleder sina överväganden med att i kapitel 6 redovisa sin syn på begreppet ekonomisk brottslighet. Där definieras ekonomisk brottslighet som den kriminalitet som förekommer vid ekonomiska aktiviteter i eller med anknytning till en i huvudsak legal näringsverksamhet.

I kapitel 7 identifierar utredningen, mot bakgrund av det tidigare redovisade underlaget, vissa faktorer gällande den organisatoriska utformningen som anses vara av särskilt stor betydelse för att åstadkomma en effektiv ekobrottsbekämpning. Det sker översiktligt genom en jämförelse mellan hur dessa faktorer kan tillgodoses inom de två huvudalternativ för den organisatoriska utformningen av ekobrottsbekämpningen som enligt utredningen finns att tillgå: att ekobrottsbekämpningen fortsatt organiseras inom en särskild myndighet, Ekobrottsmyndigheten, eller att den organisatoriskt samordnas med övrig brottsbekämpning inom Åklagarmyndigheten och Polisen. De faktorer som anges i kapitlet är: kompetenskrav, organiserat samarbete mellan utredningspersonal från olika kompetensområden, säkrade resurser, metod- och kompetensutveckling, stabsfunktion och brottsförebyggande arbete, en rikstäckande organisation för ekobrottsbekämpning, flexibilitet samt gränssnittsbrottslighet och blandbrottslighet.

I vissa hänseende talar denna översiktliga jämförelse till förmån för att fortsatt ha en särskild myndighet för ekobrottsbekämpning, t.ex. säkrade resurser och sammanhållen metod- och kompetensutveckling. I andra till förmån för att det är bättre att organisatoriskt samordna ekobrottsbekämpningen med övrig brottsbekämpning, t.ex. flexibiliteten inom brottsbekämpningen och förutsättningarna för bekämpning av blandbrottslighet och gränssnittsbrottslighet.

Analys och överväganden

I kapitel 8 gör utredningen en närmare analys av underlaget samt redovisar sina överväganden om förändringsbehovet. Där konstateras inledningsvis att den ekonomiska brottsligheten utgör ett allvarligt hot mot vårt samhälle och att en väl fungerande bekämpning av den ekonomiska brottsligheten därför är av central

betydelse för tilltron till samhällssystemen och för att kunna upprätthålla en sund konkurrens inom näringslivet. Utredningens utgångspunkt är därför att den ekonomiska brottsligheten fortsatt måste vara mycket högt prioriterad inom brottsbekämpningen.

Vidare anför utredningen att Ekobrottsmyndighetens verksamhet i många avseenden är effektiv, men att det finns vissa kvarstående problem med utformningen av myndigheten, däribland den sakliga och geografiska uppdelningen mellan Ekobrottsmyndigheten å ena sidan och Åklagarmyndigheten och Polisen å andra sidan. Den organisatoriska lösning som kom till stånd genom inrättandet av Ekobrottsmyndigheten innebär att den fick en utformning som i flera avseenden avviker från dess förebilder i Danmark, Norge och Storbritannien, särskilt med hänsyn till den geografiska begränsningen av myndighetens ansvarsområde och den tyngdpunkt som har lagts vid utredning av skattebrott och bokföringsbrott, oavsett kvalifikationsgrad (drygt 90 procent av myndighetens totala ärendemassa).

Utredningen konstaterar därefter ett det har skett ett antal betydelsefulla förändringar efter inrättandet av Ekobrottsmyndigheten som gör att det i dag råder andra förutsättningar för hur ekobrottsbekämpningen bäst bör organiseras än det gjorde när myndigheten inrättades. En sådan förändring är inrättandet av skattebrottsenheterna och dessa enheters expansion. Det har bl.a. inneburit att det numera finns säkrade utredningsresurser för utredning av skattebrott. En annan är de stora organisatoriska förändringar som skett inom det övriga åklagarväsendet, genom sammanslagningen av de regionala åklagarmyndigheterna och inrättandet av särskilda utvecklingscentrum inom Åklagarmyndigheten. Även inom Polisen pågår en tydlig utveckling mot ökad nationell samordning av dess verksamhet. Slutligen har kunskaperna om kopplingen mellan de kriminella nätverken och den ekonomiska brottsligheten ökat under senare år.

I fråga om förändringsbehovet kommer utredningen inledningsvis till den slutsatsen att den inom ramen för detta uppdrag inte finns möjlighet att föreslå en organisatorisk utformning som innebär att åklagare och poliser är anställda vid samma myndighet eller att omvandla Ekobrottsmyndigheten till en polismyndighet. Utredningen konstaterar också att skattebrottsenheternas organisatoriska utformning inte har omfattats av uppdraget.

En annan utgångspunkt för utredningen är att ekobrottsbekämpningen fortsättningsvis bör bedrivas inom en eller flera rikstäckande myndigheter. Detta eftersom det finns tydliga effektivitets- och rättssäkerhetsskäl mot den nuvarande geografiska uppdelningen. I detta sammanhang konstateras också att uppdelningen mellan parallella myndigheter av det sakliga ansvarsområdet kan medföra gränsdragningsproblem, vilket bl.a. är negativt ur effektivitetssynpunkt.

I analysen av vilka faktorer som är viktiga för att åstadkomma en effektiv brottsbekämpning lyfter utredningen särskilt fram frågorna om specialisering, blandbrottslighet samt resurser och prioriteringen och analyserar vilka krav dessa faktorer ställer på den organisatoriska utformningen.

Slutsatser och förslag

Från dessa utgångspunkter övergår utredning till frågeställningen om det fortfarande finns skäl för en särskild myndighet för ekobrottsbekämpning. Utredningens sammanfattande slutsats är att det med beaktande av den utveckling som skett under senare år inte längre föreligger ett tydligt behov av att bedriva ekobrottsbekämpningen inom en särskild myndighet. Det finns tvärtom numera lika goda förutsättningar att bedriva effektiv ekobrottsbekämpning inom Åklagarmyndigheten och Polisen. Utredningens slutsats i denna del baseras bl.a. på att de framgångsrika inslagen i Ekobrottsmyndighetens verksamhet, t.ex. samlokaliseringen av utredningspersonal, kompetensutveckling och fredade resurser, lika väl kan tillgodoses inom Åklagarmyndigheten och Polisen, samtidigt som en inordning av ekobrottsbekämpningen med övrig brottsbekämpande verksamhet ger bättre förutsättningar att bekämpa blandbrottslighet, åtgärdar förekommande problem med den geografiska och sakliga ansvarsuppdelningen samt skapar en mer flexibel organisation.

De funktioner Ekobrottsmyndigheten har som stabsmyndighet och den brottsförebyggande verksamhet myndigheten bedriver kan enligt utredningen utföras av andra befintliga myndigheter.

Utredningens slutsats är att en integration av den ekobrottsbekämpande verksamheten ger förutsättningar för en effektivare total brottsbekämpning utan att minska effektiviteten i ekobrottsbekämpningen. Utredningens förslag är alltså att Ekobrotts-

myndigheten läggs ned och dess verksamhet övertas av Åklagarmyndigheten och Polisen. En angiven förutsättning för detta förslag är emellertid att huvudinslagen i de operativa arbetsmetoder som används inom Ekobrottsmyndigheten även fortsättningsvis används av dessa myndigheter.

I kapitel 9 redogör utredningen för sina förslag om hur ekobrottsbekämpningen skall organiseras inom Åklagarmyndigheten och Polisen. Där konstateras inledningsvis att det inte kan vara utredningens uppgift att närmare binda upp dessa myndigheter vid en viss lösning, men att utredningens utgångspunkt som nämnts är att det operativa utredningsarbetet skall bedrivas enligt de arbetsmetoder som i dag används inom Ekobrottsmyndigheten, dvs. projektorienterat och med en samlokalisering av utredningspersonalen. De förslag som presenteras syftar i första hand till att tillförsäkra att tillräckliga resurser avsätts för ekobrottsbekämpning. Ett sådant är att ekopoliserna skall kunna vara anställda hos Rikspolisstyrelsen, om detta bedöms nödvändigt för att kunna upprätthålla en väl fungerande nationell ekobrottsbekämpning.

I övrigt bedömer utredningen att Åklagarmyndigheten bör ha det övergripande ansvaret för metod- och kompetensutvecklingen inom ekobrottsbekämpningen samt ha ansvaret för lokal-försörjning och administrativt stöd åt den samlokaliserade utredningspersonalen. Ekorevisorerna bör enligt utredningen vara anställda vid Åklagarmyndigheten. Inom Rikspolisstyrelsen bör inrättas en särskild enhet mot ekonomisk brottslighet som har det övergripande ansvaret för Polisens utredningsresurser på området och utgör en samordningsfunktion för underrättelseverksamhet rörande ekonomisk brottslighet. Polisen bör i likhet med vad som gäller för övrig brottslighet, ha det övergripande ansvaret för den brottsförebyggande verksamheten mot ekonomisk brottslighet.

Vid denna bedömning saknar utredningen enligt direktiven anledning att närmare bedöma frågan om Ekobrottsmyndigheten skall ges ett utvidgat sakligt ansvarsområde.

Konsekvenser och ikraftträdande

Utredningens bedömning av förslagets konsekvenser och när det kan träda i kraft redovisas i kapitel 10. Där utvecklas närmare utredningens övervägande beträffande förslagets konsekvenser för

brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet samt dess ekonomiska konsekvenser.

I fråga om konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet anges att det genom förslaget skapas en samlad enhetlig organisation för brottsbekämpningen, vilket ger en ökad flexibilitet och därmed bättre förutsättningar att anpassa organisationen efter de behov som finns eller uppkommer. Utredningens slutsats är därför att förslaget ger bättre möjligheter att bekämpa brottslighet. Utredningen förutser inte heller att förslaget om nedläggning av Ekobrottsmyndigheten skall medföra några negativa konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet.

Vad avser de ekonomiska konsekvenserna konstateras att bl.a. den ökade flexibiliteten som förslaget ger upphov till skapar förutsättningar för en effektivare brottsbekämpning i dess helhet, samtidigt som förslaget baseras på att några försämringar av ekobrottsbekämpningen inte skall uppstå. Detta innebär sammantaget ett förbättrat resursutnyttjande och en ökad effektivitet inom brottsbekämpningen.

Förslaget förväntas dessutom innebära direkta besparingar avseende administration och vissa stabsfunktioner. Det rör funktioner för vilka Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen, beroende på dessa myndigheters storlek i förhållande till Ekobrottsmyndigheten, kan överta ansvaret med nuvarande organisation och med befintliga anslag. Enligt utredningens uppskattning uppgår, efter en viss övergångsperiod, den årliga besparing till cirka 15 miljoner kr. Den övertalighet som uppkommer genom en samordnad administration skall inte behöva föranleda uppsägningar, utan lösas genom naturliga avgångar inom Åklagarmyndigheten och Polisen. I detta sammanhang anmärker utredningen bl.a. att det är av stor vikt att ett inordnande av verksamheten inom Åklagarmyndigheten och Polisen sker skyndsamt efter det att ett beslut om avveckling av Ekobrottsmyndigheten har fattats. Inte heller i övrigt skall förslaget föranleda uppsägningar.

Utredningens bedömning av de åtgärder som behöver vidtas för att genomföras en nedläggning av Ekobrottsmyndigheten, innebär att förslaget bör kunna träda i kraft senast den 1 januari 2008.

Författningsförslag

1. Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 1 och 2 §§ rättegångsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap. 1 §

Allmänna åklagare är:

- riksåklagaren och vice riksåklagaren,
- överåklagare och vice överåklagare, samt
- chefsåklagare, vice chefsåklagare och kammaråklagare.

Närmare bestämmelser om åklagarväsendet meddelas av regeringen. Närmare bestämmelser om *åklagarverksamheten* meddelas av regeringen.

2 §

Riksåklagaren är under regeringen högste åklagare och har ansvaret för och ledningen av *åklagarväsendet*. Riksåklagaren är under regeringen högste åklagare och har ansvaret för och ledningen av *åklagarverksamheten*.

Vice riksåklagaren är riksåklagarens ställföreträdare. I övrigt får vice riksåklagaren i den omfattning som riksåklagaren bestämmer utföra de åklagaruppgifter som riksåklagaren får utföra.

Om det finns särskilda skäl får regeringen, efter anmälan av riksåklagaren, förordna en överåklagare att för viss tid fullgöra åklagaruppgifter som får utföras av vice riksåklagaren.

Under riksåklagaren har överåklagare ansvaret för åklagarverksamheten inom särskilda områden.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2008.

2. Förslag till lag om ändring i polisdatalagen (1998:622)

Härigenom föreskrivs att 1 § polisdatalagen (1998:622) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna lag gäller utöver personuppgiftslagen (1998:204) vid behandling av personuppgifter i polisens verksamhet och i polisverksamhet vid Ekobrottsmyndigheten för att

Denna lag gäller utöver personuppgiftslagen (1998:204) vid behandling av personuppgifter i polisens verksamhet för att

1. förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten,

2. övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat eller

3. bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal.

Lagen gäller också behandling av sådana uppgifter som avses i 25 och 26 §§.

Lagen gäller inte för behandling av personuppgifter som företas med stöd av lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister, lagen (2000:344) om Schengens informationssystem eller lagen (2006:444) om passagerarregister.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2008.

3. Lag om ändring i lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet

Härigenom föreskrivs att 8 och 26 §§ lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §

Uppgifter som behandlas i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet enligt 7 § får även behandlas när det är nödvändigt för att tillhandahålla information som behövs i författningsreglerad brottsbekämpande verksamhet hos Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna, *Ekobrottsmyndigheten*, Åklagarmyndigheten, Skatteverket och Kustbevakningen.

Uppgifter som behandlas i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet enligt 7 § får även behandlas när det är nödvändigt för att tillhandahålla information som behövs i författningsreglerad brottsbekämpande verksamhet hos Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna, Åklagarmyndigheten, Skatteverket och Kustbevakningen.

26 §

Regeringen får meddela föreskrifter om att Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna, Åklagarmyndigheten, *Ekobrottsmyndigheten*, Skatteverket och Kustbevakningen i sin brottsbekämpande verksamhet får ha direktåtkomst till uppgifter i tullbrottsdatabasen.

Regeringen får meddela föreskrifter om att Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna, Åklagarmyndigheten, Skatteverket och Kustbevakningen i sin brottsbekämpande verksamhet får ha direktåtkomst till uppgifter i tullbrottsdatabasen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2008.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag anges i direktiven (dir 2005:92 och dir 2006:114), se *bilaga 1 och 2*, till att göra en översyn av Ekobrottsmyndigheten och dess verksamhet. Dessa överväganden skall ske mot bakgrund av dels en grundlig analys av Ekobrottsmyndighetens uppgifter, organisation och utformning i övrigt, dels en utvärdering av de verksamhetsresultat som myndigheten uppnått. I det sammanhanget skall utredningen också göra relevanta jämförelser med den ekobrottsbekämpning som har bedrivits av polis och åklagare utanför Ekobrottsmyndighetens ansvarsområde. I uppdraget ingår även att göra en jämförelse med organisation och former för ekobrottsbekämpning i övriga nordiska länder och i de EU-länder som bedöms vara relevanta i detta sammanhang.

Med utgångspunkt från dessa bedömningar skall utredningen ta ställning till om Ekobrottsmyndighetens verksamhet kan anses bedrivas i en ändamålsenlig struktur och organisation. Utredningen är enligt direktiven fri att föreslå den organisatoriska lösning som bedöms vara den bästa. Det grundläggande syftet skall vara att åstadkomma en så effektiv ekobrottsbekämpning som möjligt.

I direktiven anges vidare specifika områden som skall belysas, beroende på om utredningen stannar för att föreslå mer genomgripande förändringar av myndighetsstrukturen för ekobrottsbekämpningen, eller inte föreslå sådana genomgripande förändringar.

Om mer genomgripande förändringar i myndighetsstrukturen föreslås skall utredningen presentera ett fullständigt förslag på hur ekobrottsbekämpningen skall organiseras och utformas i övrigt. Innebär förslaget att det bör finnas en från polisen och åklagarmyndigheten fristående myndighet, skall de skäl som talar för respektive emot en sådan lösning identifieras och noggrant

analyseras. I sådant fall skall utredningen bl.a. ta ställning till vilken rättslig ställning myndigheten skall ha inom rättsväsendet, hur kontroll och tillsyn skall utövas över myndigheten, vilka befogenheter som skall ges myndigheten och dess anställda, samt hur frågor om kompetensförsörjning och ekonomi skall lösas.

Om inte några mer genomgripande förändringar föreslås i myndighetsstrukturen för ekobrottsbekämpning skall vissa angivna frågeställningar särskilt belysas.

En av frågeställningarna är behovet av förändringar i Ekobrottsmyndighetens sakliga och geografiska ansvarsområde. Det anges i direktiven beträffande det sakliga ansvarsområdet att utredningen särskilt skall överväga om mål som rör brott mot den immaterialrättsliga lagstiftningen bör handläggas av Ekobrottsmyndigheten samt att särskild vikt skall fästas vid att det bör finnas tydliga och väl avvägda avgränsningar mellan Ekobrottsmyndighetens och övriga ekobrottsbekämpande myndigheters sakliga ansvarsområden. Om utredaren kommer fram till att Ekobrottsmyndigheten bör ges ett nationellt ansvar för ekobrottsbekämpningen skall också utredas vilka konsekvenser det medför för ekobrottsbekämpningen i stort och på vilka orter myndigheten i så fall bör bedriva sin verksamhet.

En annan frågeställning som skall behandlas är om det finns skäl att tillföra Ekobrottsmyndigheten ytterligare yrkeskategorier, eller om det av annan anledning finns skäl att förändra den nuvarande personalsammansättningen.

Utredningen skall i det här sammanhanget också analysera och lämna förslag till en tydligare och bättre lösning av befogenheterna och möjligheterna för Ekobrottsmyndighetens chef att styra och leda den samlade verksamheten vid myndigheten. Det skall åstadkommas bl.a. genom att beskriva och undersöka vad som behöver göras för att myndighetens chef mer självständigt och direkt skall kunna leda och disponera över samtliga personalkategorier som arbetar vid myndigheten. För detta ändamål skall bl.a. utredas vilka möjligheter som finns att förstärka Ekobrottsmyndighetens arbetsgivarroll samt om det finns skäl att förändra regleringen och ordningen för ledningen av den polisverksamhet som bedrivs vid myndigheten, och som enligt lag eller författning endast får utföras av anställda inom polisen.

Slutligen skall utredningen, om inga mer genomgripande förändringar föreslås, belysa Ekobrottsmyndighetens roll som stabsorgan till regeringen, dess samverkansformer med andra

myndigheter och organisationer som kommer i kontakt med ekonomisk brottslighet samt Ekobrottsmyndighetens ställning och förhållande till riksåklagaren och dennes ställning som rikets högste åklagare.

1.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete inleddes i oktober 2005. Sedan dess har sammanträden hållits vid elva tillfällen, varav ett som ett tvådagars internatsammanträde.

Studiebesök har skett vid Økokrim i Oslo, Statsadvokaten før Særlig Økonomisk Kriminalitet i Köpenhamn, The Serious Fraud Office och Crown Prosecution Service i London, Eurojust och Europol i Haag, Ekobrottsmyndighetens kontor i Stockholm och Åklagarkammaren i Nyköping.

Utredaren och sekreteraren har även besökt Ekobrottsmyndighetens kontor i Malmö. Sekreteraren har därutöver besökt Ekobrottsmyndighetens kontor i Göteborg och Borås samt Skattebrottsenheten i Göteborg. Vid dessa besök har förekommit längre samtal med samtliga personalkategorier inom Ekobrottsmyndigheten

I anslutning till utredningens sammanträden har tid avsatts för att inhämta synpunkter och diskutera med inbjudna gäster. Det har bl.a. skett med generaldirektörerna och chefsjuristerna vid Skatteverket och Bolagsverket samt med ordföranden och sekreterarna i Delegationen för åtgärder mot felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen (Fi 2005:03). Vid utredningens internatsammanträde deltog på liknande sätt överåklagarna Gunnar Stetler, och Mats Åhlund samt polischefen Johan Grenfors.

Utredaren och sekreteraren har vidare inhämtat synpunkter i samtal med riksåklagaren och viss annan personal vid riksåklagarens kansli, med rikspolischefen och viss annan personal på Rikspolisstyrelsen, med generaldirektören och verksjuristen vid Brottsförebyggande rådet, med deltagarna vid ett gemensamt landshövdinge- och länsrådsmöte samt med deltagarna vid ett möte med rikets länspolismästare.

Utredaren har haft ytterligare kontakter med generaldirektören för Ekobrottsmyndigheten och riksåklagaren.

Samråd har skett med företrädare för JUSEK, Polisförbundet och ST, vid möten där de har givits möjlighet att ge sina

synpunkter på de frågeställningar som är aktuella i utredningen. Samråd har även skett med Finansinspektionen och Domstolsverket.

Utredningen har genomfört enkätundersökningar bland Ekobrottsmyndighetens personal samt bland ekoåklagarna vid Åklagarmyndigheten.

Utredningen har vidare anordnat en hearing om den organisatoriska utformningen av ekobrottsbekämpningen, där personal från Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, polismyndigheter, Skatteverket, Stockholms tingsrätt och Sveriges Advokatsamfund deltog.

Därutöver har förekommit ett flertal kontakter i olika former med personer inom rättsväsendet med särskilda kunskaper om ekobrottsbekämpning, bl.a. mer informella möten med domare, åklagare och advokater.

Experten Ulf Arvidsson har begärt att få avge ett särskilt yttrande. Utredaren har förklarat att så i och för sig får ske men att det måste begränsas i fråga om omfång och synpunkter till vad som är praxis i fråga om expertyttrande. Då så inte har skett har något särskilt yttrande inte kunnat tillåtas. I *bilaga 5* finns emellertid en av utredaren gjord sammanställning av de mer väsentliga delarna av det föreslagna yttrandet. Ulf Arvidsson har beretts tillfälle att ha synpunkter på innehållet i bilagan.

2 Allmänt om brottsbekämpning

I detta kapitel redovisas översiktligt hur främst polis och åklagares verksamhet mot brottslighet är reglerad och organiserad samt hur dessa verksamheter förhåller sig till varandra. Vidare ges en redogörelse för på senare tid framlagda förslag om förändringar gällande dessa verksamheter och om ansvarsfördelningen dem emellan. Bekämpningen av ekobrott redovisas mer ingående i kapitel 3.

Inledningsvis kan konstateras att målet för rättsväsendet som helhet är den enskildes rättstrygghet och rättssäkerhet. Målet för kriminalpolitiken, för vilken åklagar- och polisväsendet utgör två väsentliga medel, är att minska brottsligheten och att öka människors trygghet.

2.1 Tillbakablick

En särskild organisation för åklagarväsendet inrättades år 1917 med åklagarmyndigheter på länsnivå. Några år därefter fick även det svenska polisväsendet i modern mening sin utformning genom 1925 års polislag. Polisen var genom denna lag i första hand en kommunal angelägenhet, dock med viss föreskriftsrätt och inflytande för Kungl. Maj:t. Åklagarväsendet utgjorde däremot företrädesvis ett statligt ansvar, men även för denna verksamhet fanns ett delat ansvar då den i viss utsträckning även drevs i kommunal regi.

Enligt 1925 års polislag var länsstyrelserna högsta polismyndighet i länen. För detta ändamål fanns på länsstyrelserna, utanför storstadsområdena, en landsfogde som närmast under landshövdingen hade ansvaret för ledningen av polisverksamheten i länet. Landsfogden hade även i egenskap av statsåklagare ansvaret för och ledningen av åklagarverksamheten inom respektive län. I distrikten utanför de större städerna samlades chefskapet för

polisen på likartat sätt hos en person, landsfiskal eller stadsfiskal, som även var distriktsåklagare. Polis- och åklagarorganisationerna var således sammanvävda på lokal och regional nivå i stora delar av landet. I de större och medelstora städerna fanns emellertid särskilda åklagarmyndigheter, vilket innebar att åklagarverksamheten där var skild från polisverksamheten.

Genom införandet av den nuvarande rättegångsbalken år 1948 inrättades Riksåklagarämbetet, att närmast under regeringen vara landets högste åklagare. Dessförinnan hade Justitiekanslern innehaft denna funktion.

Den nuvarande organisationen med skilda myndigheter och en tydligare åtskillnad mellan åklagar- och polisverksamhet inrättades i samband med att polis- och åklagarväsendet helt förstatligades år 1965. Ett sådant förstatligande hade diskuterats redan inför 1925 års polislag, en diskussion som fortsatte därefter och slutligen resulterade i 1965 års reformering av dessa organisationer. Denna reform syftade i första hand till att åstadkomma en mer rationell organisation av polisväsendet. Det stora antalet polisdistrikt som fanns, drygt 580, och avsaknaden av en gemensam styrning av polisverksamheten i landet innebar att polisväsendet inte ansågs kunna utnyttjas rationellt, med de allt högre krav som ställdes på polisstyrkornas möjligheter till samverkan och på deras effektivitet.

För att komma till rätta med dessa problem förstatligades polisväsendet, varvid antalet polisdistrikt minskade till 119. Samtidigt förstatligades också de delar av åklagarväsendet som bedrevs i kommunal regi, vilket var åklagarverksamheten i de städer som inte ingick i ett landsfiskalsdistrikt.

Det var främst praktiska skäl till att polis- och åklagarväsendet organisatoriskt separerades i samband med denna reform. Det skedde genom ett avskaffande av de gemensamma chef-funktionerna på regional och lokal nivå (prop. 1962:148 s. 61 f.). Man ville komma ifrån att samma person både utförde sysslan som åklagare och var polischef. Det bedömdes finnas få personer som förenade en fallenhet för båda dessa uppgifter, särskilt som polischefsfunktionen genom förstatligandet förväntades bli långt mer krävande än tidigare. Det ansågs också angeläget att en åklagare inte skulle behöva ägna så mycket tid åt polischefssysslor att denne inte kunde förvärva och uppehålla den åklagarerfarenhet och juridiska skicklighet som ansågs krävas för att på ett tillfredsställande sätt utföra kvalificerade åklagaruppgifter.

Under lagstiftningsarbetet framfördes farhågor om att en organisatorisk tudelning av dessa verksamheter skulle medföra kompetenskonflikter mellan åklagare och polis. Dessa farhågor ansågs dock av departementschefen vara överdrivna eftersom den rådande funktionsfördelningen enligt rättegångsbalken mellan åklagare och polis skulle bestå även efter reformen (a.a. s. 62).

I samband med organisationsförändringen år 1965 inrättades Rikspolisstyrelsen som ett centralt förvaltningsorgan för polisväsendet.

Såväl polis- som åklagarväsendet har genomgått ett flertal förändringar sedan dess. Vad avser polisväsendet påbörjades ett omfattande reformarbete genom ett förslag från regeringen om allmänna riktlinjer för en reform av polisväsendet (prop. 1980/81:13), vilket i huvudsakliga delar antogs av riksdagen. Detta arbete syftade till ett stärkt medborgarinflytande över polisväsendet och en decentraliserad styrning. Reformen medförde också förändringar av rekrytering och utbildning av poliser.

Rationaliseringarna inom polisväsendet har sedermera lett fram till att det numera finns sammanlagt 21 polisdistrikt, ett i varje län. Vidare avskaffades länsstyrelsernas roll som högsta polismyndighet i länet år 1998, varefter polismyndigheterna fick en självständigare ställning, under tillsyn endast av Rikspolisstyrelsen, men med ett ökat medborgarinflytande i dess styrelser.

Under senare år har även åklagarväsendet genomgått stora förändringar. År 1985 frångicks indelningen av myndigheter länsvis, och man övergick istället till en regionindelning, varvid antalet åklagarmyndigheter begränsades till 13. Nästa steg togs år 1996, då åklagarna organiserades i sex (initialt sju) regionala åklagarmyndigheter, den s.k. regionmodellen. Den 1 januari 1998 skedde nästa organisationsförändring genom inrättandet av Ekobrottsmyndigheten.

Den senaste förändringen av den yttre organisationen kom till stånd i januari 2005, då den centrala förvaltningsmyndigheten Riksåklagaren och de sex regionala åklagarmyndigheterna inom åklagarorganisationen, dvs. med undantag för Ekobrottsmyndigheten, avvecklades och bildade en ny myndighet, Åklagarmyndigheten. Syftet var att förenkla ledningen och styrningen samt administrationen av åklagarverksamheten, förstärka den lokala operativa åklagarverksamheten samt en förbättrad verksamhet för rättslig utveckling och uppföljning. Vidare antog regeringen att den nya organisationsformen skulle öka flexibiliteten, bl.a. genom att

det blev lättare att omfördela arbetsuppgifter utan att det skulle behöva ske genom personalomflyttningar (prop. 2004/05:26 s. 11).

Slutligen har i takt med en ökad internationalisering av brottslighet även förutsättningarna för åklagar- och polisverksamheten i Sverige förändrats genom olika former av rättsligt samarbete inom EU och andra internationella organ och då i synnerhet det samarbete som sker genom Eurojust, Interpol, Europol samt flera andra nordiska och internationella samarbetsformer.

2.2 Polisväsendet

Uppgifter

De grundläggande bestämmelserna om polisverksamhet finns i polislagen (1984:387). Dessa kompletteras av bestämmelserna i polisförordningen (1998:1558), förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen och förordningen (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen samt polisutbildningsförordningen (1999:740). Vidare är Verksförordningen (1995:1322) tillämplig på polisväsendets organisationer i vissa delar.

Polislagen och de angivna förordningarna ger emellertid inte en uttömmande reglering av den verksamhet som sker inom polisen. Betydelsefulla bestämmelser om polisens uppgifter och verksamhet samt polismans befogenheter ges även i rättegångsbalken och brottsbalken samt i ett flertal andra författningar, såsom t.ex. ordningslagen (1993:1617) och delgivningslagen (1970:428).

Som framgår av 2 § polislagen har polisen ett brett ansvarsområde. Förutom brottsutredande arbete och underrättelseverksamhet, i bestämmelsen angivet på det sättet *att* polisen skall bedriva spaning och utredning om brott som hör under allmänt åtal, har polisen även till uppgift *att* förebygga brott, övervaka och förebygga störningar av den allmänna ordningen och säkerheten samt ingripa när sådana har inträffat, *att* lämna allmänheten skydd, upplysningar och hjälp samt *att* fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser, t.ex. olika tillståndsfrågor.

För att utföra dessa uppgifter har polismän bl.a. fått särskilda befogenheter att använda våld och andra tvångsmedel mot enskilda. Vem som är polisman och därmed har rätt att utöva dessa

befogenheter anges i 4 § polisförordningen (1998:1558). I den bestämmelsen redovisas de tjänstetitlar som ger innehavaren polismans befogenhet, såsom länspolismästare, polismästare, polisöverintendent, polisintendent, polissekreterare, kommissarie, inspektör och polisassistent samt vissa angivna tjänster inom Rikspolisstyrelsen. En förutsättning för att i här angivet avseende få betraktas som polisman är att man fortfarande uppehåller sin befattning som polisman. Att polisman skall vara tjänsteman hos någon av polismyndigheterna anges i 4 § andra stycket polislagen.

Enligt polislagen får polisman således under vissa förutsättningar använda våld, verkställa tillfälliga omhändertaganden och avlägsnanden, utföra kroppsvisitation, husrannsakan och liknande åtgärder. Därtill kommer att polisman enligt rättegångsbalken under en förundersökning har befogenhet att utföra vissa tvångsåtgärder, såsom att i vissa fall gripa någon utan ett föregående anhållningsbeslut, utföra husrannsakan och verkställa beslut om beslag samt utföra kroppsvisitation.

Ett generellt krav på varje polisingripande är att det skall vara proportionellt och, om det innefattar tvång, behövt i förhållande till det avsedda resultatet med åtgärden. Därutöver ställs särskilda krav om åtgärden begränsar någon av de i 2 kap. regeringsformen angivna grundläggande medborgerliga fri- och rättigheterna.

Enligt 29 § polislagen kan vissa av de befogenheter som tillkommer polisman även gälla för någon som vid försvarsmakten tjänstgör för bevakning och för tjänsteman vid kustbevakningen som enligt särskilda bestämmelser medverkar vid polisiär övervakning. Kustbevakningstjänstemän har sålunda enligt lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning, vid övervakning till havs givits befogenhet att vidta flera av de tvångsmedel som annars är förbehållet polismän, såsom gripande, medtagande till förhör och utförande av husrannsakan. Även tjänstemän vid Tullverket kan ha befogenhet att gripa den som är misstänkt för brott, utföra husrannsakan och besluta om kroppsvisitation m.m. (se 19–30 §§ lagen (2000:1225) om straff för smuggling). Slutligen ger bestämmelsen ordningsvakter viss befogenhet att avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhänderta person som stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna.

I polisförordningen ges dessutom några mer allmänna riktlinjer för polisens verksamhet. Polisen skall i enlighet härmed organisera och planera verksamheten så att de samlade resurserna används så

effektivt som möjligt. Samtidigt skall polisen i sitt arbete för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och för att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp, uppmärksamma och beakta krav och önskemål hos dem som bor och verkar i polisdistriktet. Polisen skall vidare utveckla och välja sådana arbetsformer som bidrar till ett nära och gott förhållande mellan den och allmänheten. Polisen bör se till att den är tillgänglig och synlig. Polisen skall sträva efter att ge medborgarna råd och stöd och särskilt ge dem som har utsatts för ett brott den information som behövs med anledning av brottet.

Organisation

Polisväsendet består av Rikspolisstyrelsen och 21 polismyndigheter, en myndighet i varje län. Till Rikspolisstyrelsen hör Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen. Rikspolisstyrelsen är dessutom chefsmyndighet för Statens kriminaltekniska laboratorium och ansvarar för polisutbildningen genom Polishögskolan i Solna och polisprogrammen vid Umeå respektive Växjö universitet.

Rikspolisstyrelsen är enligt 7 § polislagen (1984:387) central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har som övergripande uppgift att utöva tillsyn samt verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet. För dessa uppgifter får Rikspolisstyrelsen utfärda allmänna råd om polisverksamheten. Den kan även utfärda föreskrifter för vissa mer administrativa rutiner inom polisväsendet. I fråga om tillsynsverksamheten skall Rikspolisstyrelsen, om det därvid uppdagas att polisverksamhet inte uppfyller de krav som ställs på den, genom påpekanden och uppmaningar eller på annat sätt verka för en förbättring. Vid behov skall Rikspolisstyrelsen anmäla sådana förhållanden till regeringen.

Chef för rikspolisstyrelsen är rikspolischefen, som utses av regeringen för viss tid. Rikspolischefens ställföreträdare är som huvudregel överdirektören. Rikspolischefen är dessutom ordförande i Rikspolisstyrelsens styrelse, som i övrigt består av en vice ordförande samt högst sex ytterligare styrelseledamöter, vilka nomineras av riksdagspartierna och förordnas av regeringen på viss tid.

Grundläggande för utformningen av polisens organisation är emellertid att det operativa polisarbetet leds och utförs av polismyndigheterna. Rikspolisstyrelsen får således inte genom

föreskrifter eller på annat sätt styra det operativa polisarbetet hos polismyndigheterna. Rikspolisstyrelsen kan dock på uppdrag av regeringen leda viss i polislagen särskilt angiven polisverksamhet. Detta kan ske för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet men även i övrigt i de särskilda hänseenden som regeringen bestämmer (7 § andra stycket polislagen).

Regeringen har med stöd härav i instruktionen för Rikspolisstyrelsen överlåtit åt denna att genom Säkerhetspolisen leda polisverksamhet avseende terroristbekämpning, bevaknings- och säkerhetsarbete för den centrala statsledningen och i samband med statsbesök samt annat personskydd i den utsträckning styrelsen bestämmer.

Vidare får Rikspolisstyrelsen enligt samma instruktion genom Rikskriminalpolisen leda polisverksamhet i fråga om viss närmare specificerad brottslighet, såsom spaning mot och, om det finns särskilda skäl för det, utredning av narkotikabrottslighet, ekonomisk brottslighet och annan brottslighet, om brottsligheten är av särskilt grov beskaffenhet och har riksomfattande karaktär eller internationell anknytning.

Rikspolisstyrelsen har även rätt att besluta om utformningen av polismyndigheternas underrättelseverksamhet (14 § förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen).

Varje län utgör alltså ett polisdistrikt med en polismyndighet. Dessa polismyndigheter utgör självständiga myndigheter som ansvarar för polisverksamheten inom sitt distrikt. För ledningen av en polismyndighet finns en polisstyrelse, som avgör övergripande frågor om polismyndighetens planering, ekonomi och organisation. Chef för polismyndigheten och den som leder den dagliga verksamheten är länspolismästaren, som utses av regeringen. Polismyndigheterna är i regel organiserade på så sätt att där finns en stab, en länskriminalavdelning och en ordningsavdelning. Normalt är att det vid länskriminalavdelningen finns i vart fall fyra rotlar – utredningsroteln, narkotikaroteln, ekoroteln och tekniska roteln.

Uppstår behov av tillfällig förstärkning ger polisförordningen en polismyndighet möjlighet att begära sådan förstärkning från annan polismyndighet. Om myndigheterna inte kan enas i en fråga om förstärkning beslutar Rikspolisstyrelsen i saken. Rikspolisstyrelsen kan även på direkt begäran av ett distrikt besluta om förstärkning från ett eller flera andra distrikt. En polismyndighet kan också begära förstärkning från Rikspolisstyrelsen.

I Sverige fanns den 31 december 2005 totalt vid rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna nästan 24 000 anställda, varav cirka 17 000 var poliser. Av den totala kostnaden för polisorganisationen år 2005 om cirka 14,8 miljarder kr, användes merparten till de verksamhetsgrenar som avser brottsförebyggande arbete, 6,7 miljarder kr, samt utredning och lagföring, 6,2 miljarder kr. Anslaget till Polisen uppgår för år 2007 till drygt 16,7 miljarder kr.

2.3 Åklagarväsendet

Uppgifter

De grundläggande bestämmelserna om åklagarväsendet och dess verksamhet finns i rättegångsbalken, i första hand 7 och 23 kap rättegångsbalken. Ytterligare bestämmelser om åklagarväsendets organisation ges i förordningen (2004:1266) med instruktion för Åklagarmyndigheten och förordningen (1997:898) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten, samt i fråga om åklagarverksamheten i åklagarförordningen (2004:1265). Det finns också ett flertal andra författningar av betydelse för åklagarverksamheten, såsom brottsbalken, förundersökningskungörelsen (1947:948) och lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

Åklagarens huvudsakliga uppgift är att leda förundersökningar och att därvid fatta de beslut som denna roll föranleder, t.ex. om tvångsmedel, åtalsfrågor, att vid domstol föra talan om brott samt att under vissa förutsättningar besluta om lagföring och påföljd genom strafföreläggande. Dessa uppgifter är tilldelade åklagaren och inte den myndighet vid vilken han eller hon är anställd. Åklagaren intar därmed i det enskilda fallet i sin tjänsteutövning en självständig ställning, likartad den som en domare innehar (Fitger; Rättegångsbalken I s. 7:3). Åklagarens självständighet begränsas emellertid av att högre åklagare (Riksåklagaren, överåklagare och vice överåklagare) kan överta de uppgifter som skall utföras av en lägre åklagare (devolutionsprincipen), varför en åklagares beslut kan komma att omprövas av en överordnad åklagare.

Organisation

Inom åklagarväsendet finns två myndigheter: Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten.

Riksåklagaren är under regeringen högste åklagare och har ansvaret för och ledningen av hela åklagarväsendet (7 kap. 2 § rättegångsbalken). Riksåklagaren har härvid till uppgift att verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid åklagarnas rättstillämpning. Riksåklagaren är samtidigt chef för Åklagarmyndigheten (2 och 5 §§ förordningen med instruktion för Åklagarmyndigheten). Riksåklagaren är vidare ensam allmän åklagare med behörighet att väcka talan i eller fullfölja talan till Högsta domstolen. Riksåklagaren får dock förordna annan åklagare att utföra talan i Högsta domstolen, men måste alltså själv besluta i fullföljdsfrågan.

Åklagarmyndigheten har till uppgift att verka för samordning och effektivitet inom hela åklagarväsendet. För att uppnå dessa ändamål får myndigheten utfärda föreskrifter. Det är riksåklagarens uppgift att se till att Åklagarmyndigheten i erforderlig mån utfärdar sådana föreskrifter, men också de allmänna råd samt övriga riktlinjer och anvisningar som behövs för att uppnå enhetlighet och följdriktighet i åklagarnas rättstillämpning.

Detta sker i dag på så sätt att Åklagarmyndighetens föreskrifter meddelas i dess författningssamling och anses, i den mån de utfärdas med stöd av lag eller bemyndigande av regeringen, ha bindande karaktär (Fitzger; Rättegångsbalken I, s. 7:10). Riksåklagaren kan vidare utfärda rättsliga riktlinjer och rättspromemorior för vägledning i åklagarnas ärendehantering och beslutsfattande. Dessa föreskrifter och riktlinjer kan avse åklagarverksamhet såväl hos Åklagarmyndigheten som hos Ekobrottsmyndigheten.

Riksåklagarens och Åklagarmyndighetens behörighet i dessa hänseenden täcker därmed all åklagarverksamhet. Vidare utfärdar Åklagarmyndighetens utvecklingscenter rättspromemorior, även de för vägledning i åklagarnas ärendehantering och beslutsfattande vid den egna myndigheten.

Riksåklagaren biträds i sitt arbete av ett kansli och en administrativ direktör. På kansliet finns sju avdelningar: en rättsavdelning som ansvarar för rättslig styrning och kontroll samt för centrala internationella frågor, en åklagaravdelning för frågor rörande driften och den övergripande tillsynen av den operativa

verksamheten; en brottmålsavdelning som bl.a. ansvarar för verksamheten i Högsta domstolen, en ekonomiavdelning, en personalavdelning, en IT-avdelning och en informationsavdelning.

På den centrala ledningsnivån finns inom Åklagarmyndigheten också de fyra utvecklingscenter som inrättades vid omorganisationen år 2005, vilka var och en avseende vissa brottskategorier och rättsområden svarar för rättslig tillsyn och kontroll, metod- och rättsutveckling, analys och uppföljning, kunskapsuppbyggnad, intern och extern information, internationella frågor, samverkan med andra myndigheter samt utveckling av brottsbekämpningen inom åklagarväsendet.

Utvecklingscentrum i Stockholm har sådant ansvar för förmögenhetsbrott, skattebrott, säkerhetsmål, IT-brott, narkotika- och dopningsbrott, korruptionsbrott, människohandel samt generella påföljdsfrågor. Tidigare hade centrumet även ansvar för ekobrott, men efter en överenskommelse mellan Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten har Ekobrottsmyndigheten ansvaret för utvecklingen av åklagarväsendets gemensamma metod- och kompetensutveckling mot ekobrott även för ekobrottsbekämpningen utanför myndighetens geografiska ansvarsområde. Detta arbete bedrivs i samverkan med Utvecklingscentrum Stockholm.

Centrumet i Göteborg är inriktat på våldsbrott, sexualbrott samt lagarna om könsstympning, besöksförbud och köp av sexuella tjänster.

Utvecklingscentrum i Malmö hanterar smuglingsbrott, miljö- och arbetsmiljöbrott, hatbrott, brott mot 12 och 16–17 kap. brottsbalken, mänskliga rättigheter samt all annan specialstraffrätt som inte omfattas av något annat utvecklingscentrums ansvarsområde.

Centrumet i Umeå svarar för brottsofferfrågor, polismål/tjänstefel, gränssnittet polis-åklagare, samarbetet mellan åklagare och domstol samt generella straffprocessuella frågor.

Chef för ett utvecklingscentrum är en överåklagare.

Det operativa åklagararbetet sker vid Åklagarmyndighetens 41 åklagarkammare i landet, som alla är resultatenheter inom Åklagarmyndigheten. Av dessa är 35 allmänna kammare, tre internationella kammare och tre nationella kammare, Riksenheten mot korruption, Riksenheten för polismål och Åklagarkammaren för säkerhetsmål. Chef för en kammare är en chefsåklagare. Dessa enheter är sedan omorganisationen år 2005 i administrativt

hänseende direkt underställda Riksåklagaren. Chefen för varje resultatenhet har ansvar för att inom ramen för givna resurser genomföra verksamheten utifrån de av myndigheten formulerade målen.

Inom Åklagarmyndigheten har vidare, som en följd av organisationsförändringen, inrättats samverkansorgan på olika nivåer, däribland regionala samverkansgrupper för kamrarna. Företrädare för dessa samverkansgrupper deltar i det ledningsråd som under riksåklagarens ledning träffas en gång per månad. I detta råd ingår även vice Riksåklagaren, de överåklagare som är chefer för utvecklingscentrumen samt avdelningscheferna inom Riksåklagarens kansli. Inom ramen för ledningsrådet behandlas den strategiska verksamhetsplaneringen och andra administrativa frågor av större vikt. Med samma tidsintervall hålls även överåklagarmöten. Dessa möten leds av riksåklagaren och i mötena deltar vice riksåklagaren, generaldirektören vid Ekobrottsmyndigheten, de överåklagare som är chefer för utvecklingscentrumen och som är avdelningschefer inom riksåklagarens kansli, överåklagare vid Ekobrottsmyndigheten samt Åklagarmyndighetens informationsdirektör och dess administrativa direktör. Vid mötena diskuteras metodutveckling, kvalitets- och tillsynsfrågor, rättslig utveckling m.m.

Inom Åklagarmyndigheten finns också en rådgivande nämnd, bestående av ledamöter som nomineras av riksdagspartierna och utses av regeringen. I frågor av större vikt eller av principiell betydelse skall denna nämnds mening i frågan inhämtas. Även verksamheten vid Ekobrottsmyndigheten behandlas av denna nämnd.

Det finns vid Åklagarmyndigheten drygt 1 100 anställda, varav nära 800 är åklagare. Anslaget uppgick år 2006 till cirka 862 miljoner kr. Anslaget uppgår för år 2007 till cirka 897 miljoner kr.

2.4 Brottsutredning

Den brottsutredande verksamheten kan förenklat delas upp i tre huvudstadier: underrättelseverksamhet, förutredning och förundersökning.

Underrättelseverksamhet m.m.

Kriminalunderrättelseverksamhet bedrivs för att få kännedom om förekomsten av brottslig verksamhet och för att förebygga att brott förövas. Denna verksamhet är till stor del oreglerad. Det är emellertid otillåtet att inom ramen för sådan verksamhet vidta åtgärder som innebär en kränkning av den personliga integriteten enligt art. 8 Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna eller enligt regeringsformen och som inte har stöd i lag.

Underrättelseverksamhet omfattas i övrigt endast av den allmänt hållna bestämmelsen i 2 § polislagen; att det i polisens uppgifter ingår att förebygga brott samt att bedriva spaning. Genom bestämmelserna i polisdatalagen (1998:622), lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister och lagen (2000:344) om Schengens informationssystem ges polisen i sin underrättelseverksamhet möjlighet att i vidare omfattning än vad som anges i personuppgiftslagen (1998:204) behandla och registerföra personuppgifter.

Kriminalunderrättelseverksamhet är och skall enligt vad som anförs i prop. 2002/03:144 även förbli en rent polisiär uppgift (s. 16).

Det andra stadiet inom ramen för brottsutredningar är de punktvisa utredningsåtgärder, t.ex. i form av spaning, som en förundersökningsledare ibland kan behöva vidta för att få tillräckligt underlag till ett beslut om förundersökning skall inledas eller inte, s.k. förutredning (SOU 1992:61 s. 272). Inte heller sådana åtgärder har någon uttrycklig lagreglering, men enligt vad justitieombudsmannen uttalat bör de kunna ses som ett led i tillämpningen av bestämmelsen i 23 kap. 1 § rättegångsbalken om inledande av förundersökning (JO 1997/98 s. 98 ff.).

Förundersökning

Om det genom underrättelseverksamhet, anmälan eller på annat sätt, eventuellt efter det att underlaget kompletterats genom förutredning, framkommit att det finns anledning anta att brott som hör under allmänt åtal har begåtts skall enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken förundersökning inledas. Förundersökning behöver dock inte inledas, om det är uppenbart att brottet inte går

att utreda eller om vissa i 23 kap. 4 a § och 20 § rättegångsbalken angivna förutsättningar föreligger. Under förundersökningen skall utredas vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl finns för åtal. Förundersökningen skall bedrivas så att bevisningen kan förebringas i ett sammanhang vid huvudförhandling i domstol (23 kap. 2 § rättegångsbalken).

Beslut att inleda förundersökning fattas av polismyndighet eller åklagare (23 kap. 3 § rättegångsbalken). Är saken inte av enkel beskaffenhet skall, när någon är skäligen misstänkt för brottet, förundersökningen alltid ledas av en åklagare. Om denna redan inletts av polismyndighet skall den således övertas av åklagaren så snart möjligt. Åklagaren skall dessutom överta förundersökningsledarskapet om särskilda skäl föreligger. Någon närmare ledning för vad som är att beteckna som enkel beskaffenhet ges varken i lag eller i förarbeten. Där förekommer endast allmänna uttalanden om att detta skall bedömas bl.a. utifrån brottets art och den berörda polismyndighetens kompetens (prop. 1957 s. 6 ff.). Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen har därför i samråd utfärdat allmänna råd om ledningen av förundersökning, det s.k. fördelningscirkuläret, varav det senaste trädde i kraft den 1 januari 2006 (ÅM 2005:9 och RPSFS 2005:11, FAP 403-5).

I det nu gällande fördelningscirkuläret finns en förteckning över ett antal brott avseende vilka en förundersökning som regel skall anses vara av enkel beskaffenhet. Därav framgår, såvitt avser brott enligt brottsbalken, att bl.a. misshandel, olaga hot, stöld och grov stöld, bedrägeri, skadegörelse och grov skadegörelse (dock ej genom brand), urkundsförfalskning samt våld och hot mot tjänsteman (dock ej mot polis, åklagare eller domare) normalt är brott av sådan beskaffenhet som inte kräver åklagarledd förundersökning. Även i fråga om specialstraffrättsliga bestämmelser anges i cirkuläret vissa brott som i allmänhet skall anses vara av enkel beskaffenhet. Det gäller bl.a. brott mot lagen (1951:649) om vissa trafikbrott, viss narkotikabrottslighet enligt narkotikastrafflagen (1968:64), brott mot alkohollagen (1994:1738), viss brottslighet enligt utlänningslagen (1989:529) och brott mot vapenlagen (1996:67). Vidare anges att även beträffande övriga brott mot specialstraffrättsliga bestämmelser skall saken anses vara av enkel beskaffenhet om inte svårare straff än fängelse sex månader kan följa på brottet.

I cirkuläret anges vidare när en åklagare av särskilda skäl bör vara förundersökningsledare, oavsett om det finns någon som är

skäligen misstänkt för brottet. Så anges vara fallet vid brott som innefattar våld mot närstående, vid brott som har rasistiska eller främlingsfientliga motiv eller beror på målsägandens sexuella läggning eller trosbekännelse, eller när målsäganden vid tiden för anmälan var under arton år och brottet riktades mot målsägandens liv, hälsa eller frid och det för brottet är föreskrivet fängelse i mer än sex månader.

I cirkuläret redovisas dessutom när åklagare skall överta förundersökningsledningen. Det skall ske när vissa särskilda åtgärder behöver vidtas i förundersökningen. Det gäller när särskild åtalsprövning skall ske, vid tvångsmedelsbeslut som skall fattas av förundersökningsledaren, när det krävs framställan om åtgärd av domstol, vid begäran om internationell rättshjälp, när en fråga om bevisstalan aktualiseras samt när en ansökan om besöksförbud har gjorts. Vidare skall åklagaren överta förundersökningen när någon som är under femton år skall höras och utsagan kan få särskild betydelse för utredningen eller när den misstänktes psykiska status kan antas avvika från det normala och svårare straff än böter kan komma att utdömas. Slutligen skall åklagaren överta förundersökningsledningen när brottet är svårbedömt eller det annars med hänsyn till utredningens art är påkallat att åklagaren leder förundersökningen.

Har åklagaren övertagit förundersökningen endast för utförande av en viss åtgärd kan ledningen av förundersökningen därefter återföras till polismyndigheten.

Det finns slutligen i annan lagstiftning bestämmelser som anger att åklagare skall vara förundersökningsledare i vissa fall. Detta gäller enligt 3 § lagen om unga lagöverträdare vid förundersökning mot den som inte fyllt 18 år. Enligt 5 kap polisförordningen skall anmälningar om brott mot polisman alltid underställas åklagare för prövning av frågan om förundersökning skall inledas.

I syfte att ge åklagaren en faktisk möjlighet att enligt bestämmelserna i 23 kap. rättegångsbalken vid behov ta över förundersökningsledarskapet, föreskrivs i 2 § förundersökningskungörelsen att i de fall förundersökningen leds av en polismyndighet skall undersökningsledaren hålla åklagaren underrättad om förundersökningens gång, i den mån det behövs med hänsyn till brottets beskaffenhet eller omständigheterna i övrigt. Denna skyldighet har i viss utsträckning konkretiserats i fördelningscirkuläret, där det anges att polismyndighet som inlett förundersökning avseende brott av allvarlig beskaffenhet, t.ex. spaningsmord eller annat

allvarligt brott och gärningsmannen är okänd, genast skall meddela åklagaren om brottet samt fortlöpande lämna underrättelser om förundersökningens gång.

Vid förundersökningar som leds av en polismyndighet får förundersökningsledarskapet inte delegeras till annan än en polisman (3 kap. 6 a § polisförordningen). Enligt en uppskattning som Beredningen för rättsväsendets utveckling gjorde mot bakgrund av förhållandena hos polismyndigheterna i nordvästra Skåne och Uppsala län, kan antalet polismän i landet som har förordnande att vara undersökningsledare antas uppgå till i storleksordningen ett par tusen (SOU 2005:84 s. 127 f.).

Justitieombudsmannen har framfört viss kritik mot polismyndigheters utredningar av s.k. vardagsbrottslighet (JO 2002/2003 s. 98, 2004/05 s. 16). I sitt remissyttrande över Beredningen för rättsväsendets utvecklings delbetänkande om en ny uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare (SOU 2005:84, JO dnr 5203-2005) pekar Justitieombudsmannen i detta sammanhang på det förhållandet att de polismän som tjänstgör som förundersökningsledare ofta har en mycket ansträngd arbetssituation och att det kan förekomma att han eller hon ansvarar för mer än 1 000 ärenden.

Oavsett om undersökningsledaren är polis eller åklagare har han eller hon ansvaret för förundersökningen i dess helhet och skall se till att utredningen bedrivs effektivt samt att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara. Undersökningsledaren skall också ge dem som biträder honom eller henne behövliga direktiv för arbetet (1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen).

Till förundersökningsledarskapet hör också ett antal befogenheter, t.ex. att besluta om tvångsmedel, att göra framställan om tvångsmedel eller annan åtgärd hos domstol i de fall en domstols beslut behövs samt att fatta beslut om att lägga ned förundersökningen och om åtalsunderlåtelse. Vissa av dessa befogenheter är dock i lag eller förordning uttryckligen förbehållna åklagare, t.ex. häktningframställning, och kan således inte utövas vid polisiärt förundersökningsledarskap.

I de fall lagstiftningen ger förundersökningsledaren befogenhet att vidta sådana åtgärder, alltså oavsett om denne är åklagare eller polis, följer dock av det ovan nämnda fördelningscirkuläret att åklagare skall överta undersökningsledarskapet i samtliga fall där det i förundersökningen skall göras framställan om åtgärd av domstol samt vid vissa mer ingripande beslut om tvångsmedel,

såsom husrannsakan av större omfattning. Polisman som är förundersökningsledare kan emellertid enligt fördelningscirkuläret fatta beslut om husrannsakan som inte är av större omfattning, om kroppsvisitation och kroppsbesiktning samt om beslag.

Leds förundersökningen av en åklagare får denne anlita biträde av polismyndigheten. Någon egentlig skyldighet för polismyndigheten att lämna sådant biträde föreligger dock inte, förutom att den inte torde kunna vägra detta utifrån en bedömning av hur förundersökningen från utredningssynpunkt bör läggas upp eller inriktas (Fitger; Rättegångsbalken II, s. 23:19). Hur man lämpligen skall förfara om polismyndigheten inte kan lämna begärt biträde har utvecklats av Justitieombudsmannen, som anfört att det i slutändan får bli en fråga som blir föremål för förhandlingar mellan överåklagaren och länspolismästaren (detta var före den senaste omorganisationen inom åklagarväsendet, JO 2003/04:82).

I praktiken torde det normala vara att åklagare som är förundersökningsledare biträds av polismyndighet, som i huvudsakliga delar självständigt utför förundersökningsarbetet efter åklagarens direktiv, med kontinuerliga återkopplingar mellan åklagare och polis.

2.5 Lagföring

Leder förundersökning gällande brott som hör under allmänt åtal (dvs. åtal mot brott som inte förutsätter angivelse av en målsägande) fram till att åklagaren på objektiva grunder kan förutse en fällande dom är åklagaren enligt 20 kap. 6 § rättegångsbalken som huvudregel skyldig att föra talan mot brottet vid domstol.

Åklagaren kan endast frångå sin åtalsplikt och underlåta åtal om detta inte innebär att ett enskilt eller allmänt intresse åsidosätts och någon av följande förutsättningar är för handen: det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter, eller, om särskilda skäl föreligger, villkorlig dom, *eller* om den misstänkte begått annat brott och det utöver påföljden för det brottet inte krävs påföljd även för det föreliggande, eller om psykiatrisk vård *eller* insatser enligt lagstiftningen om stöd och service åt funktionshindrade kommer till stånd.

Beslut om åtalsunderlåtelse får dessutom meddelas om det av särskilda skäl är uppenbart att det inte krävs någon påföljd för att avhålla den misstänkte från fortsatt brottslighet och det med

hänsyn till omständigheterna inte heller krävs av andra skäl att åtal väcks (20 kap. 7 § rättegångsbalken).

Rör åtalsfrågan ett brott för vilket dagsböter ingår i straffskalan, eller ett brott för vilket det är uppenbart att domstolen skulle döma till villkorlig dom eller till sådan påföljd i förening med ett bötesstraff, kan åklagaren i stället för att väcka åtal vid domstol genom att utfärda ett strafföreläggande förelägga sådan påföljd (48 kap. rättegångsbalken). Som ytterligare förutsättningar för att utfärda ett strafföreläggande gäller bl.a. att det skall avse alla de av åklagaren kända brottsmisstankarna mot den misstänkte.

Motsvarande möjlighet till summariskt förfarande i ansvarsfrågan kan användas beträffande brott för vilka inte annat straff än böter med viss summa kan följa, genom att polisman utfärdar ett föreläggande om ordningsbot.

Ett av den misstänkte godkänt strafföreläggandet eller föreläggande om ordningsbot gäller som en lagakraftvunnen dom.

2.6 Mer om funktionsfördelning och samverkan inom brottsbekämpningen

Övrig brottsbekämpning

Som framgått av redovisningen ovan har polis- och åklagarväsendet det övergripande ansvaret för brottsbekämpningen i landet. Det finns emellertid fler myndigheter än dessa som har till uppgift att inom sina sakområden bedriva brottsbekämpande verksamhet.

En organisation för brottsbeivrande och brottsutredande verksamhet finns vid Tullverket rörande smugglingsbrott, vid Kustbevakningen framförallt för bekämpning av brott mot miljö- och fiskelagstiftning samt vid Skatteverket, i första hand rörande skattebrott. Vid dessa myndigheter förekommer brottsbekämpande verksamhet såväl i form av kriminalunderrättelseverksamhet som genom att dess personal utför utredningsåtgärder i förundersökningar.

Kriminalunderrättelseverksamhet bedrivs således vid ett flertal myndigheter och det pågår en viss samordning av denna verksamhet mellan myndigheterna. För att möjliggöra ett ännu mer effektivt utbyte av uppgifter har Beredningen för rättsväsendets utveckling föreslagit att sådant informationsutbyte inte skall hindras av sekretess enligt sekretesslagen (SOU 2005:117 s. 155 ff.).

Av de myndigheter som vid sidan av åklagar- och polisväsendet bedriver brottsutredande verksamhet kan noteras att Tullverket enligt 19 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling har befogenhet att inleda en förundersökning om brott enligt den lagen samt viss narkotika- och terroristbrottslighet under samma förutsättningar som i övrigt gäller för en polismyndighet. Vidare har Tullverket inom sitt sakområde, med undantag för narkotikabrottslighet och viss terroristbrottslighet, givits åtalsrätt gällande bötesmål (1 § och 32 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling). Denna rätt utövas av särskilt förordnade befattningshavare vid Tullverket, s.k. tullåklagare. Det skall i dessa fall vara fråga om ett brott som uppenbart inte kan föranleda strängare påföljd än böter.

Utredningspersonal vid Tullverket och Kustbevakningen med särskild behörighet inom sina sakområden kan dessutom få i stort sett samma befogenheter som en polisman i fråga om tvångsmedel. För Kustbevakningens del får befogenheten att använda tvångsmedel dock endast utövas i omedelbar anslutning till den gärning som föranleder åtgärden och endast av vissa särskilt angivna tjänstemän vid Kustbevakningen (5 och 6 §§ lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning samt 2 § förordningen (1983:124) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning). Samtliga åtgärder vidtagna av tjänsteman vid Kustbevakningen som innefattar användning av tvångsmedel skall omedelbart anmälas till polismyndighet, för att ärendet därefter skall övertas av den myndigheten.

Kustbevakningen har även en rätt att inleda förundersökning för brott avseende olagliga utsläpp av olja och andra skadliga ämnen (11 kap. 4 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg). De befogenheter och skyldigheter som tillkommer förundersökningsledare enligt rättegångsbalken gäller i sådana fall för Kustbevakningen. För denna uppgift förordnas särskilda befattningshavare av Kustbevakningen. Så snart någon är skäligen misstänkt för brottet, skall förundersökningen övertas av åklagare. Tjänsteman vid Kustbevakningen har inom ramen för en av Kustbevakningen ledd förundersökning samma befogenhet som en polisman att vidta vissa tvångsmedel, bl.a. gripande, beslag och husrannsakan (11 kap. 5–7 §§ lagen om åtgärder mot förorening från fartyg).

Kustbevakningen har även, sedan den 1 april 2006, i likhet med vad som redan tidigare gällt för Tullverket, fått behörighet att

utfärda föreläggande om ordningsbot (48 kap. 20 § rättegångsbalken). I förarbetena uttalas bl.a. att en utvidgning av behörigheter som normalt endast tillkommer poliser, måste ske med viss försiktighet och att behörigheten endast bör omfatta brott som är vanligt förekommande inom myndighetens verksamhetsområde (prop. 2005/06:33 s. 9 ff.).

Rattfylleriutredningen har föreslagit att Kustbevakningen och Tullverket skall få inleda förundersökning samt vidta vissa tvångsmedel även i anledning av misstanke om rattfylleribrott, samt, för Kustbevakningens vidkommande, sjöfylleri (SOU 2006:47).

Större skillnader i förhållande till polisen föreligger vad avser Skatteverkets brottsutredande verksamhet, inom vilken det saknas möjlighet att verkställa tvångsmedel. Regeringen har dock nyligen föreslagit att Skatteverket skall få verkställa beslag i vissa fall då våld mot person inte behöver användas samt att tjänstemän vid skattebrottsenheterna, efter åklagarbeslut, skall få medverka vid husrannsakingar som verkställs av polis (prop. 2005/06:169). Skatteverkets brottsutredande verksamhet beskrivs mer utförligt i kapitel 3.

Beredningen för rättsväsendets utveckling har, till viss del inspirerade av den kombination av utredningsverksamhet med specialistkompetens som ovan berörda myndigheter har kunnat bygga upp genom att erbjuda välutbildade personer en kortare utbildning i grundläggande kunskaper om brottsutredning, föreslagit att polisen skall kunna rekrytera specialister för utredning av kvalificerad brottslighet, där särskild sakkunskap kan vara värdefull, s.k. kriminalutredare. Det är enligt beredningen i första hand högskoleutbildade personer med några års arbetslivserfarenhet som bör komma i fråga för sådana tjänster (SOU 2003:114 s. 290 ff.).

Dessa kriminalutredare bör enligt beredningen i stort kunna få de befogenheter till tvångsmedel som en vanlig polisman har, även behörigheten att leda en förundersökning, under förutsättning att den enskilde kriminalutredaren uppfyller vissa behörighetsvillkor.

Vad avser brottsförebyggande arbete och forskning intar Brottsförebyggande rådet en särställning. Detta råd är ett centrum för forsknings- och utvecklingsverksamhet inom rättsväsendet och skall bidra till kunskapsutvecklingen inom det kriminalpolitiska området och främja brottsförebyggande arbete.

Rådet skall initiera och bedriva forsknings- och utvecklingsarbete för att ge regeringen och myndigheterna inom det kriminalpolitiska området underlag för åtgärder och prioriteringar,

samt löpande bistå regeringen i kriminalpolitiska frågor. Detta arbete skall bidra till att utveckla och effektivisera verksamheterna inom det kriminalpolitiska området.

Brottsförebyggande rådet ansvarar även för den officiella rättsstatistiken, vilket innefattar att följa, analysera och rapportera om rättsstatistiken, brottsligheten och samhällets reaktioner på brott. Rådet skall vidare stödja de lokala brottsförebyggande råden i landet och verka för att deras verksamhet utvecklas och att metod- och kunskapsutvecklingen där förbättras.

Frågan om närmare samverkansformer mellan polis och åklagare

Som anges i avsnitt 2.1 valde man att genom 1965 års reform genomföra en organisatorisk tudelning av polis- och åklagarverksamhet. Det har dock satts i fråga om detta förhindrar ett effektivt utnyttjande av resurserna, särskilt av det skälet att åklagaren som förundersökningsledare inte direkt förfogar över polisresurserna.

Åklagarutredningen-90 kom inom ramen för sitt uppdrag att överväga två alternativa organisationsmodeller för ökad samverkan mellan åklagare och polis; antingen att överföra kriminalpolisen till åklagarväsendet eller att anställa åklagare inom polisväsendet. Utredningen fann att det fanns vissa effektivitetsvinster i ett närmare organisatoriskt samarbete mellan åklagare och polis, men kom till slutsatsen att dessa inte kunde förväntas vara av den storleken att det motiverade en förändring som kunde befaras medföra en försämrad rättssäkerhet (SOU 1992:61 s. 323 f.).

Fördelarna ur ett rättssäkerhetsperspektiv med att åklagare och polis tillhör skilda myndighetsorganisationer var enligt utredningen i korthet följande:

- Åklagaren bör ha distans till utredningen och utredningsmännen. Om samarbetet blir alltför intimt och de organisatoriska sambanden alltför starka finns en risk att åklagarens tillsyns- och kontrollfunktion uttunnas.
- Det ligger ett stort egenvärde i att frågor av det ingripande slag som blir aktuella under en förundersökning prövas av flera myndigheter, med i viss mån skilda funktioner. Härigenom kan åsikterna brytas mot varandra och fel begångna i hastigheten undvikas. Om åklagare och polis arbetar intimt tillsammans

finns en risk att åklagaren dras med i fartvinden och förlorar sin förmåga att verka som återhållande faktor och garant för rätts säkerheten i frågor om tvångsingripande och liknande.

- Genom att åklagaren är fristående från polisen och framstår som en självständig instans mellan polis och domstol kan beslut angående tvångsmedel anförtros åklagare. Om åklagarna inordnades i polisen skulle förmodligen besluten i dessa frågor inte kunna ligga på åklagare på samma sätt som enligt nuvarande ordning. I stället skulle kraven på domstolskontroll av olika åtgärder under förundersökningen öka. Det kanske rentav skulle vara tvunget att införa ett system med undersökningsdomare, efter kontinental förebild.

Frågan om effektivitetsvinster kontra rättssäkerhetsförluster kom därefter att diskuteras i arbetet med att inrätta Ekobrottsmyndigheten, vilket redovisas i nästa kapitel.

Under senare tid har emellertid frågan om en närmare samverkan mellan åklagare och utredningspersonal inom polisen fått förnyad aktualitet. Det har på områden även utanför ekobrottsutredningar ansetts finnas behov av en samlokalisering av åklagare och polisiär utredningspersonal för att skapa åklagarledda team, vilket bl.a. kommit till stånd genom den s.k. söderortsmodellen och de nyligen införda s.k. barnhusen, där modellen utvecklats ytterligare med personal även från hälso- och sjukvård m.m. Arbetssättet med åklagarledda team tillämpas numera i relativt stor utsträckning.

Det finns vidare en ambition inom Åklagarmyndigheten att vid ny- och omlokalisering försöka placera de operativa åklagar-kamrarna i anslutning till polismyndigheten, i syfte att underlätta dylik samverkan mellan myndigheterna i det operativa arbetet. En sådan samlokalisering förekommer redan på ett flertal orter, ett antal som således kan förväntas öka (en förteckning över orter där åklagare och polis är samlokaliserade finns i SOU 2005:84 s. 190 f.).

Den av regeringen år 2000 tillsatta Beredningen för rättsväsendets utveckling hade som en del av sitt uppdrag att överväga förändringar i uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan polis och åklagare i syfte att förbättra kvaliteten och effektiviteten i brottsutredningar. En av uppgifterna var att överväga om brottsutredningar gällande omfattande eller kvalificerad brottslighet

kunde förbättras genom att arbetet bedrivs i gemensamma arbetsgrupper med åklagare, poliser, befattningshavare från andra brottsbekämpande myndigheter samt andra experter.

Beredningen konstaterar i sina överväganden att ett effektivt utredningsarbete förutsätter en aktiv förundersökningsledning och att ett sätt att underlätta detta är att polis och åklagare arbetar nära varandra i åklagarledda team (SOU 2005:84 s. 183 ff.). Av beredningens överväganden framgår också att en alltför omfattande användning av denna arbetsform kan leda till bristande flexibilitet i utredningsarbetet.

Beredningen ansåg dock sammanfattningsvis att arbetssättet i många fall kan bidra till en ökad effektivitet i verksamheten, men att det förutsatte att myndigheterna avsätter tillräckliga resurser för ändamålet. Behovet av resurser torde vara föranlett särskilt av att polispersonalen fredas från annat arbete och att teamet är intakt under en längre tid för att de rutiner och arbetsmetoder som passar det enskilda teamet skall kunna skapas.

I den mer grundläggande frågan om organisationsstrukturen identifierade Beredningen för rättsväsendets utveckling följande brister i den nuvarande strukturen med skilda organisationer för åklagar- och polisverksamhet:

- Åklagarens helhetsansvar för förundersökningen motsvaras inte av några befogenheter att disponera över utredningsresurserna. Åklagaren är i stället beroende av att polisen ställer resurser till förfogande. Åklagaren har inte något personalansvar för de personer som genomför förundersökningsåtgärderna, men har ändå ett ansvar för att de resurser som polisen ställer till förfogande används på ett riktigt sätt.
- Att polis och åklagare inte tillhör samma organisation kan medföra en känsla av att arbetet inte bedrivs gemensamt. Inom polisen och åklagarväsendet arbetar man heller inte alltid efter samma prioriteringar.
- Den nuvarande organisatoriska strukturen skapar utrymme för att polis och åklagare anser sig svara för olika delar av utredningsarbetet.
- Mer ”vardagliga” faktorer, som att handlingar som skickas från en polismyndighet till åklagare och vice versa i en brottsutredning löpande diarieförs på nytt samt att polis och åklagare prövar sekretessen för samma uppgifter oberoende av varandra.

När det gäller de rättssäkerhetsintressen som enligt Åklagarutredningen-90 utgjorde skäl för en fortsatt organisatorisk tudelning, kom beredningen till motsatt slutsats och gjorde den bedömningen att åklagarnas tillsyns- och kontrollfunktion kan upprätthållas även om man tillhör samma organisation som polisen. Detta motiveras genom exemplet att det i dag utövas ordinär kontroll av åklagarna och polisen internt inom åklagar- respektive polisväsendet. Det är enligt beredningen svårt att förstå varför det med automatik skulle leda till en sämre rättssäkerhet för den misstänkte om åklagarna och polisen kom att tillhöra samma organisation, så länge det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning inom en sådan myndighet (s. 177).

Sammanfattningsvis anför beredningen att det finns avgörande nackdelar med den nuvarande organisationsstrukturen, som innebär att polisen efter egen bedömning ställer resurser till förfogande för den brottsutredning som åklagaren leder. Det hade därför varit bättre om polis och åklagare på lokal nivå tillhört samma organisation, vilket skulle leda till att de skulle arbeta efter samma prioriteringar och därmed ge de bästa förutsättningarna för ett effektivt brottsutredningsarbete.

Betänkandet har remitterats och några remissinstanser har yttrat sig över beredningens tankar om de organisatoriska frågorna (dnr Ju 2005/8928/Å). Genomgående tycks finnas ett starkt stöd för ett utökat samarbete mellan åklagare och polis och att det finns klara fördelar med att vissa brottsutredningar sker i åklagarledda arbetsgrupper. Det finns däremot invändningar mot beredningens uttalande om fördelarna med en på lokala nivå gemensam organisation för åklagare och polis.

Åklagarmyndigheten anför i sitt remissyttrande att beredningens resonemang i denna del är påfallande ytligt och historielöst. Beredningen bygger sin slutsats på effektivitetsskäl, men berör enligt Åklagarmyndigheten endast översiktligt frågans komplexitet vad avser rollfördelning, maktbalans, ledning/styrning, tillsyn och kontroll och andra sådana frågor. Åklagarmyndigheten pekar vidare på att den av beredningen förordade utvecklingen står i skarp kontrast till den internationella utvecklingen av åklagarrollen, där utvecklingen i flera europeiska länder snarare går mot ett mer självständigt och starkt åklagarväsende, liknande det vi har i Sverige.

Åklagarmyndigheten framhåller samtidigt att ett organisatoriskt självständigt åklagarväsende inte alls är oförenligt med en ökad

samverkan mellan polis och åklagare, utan att det tvärtom torde utgöra den bästa förutsättningen för en fortsatt utveckling av ett effektivt och rättssäkert brottmålsförfarande. Åklagarmyndigheten har därför inget att invända mot beredningens överväganden vad gäller samlokalisering och användningen av åklagarledda team i brottsutredningsarbetet.

Rikspolisstyrelsen konstaterar i sitt remissyttrande att det redan i dag bedrivs utredningsarbete i åklagarledda team och att detta kan vara synnerligen effektivt, särskilt vid mer komplicerade brottsutredningar. Enligt Rikspolisstyrelsen måste dock Polisens möjlighet att förfoga över i teamet ingående polispersonal kvarstå. Rikspolisstyrelsen delar också uppfattningen att en samlokalisering av polis och åklagare stundtals är en viktig förutsättning för ett effektivt brottsutredningsarbete.

Ekobrottsmyndigheten konstaterar i sitt remissyttrande, i likhet med Åklagarmyndigheten, att beredningen synbarligen främst haft effektivitetshänseenden för ögonen när den bedömt hur polis- och åklagarväsendet bör vara organiserat på det lokala planet samt att den svenska utvecklingen mot ett starkt och självständigt åklagarväsende ligger väl i linje med utvecklingen i ett europeiskt perspektiv. Enligt Ekobrottsmyndigheten låter sig en utveckling av åklagarrollen bäst göras i en självständig organisation. Att detta inte i sig utgör något hinder mot en ökad samverkan mellan åklagare och polis visar Ekobrottsmyndighetens arbets sätt.

Beredningen fann sig emellertid, med hänsyn till hur dess direktiv var utformade, förhindrad att föreslå en sammanslagen polis- och åklagarorganisation. För att komma till rätta med att åklagaren inte har någon formell möjlighet att beordra fram de polisresurser som behövs i en brottsutredning och att polisen heller inte har någon skyldighet att avdela de utredningsresurser som behövs, föreslog beredningen att det i lagstiftningen, genom ett tillägg till 23 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken, skall komma till tydligt uttryck att polismyndigheten skall avdela utredningsresurser för de förundersökningar åklagaren leder. Den av beredningen föreslagna lagtexten anger att polismyndigheten efter samråd med Åklagarmyndigheten skall avdela resurser för den verksamhet som åklagaren leder.

I syfte att få till stånd att åklagarna mer aktivt kan bedriva förundersökningsledarskap i utredningar om mer omfattande och kvalificerad brottslighet föreslog beredningen dessutom vissa ytterligare åtgärder, varav särskilt kan nämnas de förslag som skall

ge utökade möjligheter till polisiärt förundersökningsledarskap och som skall möjliggöra ett tidigare åklagarinträde i förundersökningar.

Enligt beredningen bör åklagare i princip endast leda sådana förundersökningar där saken är av omfattande eller svår beskaffenhet. Övriga brottsundersökningar bör kunna bedrivas genom polisiärt förundersökningsledarskap. I detta sammanhang konstaterade beredningen att många av de utredningar som visserligen inte kan sägas vara av enkel beskaffenhet ändå genomförs på ett standardiserat sätt, där åklagarens medverkan är en ren formalitet och inte kan anses ändamålsenlig.

På grund härav bör enligt beredningen ett betydande antal förundersökningar kunna överföras till polisens förundersökningsledning, varvid avsevärd åklagartid kan frigöras till förmån för sådana förundersökningar som kräver en aktiv åklagarledning (s. 167 ff.). Beredningen föreslog därför att kravet på åklagarledd förundersökning enligt 23 kap. 3 § första stycket endast skall gälla då saken är av omfattande eller svår beskaffenhet. Enligt beredningen bör det dock även fortsättningsvis ligga på Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen att närmare precisera fördelningen av förundersökningsledarskapet mellan åklagare och polis.

För att möjliggöra ett tidigare åklagareinträde i utredningar av omfattande eller svår beskaffenhet redan i spaningskedet har beredningen också föreslagit att ett sådant inträde inte längre skall fordra att det föreligger särskilda skäl enligt 23 kap. 3 § första stycket sista meningen rättegångsbalken, utan det skall kunna ske när det är påkallat (s. 192 ff.).

Därutöver efterlyser beredningen bl.a. att Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen i större utsträckning utfärdar gemensamma riktlinjer för hur brottsutredningsarbetet skall bedrivas, i syfte att få till stånd en ökad samsyn i dessa frågor. Vidare föreslår beredningen att polismyndigheterna skall få större befogenhet att vidta åtgärder under förundersökningen, såsom att hos domstol anmäla behov av offentlig försvarare och målsägandebiträde samt utökade möjligheter att lägga ned en förundersökning.

Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen har också under senare tid vidtagit ett flertal åtgärder för att förbättra samarbetet mellan åklagare och polis i brottsutredningar. Det sker genom ett gemensamt utvecklingsarbete bl.a. för att förbättra förundersökningarnas kvalitet.

Ett annat exempel på hur samverkan sker på strategisk nivå mellan Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten, men också med andra brottsbekämpande myndigheter är det vid Rikspolisstyrelsen inrättade Operativa rådet, som är ett samverkansorgan inom polisväsendet mot organiserad brottslighet. Detta råd är ett forum för prioritering av insatserna mot den organiserade brottsligheten och där ingår, förutom företrädare för Rikskriminalpolisen och chefer för länskriminalpolisen vid de större polismyndigheterna, representanter för Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Skatteverket.

3 Ekobrottsbekämpning

3.1 Ekonomisk brottslighet

Begreppet ekonomisk brottslighet som samlingsbenämning för brottslighet med anknytning till affärlivet lär ha använts i Sverige först runt år 1970 (Lindgren; *Ekonomisk brottslighet – Ett samhällsproblem med förhinder*, 2000, s. 41). Långt tidigare, år 1939, hade dock den amerikanske sociologen Sutherland talat om ”white collar crime”, dvs. näringslivsrelaterade brott begångna av respekterade affärsmän.

Diskussionen om vad som är ekonomisk brottslighet har periodvis varit mycket aktiv och flera olika definitioner har presenterats. Inom forskningen har detta ofta berott på skilda utgångspunkter, där man antingen utgått från specifika egenskaper hos gärningsmannen (jfr. ”white collar crime”), eller vem som är brottsoffer (brott mot kollektiva, statliga intressen), eller från gärningens beskaffenhet (t.ex. brottslighet begången i legal näringsverksamhet). Detta har i viss utsträckning lett fram till olika resultat i frågan om vilken brottslighet som skall anses omfattas av detta begrepp (se t.ex. Brå-rapport 2003:23, s. 13–35, för en utförligare redogörelse av dessa diskussioner).

Den vanligaste definitionen av ekonomisk brottslighet är brott som sker inom ramen för ett företag, som i övrigt bedriver en legal näringsverksamhet. I Sverige har vi med detta i första hand avsett brott begångna av någon som företräder företaget eller företagaren (företagsbrottslighet, corporate crime), men inte alltid inbegripit brott med dessa som brottsoffer (yrkesbaserad brottslighet, occupational crime), såsom t.ex. korrupsionsbrott och förskingring (se t.ex. Brottsförebyggande rådets skrift *Bokslut – BRÅ:s satsning på ekobrottsforskning 1998–2002*, s. 4 f.).

Vissa har ifrågasatt att en uppdelning görs mellan brott begångna av å ena sidan legala och å andra sidan illegala organisationer, där

den organiserade brottsligheten traditionellt inte har ansetts ingå i begreppet ekonomisk brottslighet.

Skäl som anförts för att inte göra någon åtskillnad mellan den brottsligheten inom det reguljära näringslivet och den organiserade brottsligheten är bl.a. att de uppvisar likartade drag med avseende på komplexa strukturer, följder och betydelse för samhället i stort samt att skiljelinjen mellan vita och svarta sektorer inom ekonomin alltmer tunnare ut genom att primärt legala företag och organiserad brottslighet i allt större utsträckning samarbetar, eller att kriminellt nätverk helt enkelt använder en legal näringsverksamhet som ett inslag i sin brottsliga verksamhet (se t.ex. *Organised crime situation report 2005 – Focus on the threat of economic crime*, Europarådet, december 2005). Sambanden mellan den organiserade brottsligheten och den ekonomiska brottsligheten har inte minst i Sverige fått ökad uppmärksamhet under senare år.

Den i Sverige i politiska sammanhang enda definition av ekonomisk brottslighet som presenterats lades fram av Justitieutskottet år 1981. Den kan i korthet beskrivas på det sättet att det skall vara fråga om kvalificerad, kontinuerlig och systematisk brottslighet som har ekonomisk vinning som direkt motiv och som förövas inom ramen för en näringsverksamhet som inte i sig är kriminaliserad. Med denna definition görs bl.a. en åtskillnad mellan ekonomisk brottslighet och organiserad brottslighet, eftersom den organiserade brottsligheten definitionsmässigt anses bygga på verksamhet som i sig är brottslig (JU 1980/81:21 s. 62, en definition som dock i allt väsentligt ursprungligen hade formulerats av en arbetsgrupp angående spaning mot ekonomisk brottslighet inom Rikspolisstyrelsen, (SPANEK)).

Justitieutskottets definition kan jämföras med den av Europarådet nästan samtidigt antagna rekommendationen om ekonomisk brottslighet (81:12), vilken tycks bygga på likartade tankegångar. Till denna rekommendation finns bilagt en lista över brott eller handlingar som enligt rådet utgör ekonomisk brottslighet. Där anges följande brott:

1. Kartellbrottslighet
2. Bedrägliga affärsmetoder och utnyttjande av ekonomisk ställning utförd av multinationella företag
3. Tillgodogörande eller missbruk av statliga eller av internationella organisationer utgivna bidrag
4. Databrottslighet

5. Bluffbolag
6. Bokföringsbrott
7. Aktiebolagsrättslig brottslighet
8. Arbetsmiljöbrott
9. Brott mot borgenärer
10. Konsumentbedrägerier
11. Konkurrensrättsliga brott
12. Skattebrott begångna av företag
13. Smuggling
14. Överträdelse av valutabestämmelser
15. Brott inom värdepappers- och finansmarknaderna
16. Miljöbrottslighet

Vad avser brott enligt punkterna 3, 4, 9, 12–16, anges i bilagan att dessa skall utgöra ekonomisk brottslighet endast om de har orsakat eller riskerar att orsaka en betydande förlust och om de för utförandet har förutsatt särskild affärsmässig kunskap av förövaren samt om de har begåtts av affärsmän vid utförande av sitt yrke eller sin funktion.

I rekommendationens huvudtext betonas de stora skador den ekonomiska brottsligheten kan orsaka för ett stort antal personer och för förtroendet för de ekonomiska systemen. Det rekommenderas bl.a. att Europarådets medlemsstater skall inrätta särskilda specialistenheter för bekämpning av ekonomisk brottslighet inom de nationella polis- och åklagarväsendena.

Här kan dock noteras att Europarådet i sin rekommendation, utöver t.ex. aktiebolagsrättslig brottslighet, borgenärsbrott och brott inom värdepappers- och finansmarknaderna, även anger att miljöbrott, arbetsmiljöbrott och brott mot konsumentskyddslagstiftning utgör ekonomisk brottslighet.

En definition i nära överensstämmelse med Justitiekottets, men snävare och mer precis, presenterades av Ekokommissionen år 1984. Med ekobrott avsåg kommissionen ekonomisk vinningskriminalitet inom ramen för näringsverksamhet, eller med sådan verksamhet som förutsättning eller grund, och som gäller stora ekonomiska värden (i genomsnitt en halv miljon kronor), och där skadeverkningarna riktar sig mot enskilda intressenter, företag, förhållanden på den ekonomiska marknaden, staten, samhället eller medborgarna som kollektiv (SOU 1984:15, s. 27 ff.; mer om Ekokommissionen nedan i avsnitt 3.2).

I en skrift för Brå år 1988 anges de ovan av Justitiekottet redovisade kriterierna som allmänt vedertagna och där konstateras även att denna definition inte bara utesluter organiserad brottslighet utan även ”vanligt folks” skattefusks och liknande brottslighet, t.ex. bidragsfusks, med anknytning till det ekonomiska systemet (Axberger; *Eko-brott, Eko-lagar och Eko-domstolar – En rättspolitisk utvärdering av lagstiftningen mot ekonomisk brottslighet*, Brå 1998:3 s. 21 f.). Även Lindgren har pekat på den i internationell jämförelse mer vidsträckt synen på ekonomisk brottslighet, då det förekommer att man i detta begrepp inkluderar även enskilda personers skatte- och bidragsfusks (Lindgren, a.a. s. 98–99 och 112).

Korsell menar i en senare artikel att Justitiekottets definition, vilken alltså baserades på det arbete som utförts av arbetsgrupper inom polisen, blev alltför snäv, just av den orsaken att dessa arbetsgrupper endast hade till uppgift att finna effektiva organisationsformer för bekämpningen av vissa former av ekobrottslighet, inte att ta fram en allmängiltig definition över vad som är ekobrott (Korsell; Ekobrott liksom, SvJT 2000 s. 934 f.).

Det har efter Justitiekottet inte formulerats någon ny definition från politiskt håll. Regeringen har dock i 1995 års handlingsplan mot ekonomisk brottslighet (skr. 1994/95:217 s. 5) anfört följande om begreppet ekonomisk brottslighet:

Utvecklingen har gått därhän att också andra former av straffbara handlingar kan räknas in i den ekonomiska brottsligheten. En ny definition som kunnat godtas av alla har dock ännu inte formulerats.

Klart är att den ekonomiska brottsligheten kan se ut på många olika sätt. Det handlar ofta men inte alltid om brott som begås i näringsverksamhet. Andra slag av ekonomisk brottslighet kan vara till exempel olagliga transaktioner med pengar, värdepapper eller dylikt som en person gör utan att vara företagare [...] Också olika former av bidragsfusks, särskilt i näringsverksamhet, är av intresse i sammanhanget. [...]

Straffrättsligt faller den ekonomiska brottsligheten ofta under bestämmelser om borgenärsbrott, skattebrott eller brott mot uppbörds­lagstiftningen. Andra straffbestämmelser i brottsbalken eller inom specialstraffrätten kan också bli aktuella. Miljöbrottsligheten bör också räknas till den ekonomiska brottsligheten.

Regeringens ekobrottsberedning fann år 1996 likaså skäl att i sin definition av ekonomisk brottslighet använda sig av något vidare ramar än de som Justitiekottet hade angivit. Utgångspunkten för beredningen var visserligen, i likhet med tidigare, att ekonomisk

brottslighet i första hand är kriminalitet som har ekonomisk vinning som motiv och som begås inom näringsverksamhet, som i sig inte är kriminaliserad. Men beredningen betonade att det viktigaste kravet i detta sammanhang bör vara att kriminaliteten är så kvalificerad att det behövs specialistkompetens för att utreda brottsligheten på ett effektivt sätt. Detta krav skall enligt beredningen ha företräde medföra att man kan göra avkall på kravet på anknytning till näringsverksamhet (Ds 1996:1 s. 189, mer om Ekobrottsberedningen i avsnitt 3.2).

I Regeringens senaste handlingsplan mot ekonomisk brottslighet behandlas bl.a. följande områden: bokförings- och borgenärsbrott, korruption, IT-relaterad brottslighet, kreditmarknaderna, aktiebolagsrätten, marknadsmissbruk, penningtvätt, varumärkesförfalskning och piratkopiering, olaglig alkoholhantering, miljöbrott samt kontrollen av socialförsäkringssystemen och arbetslöshetsförsäkringen (Skr 2003/04:178).

3.2 Inrättandet av Ekobrottsmyndigheten

Ekobrottsmyndigheten inrättades den 1 januari 1998. Verksamhet helt i egen regi kom dock igång först ett halvt år senare. I detta avsnitt redogörs för de överväganden som låg bakom inrättandet av myndigheten.

3.2.1 Inledning

Bakgrunden till att det inrättades en särskild åklagarmyndighet för bekämpning av ekonomisk brottslighet kan sägas ha varit en samverkan mellan ett par huvudsakliga faktorer. Den ena är de brister i den rådande ekobrottsbekämpningen som uppmärksammades vid under första hälften av 1990-talet. Den andra är de erfarenheter som kunde hämtas från Danmark och Norge, där särskilda myndigheter för bekämpning av ekobrott hade funnits i flera år.

Utvecklingen mot en ekobrottsmyndighet inleddes emellertid ett par årtionden dessförinnan. Det var under 1970-talet som den ekonomiska brottsligheten först uppmärksammades som ett mer betydande samhällsproblem i den offentliga debatten och den första större utredningen på detta område utfördes av Rikspolis-

styrelsens arbetsgrupp mot organiserad och ekonomisk brottslighet under åren 1976–77 (se vidare Lindgren; *Ekonomisk brottslighet – Ett samhällsproblem med förhinder*, 2000, s. 39 ff., samt Korsell; *Ekobrott liksom!*; SvJT 2000 s. 932 ff.). Denna arbetsgrupp genomförde en kartläggning av den ekonomiska brottsligheten och kom därvid bl.a. till slutsatsen att det förekom en betydande dold sådan brottslighet.

Noterbart i detta sammanhang är att den allmänna synen på den ekonomiska brottsligheten under 1970-talet tycks ha varit att det fanns en nära koppling mellan organiserad brottslighet och ekonomisk brottslighet, på så sätt att dessa var delvis överlappande problem. Det var först under 1980-talet som den ekonomiska brottsligheten mer kom att ses i betydelsen av företagsbaserad kriminalitet (Korsell, s. 939 f. och Lindgren s. 47 f.). Vad som under senare tid beskrivits som ett behov av ett förändrat förhållningssätt till den ekonomiska brottsligheten genom en tydligare koppling mellan ekonomisk och organiserad brottslighet, är därmed kanske inte en nyhet av den dignitet som det emellanåt kan framstå som.

Rikspolisstyrelsens arbetsgrupp mot organiserad och ekonomisk brottslighet fann på grund av vad som framkommit genom dess kartläggning av den ekonomiska brottsligheten skäl att bl.a. föreslå att en väsentligt större del av polisens resurser borde användas till spaning mot och utredning av ekonomisk brottslighet samt att särskilda åklagare skulle tillsättas, vilka skulle leda förundersökningarna från början, oavsett om det fanns någon misstänkt för brottet eller inte. Genom arbetsgruppens tanke med särskilda åklagare kan denna möjligen anses ”ha sått det frö” som lett fram till inrättandet av Ekobrottsmyndigheten (Korsell, s. 940 f.).

Ett snarare och mer direkt resultat av arbetsgruppens arbete var att de första ekorotlarna inrättades inom polisen i Stockholm, Göteborg och Malmö år 1977 och att detta fullföljdes även inom övriga polismyndigheter så att det sju år därefter fanns en ekorotel i samtliga polisregioner.

Som ett ytterligare resultat av det initiala arbete Rikspolisstyrelsens arbetsgrupp hade utfört gav regeringen Brottsförebyggande rådet i uppdrag att genomföra en övergripande översyn av lagstiftningen mot såväl ekonomisk brottslighet som organiserad brottslighet. Detta skedde under senare delen av 1970-talet och början av 1980-talet och resulterade i sammanlagt 25 promemorior

om förslag på förändringar av lagstiftning som rör denna brottslighet, varav en stor del skall ha blivit genomförda.

Omedelbart efter regeringsskiftet år 1982 återkallade regeringen uppdraget till Brottsförebyggande rådet och tillsatte i slutet av samma år Eko-kommissionen, vilken under åren 1983–1984 avgav trettio betänkanden, promemorior och skrivelser. Eko-kommissionen bedrev alltså ett intensivt arbete som täckte in vitt skilda aspekter av denna brottslighet, bl.a. organisatoriska frågor rörande åklagar-, domstols- och skatteväsendena, utbildnings- och forskningsfrågor samt översyn av materiell lagstiftning, såväl beträffande straffbestämmelser som delar av den skatte- och näringsrättsliga lagstiftningen.

Många av Eko-kommissionens förslag väckte dock stark kritik, bl.a. av rättssäkerhetsskäl och för att det ansågs att kommissionens förslag baserades på felaktiga utgångspunkter gällande den ekonomiska brottsligheten som förekom i Sverige vid denna tidpunkt (se t.ex. Axberger; *Eko-brott, Eko-lagar och Eko-domstolar*; BRÅ Forskning 1998:3).

Vissa av Eko-kommissionens förslag genomfördes dock, bl.a. att mål om ekonomisk brottslighet skulle handläggas vid vissa tingsrätter (Eko-domstolar). Dessa avskaffades emellertid redan år 1990, fem år efter dess införande, men den samtidigt införda möjligheten för dessa tingsrätter att låta ekonomisk och skatterättslig expertis ingå i rätten som särskilda ledamöter kom i fortsättningen att gälla för samtliga tingsrätter.

Den uppmärksamhet om den ekonomiska brottsligheten som hade väckts till liv under 1970-talet kom därefter att stagnera under några år, vilket medförde att den inte längre fick samma prioritet inom rättsväsendet. Polisens resurser för ekobrottsbekämpning minskade samtidigt som arbetsbelastningen ökade, då den ekonomiska brottsligheten blev mer omfattande och komplicerad. Ärendebalanserna kom därför att växa och många brottsanmälningar blev över huvud taget inte föremål för någon utredning (Riksdagens revisorers rapport 1993/94.6 s. 162 ff.).

År 1989 följde Norge det danska och det brittiska exemplet genom att inrätta en särskild myndighet för bekämpning av ekobrott, där såväl åklagare som utredningspersonal, polis och ekonomisk expertis, ingick. Detta skulle ganska snart göra avtryck i den svenska debatten om behovet av en särskild myndighet för ekobrottsbekämpning även i Sverige. I Danmark hade en sådan

organisation inrättats redan år 1973 och i Storbritannien år 1988. En mer utförlig redogörelse för dessa organisationer ges i kapitel 5.

Första gången en sådan organisationsmodell diskuterades mer ingående i Sverige var inom ramen för Åklagarutredningen-90:s uppdrag om översyn av åklagarverksamheten och förundersökningsreglerna. Där behandlades, som nämnts i föregående kapitel, bl.a. frågan om den organisatoriska åtskillnaden mellan åklagar- och polisverksamhet. Vid denna tidpunkt fanns inom åklagarväsendet Statsåklagarmyndigheten för speciella mål, vars verksamhet dominerades av större mål om ekonomisk brottslighet. Åklagarutredningen-90 övervägde om man för att skapa en slagkraftig organisation mot allvarigare ekonomisk brottslighet borde tillföra denna myndighet egna utredningsresurser av polis och ekonomisk expertis enligt den modell som hade införts i Danmark genom Stadsadvokaturen för Særlig Økonomisk Kriminalitet och då nyligen i Norge genom Økokrim.

Utredningen ansåg att fanns anledning att anta att en sådan organisation skulle ha möjlighet att fungera också i Sverige men fann, i enlighet med utredningens ställningstagande i frågan om gemensam organisation för åklagare och polis inte minst av principiella skäl, att man i första hand borde försöka välja lösningar som byggde på en bibehållen organisationsstruktur. Man förordade därför ett utvidgat samarbete mellan polis och åklagare och ansåg att det redan därigenom borde finnas förutsättningar att skapa en slagkraftigare enhet för bekämpning av allvarlig ekonomisk brottslighet inom den rådande organisationsformen (SOU 1992:61, del A, s. 25).

3.2.2 Riksdagens revisorers rapport

Med anledning av krisen på finansmarknaden och de oseriösa skalbolagsaffärer m.m. som nådde offentlighetens ljus i början av 1990-talet blev den ekonomiska brottsligheten på nytt en het politisk fråga. Riksdagens revisorer beslutade i anledning härav i november 1992 att göra en granskning av samhällets insatser mot ekonomisk brottslighet. Denna granskning redovisades i rapporten *Den ekonomiska brottsligheten och rättssamhället* (Riksdagens revisorers rapport 1993/94:6).

Inledningsvis kan nämnas att Riksdagens revisorers rapport bygger på Justitiekommitténs definitionen av ekonomisk brottslighet från 1981, se avsnitt 3.1.

Riksdagens revisorer konstaterade i sitt förslag till riksdagen angående insatser mot den ekonomiska brottsligheten (1994/95:RR4) att dess granskning hade visat att samhällets insatser mot den ekonomiska brottsligheten var helt otillräckliga. Enligt revisorerna präglades denna brottslighet av en ökad komplexitet och moderna metoder, medan stora brister i rättsväsendets förmåga att hantera dessa brott hade uppdragats i granskningen. Dessa brister medförde att tidsfördröjningarna blev alltför långa och att många brott inte hann bli utredda innan de hade preskriberats. Kritik riktades även mot att arbetet på regeringsnivå under en längre tid hade varit otillräckligt (a.a. s. 1).

I sin revisionsrapport tog revisorerna bl.a. upp organisationsfrågan, varvid två huvudsakliga problem identifierades (rapporten 1993/94:6 s. 253 f.). Det ena var att åklagaren, som skall leda förundersökningen, inte råde över polisens utredningsresurser och inte kunde styra polisens prioriteringar. Det andra att varken åklagarväsendet eller polisen kunde betecknas som någon typisk "kunskapsorganisation", utan snarare utgjorde organisationer där kvaliteten i arbetet i första hand berodde på den enskilde. Revisorerna ansåg att en förändrad organisation där lednings- och prioriteringsfrågorna fick en bättre lösning och där bättre förutsättningar gavs för kompetensutveckling skulle kunna leda till ett förstärkt brottsutredande arbete.

Revisorerna såg visserligen inte som sin uppgift att ge något konkret förslag på hur organisationen av det brottsutredande arbetet skulle utformas, men lämnade ändå vissa synpunkter i frågan. Enligt revisorerna skulle en central organisation som är särskilt utformad för uppgiften att utreda och föra talan i mål om ekonomisk brottslighet och andra liknande mål i princip kunna vara mycket effektiv. Kärnan till en sådan organisation fanns enligt revisorerna redan i form av den dåvarande Statsåklagarmyndigheten för speciella mål.

Det var emellertid enligt revisorerna av vikt att uppbyggnaden av en sådan organisation skedde successivt samt att man inte lade alla ekobrottsutredningar på en sådan myndighet. Det skulle vara de största och mest komplicerade målen som handlades av den centrala organisationen medan övriga fall skulle handläggas av den normala åklagar- och polisorganisationen. Genom den centrala

organisationen borde man utveckla möjligheten att stödja den lokala organisationen med information och rådgivning (ibid. samt 1994/95:RR4 s. 30 f.).

Det är härvid tydligt att Riksdagens revisorer i sina synpunkter på lämplig organisationsmodell var influerad av hur ekobrottsbekämpningen hade utformats i Danmark och i Norge.

3.2.3 Ekobrottsberedningen

Till följd av slutsatserna i Riksdagens revisorers rapport såg regeringen sig föranledd att samordna sina insatser mot den ekonomiska brottsligheten. Ett första steg togs genom inrättandet av en särskild arbetsgrupp inom regeringskansliet, Regeringens ekobrottsberedning, i december 1994.

Samtidigt med detta arbete hade på regeringens uppdrag riksåklagaren utarbetat ett förslag till en ny central enhet för ekobrottsbekämpning, Riksenheten mot ekonomisk brottslighet, vilken inrättades i juli 1995 (se den numera upphävda förordningen (1995:1015) om Riksenheten mot ekonomisk brottslighet). Denna enhet utgjorde ingen egen myndighet utan var så organiserad att Statsåklagarmyndigheten för speciella mål, Rikskriminalens ekorotel samt expertis från skatteförvaltningen och exekutionsväsendet samlokaliseras och arbetade under samordningsansvar från överåklagaren vid Statsåklagarmyndigheten för speciella mål. Denna enhet hade utöver handläggning av ärenden för utredning och lagföring även ett nationellt informations- och samordningsansvar avseende ekonomisk brottslighet.

Den av regeringen tillsatta Ekobrottsberedningens första arbetsuppgift blev att utarbeta en strategi för kampen mot ekonomisk brottslighet, vilken presenterades för riksdagen i regeringens skrivelse Samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten (Skr. 1994/95:217).

I skrivelsen förutskickas att det kunde komma att behövas ytterligare strukturella förändringar för att effektivisera myndigheternas arbete mot den ekonomiska brottslighet än vad som skulle komma till stånd med den nyligen inrättade Riksenheten mot ekonomisk brottslighet. De fördelar med en särskild ekobrottsmyndighet som regeringen såg var att den skulle kunna få en betydande slagkraft vid utredningar av de mest kvalificerade ekobrottmålen, inte minst de som har internationell anknytning,

samt att det skulle vara ett sätt att säkra resurser för ekobrottsbekämpningen, särskilt inom polisen (a.a. s. 22).

Ekobrottsberedningen fick till uppgift att genomföra den av regeringen aviserade översynen av myndighetsstrukturen, vilket beredningen gjorde under år 1995 och presenterade i rapporten *Effektivare ekobrottsbekämpning* (Ds 1996:1).

Ekobrottsberedningen använde sig i betänkandet av i stort sett samma definition av ekonomisk brottslighet som den Riksdagens revisorer hade använt (a.a. s. 189). Beredningen betonade dock att definitionen inte borde vara alltför låst och att den borde omfatta även miljöbrott. Vidare framhölls att kriminaliteten, för att räknas som ekonomisk brottslighet, bör vara så kvalificerad att det behövs specialistkompetens för att kunna utreda brottsligheten på ett effektivt sätt. Däremot ansåg inte beredningen att kravet på anknytning till näringsverksamhet var av sådan vikt att detta uteslöt att brottslighet som inte skett i näringsverksamhet skulle kunna utredas inom ramen för myndigheternas organisation för ekobrottsbekämpning.

Beträffande problembilden såg beredningen en utveckling av den ekonomiska brottsligheten mot ökad internationell anknytning och mot en utökad anknytning till annan kriminalitet, som t.ex. narkotikahandel. Man varnade även för risken att ”maffiabrottsligheten” kunde komma att etableras i Sverige (s. 177 f.). På nytt blev alltså kopplingen mellan ekonomisk och organiserad brottslighet ett av de skäl som anfördes för en förstärkt satsning på ekobrottsbekämpningen.

Ekobrottsberedningen fann, i likhet med Riksdagens revisorer, att dess arbete klart hade visat att den dåvarande organisationsstrukturen mot ekonomisk brottslighet inte fungerade effektivt och att dessa brister var särskilt allvarliga i storstadsområdena.

Efter en genomgång av möjligheterna att genomföra de effektiviseringar beredningen ansåg nödvändiga inom ramen för den dåvarande organisationsstrukturen, fann man vid en samlad bedömning att en sådan lösning inte låg för handen, utan att en lösning måste sökas utanför den nuvarande myndighetsorganisationen.

De krav beredningen i detta sammanhang ställde på ekobrottsbekämpningen var bl.a. att myndigheterna skall ha en gemensam strategi, att kompetens och resurser skall byggas upp och säkras långsiktigt, att myndighetsresurserna skall vara balanserade så att det inte uppstod flaskhalsar, att arbetsmetoderna måste utvecklas

och effektiviseras, bl.a. på så sätt att brottsutredningar kan ske i åklagarledda arbetsgrupper med specialistkompetens, där arbetet bedrivs i projektform med en fastställd tidsram, att underrättelseverksamhet skall bedrivas med syfte bl.a. att ge underlag för statsmakternas och myndigheternas egen inriktning av ekobrottsbekämpningen, att ett förebyggande och problemorienterat arbete skall ges högsta prioritet, att verksamheten skall följas upp samt att ekobrottsbekämpningen samordnas med annan brottsbekämpande verksamhet.

Vad särskilt gäller möjligheten att vidareutveckla den ovan omnämnda Riksenheten mot ekonomisk brottslighet, där utredningsarbetet redan bedrivs i fast åklagarledda arbetsgrupper, mot en organisation som även i övrigt uppfyllde denna kravprofil, ansåg Ekobrottsberedningen att enhetens utvecklingspotential var alltför begränsad. Detta i huvudsak beroende på att den verksamhetsansvariga för enheten, överåklagaren, saknade ekonomiansvar och andra administrativa befogenheter för dess polisverksamhet, vilken administrativt ingick i Rikskriminalpolisen. Detta hade under den korta tid enheten varit verksam redan visat sig medföra flera praktiska svårigheter, varvid åtskillig möda hade fått läggas ned på att förhandla sig fram till gemensamma ståndpunkter i en rad administrativa frågor.

Enligt beredningen var därför samarbetet inom Riksenheten mot ekonomisk brottslighet i alltför hög grad beroende av de medverkande personernas goda vilja, vilket gjorde den sårbar. Att bedriva en organisation med ett sådant splittrat ansvar stred enligt beredningen helt mot moderna principer för myndighetsledning (s. 142 och s. 200 ff.).

Ekobrottsberedningens slutsats blev alltså att det borde inrättas en särskild ekobrottsmyndighet. Beredningens förslag till en sådan myndighets organisation och verksamhet bär tydliga influenser av särskilt den norska modellen, med en självständig myndighet med ett övergripande nationellt ansvar för ekobrottsbekämpningen, som för den operativa verksamheten har fast anställda åklagare, poliser och specialister och som svarar för underrättelseverksamheten beträffande denna brottslighet.

Ekobrottsberedningen gjorde således en annan bedömning än Åklagarutredningen-90 (se avsnitt 2.6) genom att föreslå att åklagare och polis skulle ingå i samma myndighet. Beredningen konstaterade i denna del att förhållandena i detta avseende visserligen skiljer sig åt mellan å ena sidan Sverige och å andra sidan

Norge och Danmark, eftersom åklagarverksamheten i de båda sistnämnda länderna normalt ingår i polismyndigheternas organisation, men att erfarenheterna från dessa nordiska grannländer trots allt visade att rättssäkerheten inte hade blivit lidande och att effektiviteten i ekobrottsbekämpningen hade höjts (s. 215 ff.).

Vidare anförde beredningen, mot bakgrund av dessa erfarenheter och ekobrottmålens speciella karaktär, att de skäl som generellt kan åberopas för att åklagarväsendet skall vara organisatoriskt fristående från polisväsendet inte utan vidare innebär att åklagare och kriminalpolis inte skall kunna arbeta inom en och samma myndighet i vissa slag av utredningar. Beredningen hänvisade i denna fråga även till det faktum att polis- och åklagarväsendet hade varit organisatoriskt sammanvävt i Sverige fram till år 1965 och att rättegångsbalken, som trädde i kraft år 1948, därmed är skriven med utgångspunkt från en sådan kombinerad polis- och åklagarorganisation.

Erfarenheterna från många länder gav enligt beredningen stöd för att det vid utredning av ekonomisk brottslighet finns ett starkt behov av åklagarledning och nära samverkan mellan skilda kompetenser, samtidigt som det kan ske utan fara för rättssäkerheten. Tvärtom ansåg beredningen att man kunde förvänta sig att rättssäkerheten skulle öka eftersom åklagarna genom en sådan organisation kunde ta ett fastare grepp om rättsligt komplicerade utredningar.

I särskilt ett avseende avvek Ekobrottsberedningens förslag till ekobrottsmyndighet från de nordiska förebilderna. Det gällde myndighetens ansvarsområde (s. 222 ff.). I likhet med de norska och danska myndigheterna föreslogs visserligen att den nya ekobrottsmyndigheten skulle svara för de mest kvalificerade brotten, oavsett var de hade begåtts i landet. Därutöver föreslog emellertid beredningen att myndigheten även skulle ta över handläggningen av övriga ekobrottmål i de tre storstadslänen. Inom dessa regioner skulle myndigheten enligt beredningen i princip få ett totalansvar för ekobrottsbekämpningen. Skälet till det var att en sammanhållen organisation inom dessa regioner var nödvändig med hänsyn till ekobrottslighetens kvalificerade karaktär och omfattning där.

I detta sammanhang bör noteras att beredningens uttalade uppfattning var att brott som inte kräver någon specialistkompetens för att kunna handläggas effektivt inte borde betecknas

som ekobrott och därmed inte handläggas av den föreslagna ekobrottsmyndigheten (s. 222).

Vad beredningen avsåg med detta uttalande framstår emellertid som mer oklart i och med att den i ett annat sammanhang argumenterade för att myndigheten borde handlägga alla ekobrottsmål i storstadsregionerna, även de som inte var mer kvalificerade än att de även fortsättningsvis egentligen skulle kunna handläggas av de regionala eller lokala åklagarmyndigheterna (s. 266). Detta motiverades med att det annars skulle uppstå en onödig splittring i hanteringen av ekobrott i storstadsregionerna samt att det därigenom skapades en bättre överblick över brottsligheten och en möjlighet att upptäcka samband och anknytningar mellan olika brott.

Andra skäl som anfördes för detta var att det skulle kunna leda till effektivitetsförluster att tilldela en åklagar- eller polismyndighet enbart stora och svåra mål samt att en myndighet med stor specialistkompetens ansågs ha behov även av mindre och enklare mål, som ”kitt” mellan de stora målen och som inskolning av nya medarbetare.

Beredningen lämnade emellertid inte någon närmare förklaring eller ledning till bedömningen av vad som skulle anses utgöra ett ekobrottsmål eller när ett sådant mål kunde anses ha den komplexiteten att det krävde specialistkompetens. Av beredningens författningsförslag framgår att man ville överlåta åt riksåklagaren att genom föreskrifter närmare ange vilka mål som skulle handläggas hos den nya ekobrottsmyndigheten.

Vad avser frågan om hur det av beredningen uppställda kravet på samverkan med bekämpningen av annan kriminalitet skulle uppfyllas genom tillskapandet av en ny myndighet delade beredningen upp frågeställningen på tre huvudområden: underrättelseverksamhet, åklagarverksamhet och polisverksamhet (s. 232 f.).

Ekobrottsberedningens lösning beträffande samordningen av underrättelseverksamheten var att den föreslagna ekobrottsmyndigheten skulle ha tillgång till samma underrättelseregister som polisväsendet i övrigt. Dessutom såg beredningen som ett ytterligare sätt att samordna denna verksamhet att den nya myndigheten och Rikskriminalpolisen placerade kontaktpersoner hos varandra för daglig och fortlöpande samverkan.

När det gäller samordningen på åklagarnivå uttalades att den föreslagna ekobrottsmyndigheten borde vara underställd riksåklagaren i åklagarfrågor och därmed i operativt hänseende inta

samma ställning som den dåvarande Statsåklagarmyndigheten för speciella mål. Vidare skulle åklagarna vid ekobrottsmyndigheten vara allmänna åklagare i rättegångsbalkens mening och därmed kunna samarbeta med åklagare vid andra åklagarmyndigheter på brukligt sätt.

Mest utförligt redovisade Ekobrottsberedningen sina överväganden beträffande hur samverkan skulle ske i polisfrågor. I dessa frågor var beredningens avsikt att den föreslagna ekobrottsmyndigheten i operativt hänseende skulle inta samma ställning till andra polismyndigheter som andra polisoperativa enheter på central nivå, i första hand Rikskriminalpolisen. Ekobrottsmyndigheten, Rikskriminalpolisen och de lokala polismyndigheterna skulle på så sätt kunna samarbeta med varandra i både övergripande och konkreta frågor av operativ natur enligt de regler som gällde för polissamarbete i allmänhet.

Tanken var bl.a. att poliser vid en sådan ekobrottsmyndighet vid behov skulle kunna arbeta under förundersökningsledarskap av en åklagare vid en annan åklagarmyndighet och att man från fall till fall skulle kunna organisera en brottsutredning där det förekom misstanke om såväl ekobrottslighet som annan kriminalitet efter vad som är lämpligt med hänsyn till var i landet brottet har begåtts, var den misstänkte finns, vilken slags brottslighet saken gäller etc.

Ekobrottsberedningens förslag byggde alltså bl.a. på att den nya myndigheten skulle vara både en åklagarmyndighet och en polismyndighet, där chefen, generaldirektören, vid handläggning av åklagarfrågor och polisfrågor skulle ha ställning av överåklagare respektive polischef. Beredningens tanke var även att det skulle kunna ske en direktrekrytering av personer med specialistkompetens till polistjänster inom myndigheten, särskilt ekonomer.

Av betydelse för utformningen av Ekobrottsberedningens förslag till en ekobrottsmyndighet var också dess tanke om att inom Skatteverket inrätta en skattekriminalverksamhet, vilken skulle utreda alla skattebrott. Beredningens konkreta förslag i den delen redovisades i rapporten *Skattekriminal* (Ds 1997:23) och resulterade kort tid därefter i lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar.

Slutligen kan nämnas att den nya ekobrottsmyndigheten enligt Ekobrottsberedningens förslag skulle ha kontor på fem platser i landet, Stockholm, Göteborg, Malmö, Jönköping och Sundsvall, med en sammanlagd personalstyrka på cirka 450 anställda och en årlig budget på 230 miljoner kr.

I oktober 1996 tillsatte regeringen även en arbetsgrupp inom Justitiedepartementet att utreda frågor om internationell ekonomisk brottslighet. Denna arbetsgrupp, benämnd Internationella ekobrottsgruppen, presenterade resultatet av sitt arbete i rapporten *Internationella ekobrott* (Ds 1997:51). I den konstateras tre huvudtrender inom den ekonomiska brottsligheten: ökad internationalisering, ökad datorisering och ökade inslag av organiserad brottslighet. Arbetsgruppen lade inte fram några konkreta författningsförslag, men pekade på vissa åtgärder som behövde vidtas. Det var bl.a. att det internationella samarbetet behövde förstärkas samt att samarbetet mellan myndigheter och näringslivet behövde utvecklas.

3.2.4 Det fortsatta arbetet

1997 års budgetproposition

Regeringen behandlade Ekobrottsberedningens förslag till ekobrottsmyndighet i 1997 års budgetproposition (prop. 1996/97:1, utg. omr. 4 s. 37 f.). Där anförde regeringen att den delade beredningens uppfattning att det borde inrättas en ny myndighet för ekobrottsbekämpning. Regeringen såg avgörande fördelar med att på ett sådant sätt ta ett samlat grepp om ekobrottsbekämpningen, både i operativt hänseende och i fråga om samordningen med övriga aktörer.

Till skillnad från ekobrottsberedningen såg emellertid regeringen "en rad lagtekniska problem" som skulle försena reformen med att ge den nya myndigheten ställning som kombinerad åklagarmyndighet och polismyndighet. De fördelar detta var avsett att medföra i form av gemensam operativ ledning och långsiktig resurssäkring borde enligt regeringen i allt väsentligt kunna åstadkommas med andra organisatoriska lösningar. Regeringen ansåg således att myndigheten inte skulle ha ställning som polismyndighet, men väl som åklagarmyndighet.

Regeringens avsikt var att den nya myndigheten skulle inrättas under år 1997. Regeringen angav i propositionen huvuddragen för hur myndigheten skulle utformas, vilka innebar ytterligare ett par avsteg från Ekobrottsberedningens förslag.

Enligt vad regeringen i denna del anförde skulle inom åklagarväsendet inrättas en ny myndighet, Ekobrottsmyndigheten,

som skulle svara för all åklagarverksamhet inom ekobrottsområdet, såväl på central som på regional nivå. På regional nivå skulle myndigheten vara etablerad i landets samtliga sju åklagardistrikt. Ekobrottsmyndigheten skulle dessutom vara stabsorgan med därtill hörande uppgifter gällande nationell samordning m.m.

Arbetet inom myndigheten skulle enligt vad regeringen anförde som huvudregel bedrivas i åklagarledda arbetsgrupper, där all personal var samlokaliserad, men där de poliser som ingick i organisationen var anställda inom polisen, inte av myndigheten. Regeringens ambition var vidare att det inom ramen för den nya myndigheten skulle byggas upp en hög specialistkompetens och att den skulle få en sådan utformning att det där kunde föras en sammanhållen och långsiktig personalplanering. Vidare delade regeringen Ekobrottsberedningens förslag att myndigheten skulle ha tillgång till resurser för spaning och underrättelseverksamhet inom ekobrottsområdet.

EBM-utredningen

I december 1996 tillsatte regeringen en utredning, EBM-utredningen (Ju 1996:08), med uppgift att utifrån regeringens principiella ställningstagande i 1997 års budgetproposition dels förbereda inrättandet av en ny myndighet för bekämpning av ekonomisk brottslighet, Ekobrottsmyndigheten, dels utreda vissa därmed sammanhängande frågor (dir. 1996:112).

I maj 1997 ingav EBM-utredningen till Justitiedepartementet rapporten *Ekobrottsmyndigheten och den nya organisationen för bekämpning av ekonomisk brottslighet* (Dnr. Ju 97/1840). Av rapporten framgår bl.a. att det enligt EBM-utredningen, för att Ekobrottsmyndigheten skulle kunna ta ett nationellt ansvar för alla ekobrottmål, behövdes en personalstyrka om drygt 700 anställda och ett årligt budgetanslag på cirka 360 miljoner kr.

Vad avser myndighetens lokalisering gjorde utredningen ett avsteg från regeringens riktlinjer och föreslog att den skulle ha sex avdelningar fördelat på två avdelningar i Stockholm, varav den ena, bestående av endast en kammare, för särskilda ärendetyper, en avdelning vardera i Göteborg, Malmö och Linköping samt en avdelning, bestående av endast en kammare, i Sundsvall. Vidare skulle enligt förslaget kammare placeras i Växjö, Jönköping, Örebro, Västerås, Uppsala, Gävle, Umeå och Luleå. Dessutom

föreslogs att verksamhet i form av förstärkningsenheter och polisstationeringar skulle finnas i övriga residensorter (s. 7).

Rapporten ger även en bild av problematiken kring att inordna polisverksamhet inom myndighetens ram, trots att denna inte skulle utgöra en polismyndighet. Utredningen anförde bl.a. att möjligheterna att ta ett reellt verksamhetsansvar i hög grad sammanhänger med de administrativa befogenheter ledningen har, men att det inte fanns någon framkomlig väg att ändra befogenhetsfördelningen så att Ekobrottsmyndigheten, utan att ta det fulla ansvaret som arbetsgivare, skulle få ett bestämmande inflytande i administrativt avseende över poliserna (s. 36).

Den enda utväg utredningen såg till att i görligaste mån kunna få till stånd en effektiv ledning av myndigheten var att genom ett fördjupat samarbete mellan Ekobrottsmyndigheten och polisen finna former för att ge myndigheten ett visst inflytande i personalfrågor m.m. beträffande denna yrkesgrupp. För att Ekobrottsmyndigheten under sådana förhållanden skulle kunna ta ansvar för verksamheten var det enligt utredningen nödvändigt att myndigheten fick en beställarroll gentemot polisen, varigenom myndigheten i vart fall kunde bestämma antalet poliser som skulle vara verksamma inom organisationen och på vilka orter dessa poliser skulle vara placerade.

Vidare var enligt utredningen en förutsättning för att få till stånd en effektiv samverkan mellan åklagare och poliser att en med Ekobrottsmyndigheten parallell ledningsstruktur byggdes upp inom polisen (s. 39).

1998 års budgetproposition

Beslutet att inrätta Ekobrottsmyndigheten den 1 januari 1998 fattades genom antagandet av 1998 års budgetproposition (1997/98:1, utg. omr. 4 s. 32 f.). Samtidigt beslutades att Statsåklagarmyndigheten för särskilda mål skulle avvecklas.

Regeringen hade nu, efter EBM-utredningens rapport, ändrat inställning om Ekobrottsmyndighetens utformning på ett par väsentliga punkter. I stället för att myndigheten skulle ta över ansvaret för all åklagarverksamhet inom ekobrottsområdet i hela landet, hade regeringen anslutit sig till Ekobrottberedningens slutsats att myndigheten skulle ta över ansvaret för den operativa åklagarverksamheten mot ekobrott i de tre storstadsregionerna.

För övriga län skulle gälla att Ekobrottsmyndigheten, under riksåklagaren, samordnade åklagarväsendets verksamhet rörande ekobrott och, vilket innebar en viss modifiering av Ekobrottsberedningens förslag, även skulle kunna ta över särskilt kvalificerade mål. Däremot vidhöll regeringen uppfattningen att de poliser som ingick i den nya organisationen skulle vara anställda inom polisväsendet.

Inom Justitiedepartementet utarbetades under hösten 1997 en promemoria om inrättandet av Ekobrottsmyndigheten, med närmare riktlinjer för myndighetens verksamhet och organisation. I fråga om arbetsgivaransvaret och ledningen av polisverksamheten konstaterades i promemorian att myndighetens chef skall ha det samordnande arbetsledningsansvaret för den personal som tjänstgör vid myndigheten, vilket bl.a. innebar att myndighetens chef skulle ha det administrativa ansvaret för all personal samt befogenhet att leda och fördela arbetet och göra nödvändiga prioriteringar.

Vad avsåg myndighetens polisverksamhet kvarstod emellertid att denna skulle ledas av Rikspolisstyrelsen, som också skulle ha befogenhet att utfärda föreskrifter för denna verksamhet. I syfte att underlätta samverkan mellan Ekobrottsmyndigheten och Rikspolisstyrelsen i dessa frågor skulle en polischef vara placerad hos Ekobrottsmyndigheten och ingå i myndighetens ledningsgrupp. Det stod genom vad som uttalades i promemorian också klart att Ekobrottsmyndigheten i vart fall initialt inte skulle handlägga miljöbrottmål.

I oktober 1997 tillsattes en utredning som utifrån de riktlinjer för den närmare utformningen av verksamheten som hade presenterats i Justitiedepartementets promemoria, skulle förbereda och bilda den nya myndigheten. Uppgiften var bl.a. att utarbeta och fastställa en organisationsplan för myndigheten samt att anställa personal vid myndigheten.

Av olika orsaker blev utredningens arbete försenat. Ekobrottsmyndigheten inrättades visserligen formellt den 1 januari 1998, men kom inte att bedriva verksamhet i helt egen regi förrän ett halvår därefter.

Den 1 juli 1998 trädde lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar i kraft och därmed kunde skattebrottsenheterna inrättas. Som redovisas mer utförligt nedan, har dessa som primär uppgift att bistå åklagare med utredning av de brott som Skatteverket anmäler.

Att regeringen valde att inrätta dessa enheter, i stället för att tillföra Ekobrottsmyndigheten och polis- och åklagarväsendet i övrigt ytterligare resurser, berodde dels på att det fanns strukturella problem inom ekobrottsbekämpningen som påverkade effektiviteten inom skattebrottsutredningarna och att erfarenheten visade att stärkta och riktade resurser i längden inte inneburit någon märkbar förbättring, dels att det med hänsyn till intentionerna bakom inrättandet av Ekobrottsmyndigheten inte ansågs lämpligt att låta ett allmänt och grundläggande utredningsarbete i fråga om alla typer av skattebrott utföras inom denna myndighet (prop. 1997/98:10 s. 41).

3.3 Ekobrottsmyndigheten i verksamhet

Från det att Ekobrottsmyndigheten inrättades den 1 januari 1998 fram till i dag har ekobrottsbekämpningen och därmed även Ekobrottsmyndigheten varit föremål såväl för utomstående granskning som vissa förändringar av dess ansvarsområde och organisation. Ekobrottsmyndigheten har också internt, inte minst under senare år, genomfört förändringar av organisation och arbetsformer. Denna utveckling och skälen till dessa åtgärder beskrivs i detta avsnitt.

3.3.1 Ursprungligt ansvarsområde och lokalisering

Genom inrättandet av Ekobrottsmyndigheten den 1 januari 1998 tog myndigheten över handläggningen av mål inom dess sakliga ansvarsområde, bl.a. borgenärsbrott, bokföringsbrott, skattebrott och insiderbrottslighet, hänförliga till Stockholms län, Västra Götalands län och Skåne län. Vidare fick Ekobrottsmyndighetens till uppgift att handlägga mål som lämpligen bör handläggas där främst 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 (1 § förordningen (1997:898) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten, i dess lydelse den 1 januari 1998).

Ekobrottsmyndighetens verksamhet kom att bedrivas vid tre avdelningar, en vardera i Stockholm, Göteborg och Malmö, samt vid utredningsenheter i Skövde, Borås och Kristianstad. Staben

förlades till Stockholm. Anslagen de första åren uppgick till knappt 200 miljoner per år.

Redan den 1 juli 1999 utökades Ekobrottsmyndighetens primära geografiska verksamhetsområde till att även omfatta Hallands län och Gotlands län. På Gotland kom Ekobrottsmyndighetens verksamhet att bedrivas från en utredningsenhet i Visby och i Halland vid en motsvarande enhet i Halmstad. Den 1 juli 2001 utvidgades verksamhetsområdet ytterligare, med Blekinge län, där en utredningsenhet inrättades i Karlskrona.

I tiden däremellan, den 1 mars 2001, hade även Ekobrottsmyndighetens sakliga ansvarsområde utökats på så sätt att myndigheten fick nationellt ansvar för handläggningen av bedrägerier m.m. avseende EU:s finansiella intressen, samt samordningsansvaret för de nationella åtgärderna mot bedrägerier, missbruk och annan oegentlig och ineffektiv hantering och användning av EU-relaterade medel i landet. I samband därmed ålades Ekobrottsmyndigheten även att administrera det samtidigt inrättade EU-bedrägerirådet, vilket beskrivs mer utförligt nedan.

3.3.2 Granskning

Redan en relativt kort tid efter bildandet av Ekobrottsmyndigheten kom man till insikt om att den speciella organisatoriska utformning som hade valts för myndigheten innebar vissa lednings- och samordningsproblem. Samtidigt såg man ett behov av att utvärdera om förutsättningarna att beivra ekonomisk brottslighet kunde förbättras. Det var särskilt det tudelade arbetsgivar- och arbetsledaransvaret för de poliser som tjänstgjorde vid Ekobrottsmyndigheten som uppmärksammades som ett organisatoriskt problem.

Ett par år efter Ekobrottsmyndighetens bildande beslutade Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket därför att genomföra varsin granskning av ekobrottsbekämpningen.

Riksdagens revisorer granskade Ekobrottsmyndigheten inom ramen för en granskning om myndighetssamverkan mot ekobrott, vilken presenterades i rapporten *Myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet*, som färdigställdes i oktober 2001.

Riksrevisionsverket granskning avsåg specifikt Ekobrottsmyndighetens utformning och verksamhet och bestod av dels en statistisk analys av ärendeflödet, dels en identifiering av hinder för

effektivt resursutnyttjande vid myndigheten. Den presenterades i september 2001 i rapporten *Vad hindrar Ekobrottsmyndigheten? – En granskning av hinder för ett effektivt resursutnyttjande* (RRV 2001:29).

Riksrevisionsverkets rapport

Innehållet i den statistiska granskning Riksrevisionsverket utförde redovisas mer utförligt i kapitel 4.1. Här kan kort nämnas att Riksrevisionsverket sammanfattningsvis inte fann något entydigt resultat, vare sig vid en jämförelse mellan Ekobrottsmyndigheten och ekobrottsbekämpningen utanför Ekobrottsmyndighetens geografiska ansvarsområde, eller vid en jämförelse mellan Ekobrottsmyndigheten och den ekobrottsbekämpning som bedrevs inom samma område innan myndigheten bildades. Däremot gav de intervjuer Riksrevisionsverket hade genomfört med anställda vid Ekobrottsmyndigheten en betydligt mer positiv bild i det att inrättandet av myndigheten ansågs ha medfört att arbetet bedrevs mer effektivt än före dess inrättande.

Med beaktande härav och med hänsyn till den korta tid som hade förflutit fann Riksrevisionsverket att skäl förelåg för att Ekobrottsmyndigheten skulle fortsätta sin verksamhet, men att det fanns anledning att överväga en förbättrad speciallösning som åtgärdade bl.a. de problem som var hänförliga till att Ekobrottsmyndigheten är en åklagarmyndighet med inkommenderade poliser.

I rapporten identifierades ett antal hinder för att Ekobrottsmyndigheten skulle kunna bedriva ett effektivt arbete.

Riksrevisionsverket konstaterade i rapporten beträffande hinder hänförliga till den organisatoriska utformningen, att den valda speciallösningen för Ekobrottsmyndigheten leder till vissa svårigheter som kräver betydligt mer av myndighetssamarbete än vad som är vanligt andra myndigheter emellan.

Flertalet av de hinder Riksrevisionsverket uppmärksammade var hänförliga till polisverksamheten vid Ekobrottsmyndigheten. Mer specifikt konstaterade Riksrevisionsverket att poliserna vid Ekobrottsmyndigheten inte hade tillgång till samma information som poliserna utanför myndigheten, beroende dels på att de inte satt på samma ställe som poliser från det övriga polisväsendet, dels på att poliserna vid Ekobrottsmyndigheten inte hade tillgång till

polisens intranät eller till dess e-postsystem. Vidare uppmärksammade Riksrevisionsverket att Ekobrottsmyndigheten inte hade direkt åtkomst till polisens kriminalunderrättelseregister. En ytterligare faktor var att Ekobrottsmyndigheten var beroende av hjälp från de lokala polismyndigheterna vad gäller t.ex. spaning och tillslag, vilket fungerade väl i Ekobrottsmyndighetens södra och västra ansvarsområden, men mindre väl i det östra.

Riksrevisionsverket föreslog i anledning härav att åtgärder vidtogs så att poliserna vid Ekobrottsmyndigheten fick samma tillgång till information som poliserna i det övriga polisväsendet samt att de samarbetsproblem som förekom med lokala polismyndigheter åtgärdades. Däremot ansåg Riksrevisionsverket, med utgångspunkt i uppfattningen att ekonomisk brottslighet ofta har kopplingar till annan grov brottslighet, att Ekobrottsmyndigheten inte skulle bygga upp ett eget kriminalunderrättelseregister för ekonomisk brottslighet eller en särskild analysfunktion. Det skulle enligt Riksrevisionsverket sannolikt vara en åtgärd som var mindre effektiv och som skulle medföra höga kostnader. I stället förordades att en redan inledd försöksverksamhet om samverkan mellan Finanspolisen och Östra avdelningen vid Ekobrottsmyndigheten för att ge dessa myndigheter utökad information med möjlighet till bearbetning och analys, skulle breddas och fördjupas.

Något som enligt Riksrevisionsverket omedelbart behövde åtgärdas av regeringen var det utbredda missnöjet med bristen på kompetensutveckling bland poliserna vid Ekobrottsmyndigheten, orsakat av att Ekobrottsmyndigheten och Rikspolisstyrelsen inte hade nått enighet om det ekonomiska ansvaret för polisernas kompetensutveckling.

Vad avsåg åklagarna vid Ekobrottsmyndigheten, fanns enligt Riksrevisionsverket svårigheter i varierande utsträckning mellan avdelningarna att upprätthålla tidigare etablerade kontaktnät inom åklagarväsendet i övrigt. Vidare förekom vissa svårigheter för Ekobrottsmyndigheten att rekrytera kompetenta åklagare. Det var enligt Riksrevisionsverket viktigt att det var naturligt och meriterande för åklagare att arbeta vid Ekobrottsmyndigheten samt angeläget att Ekobrottsmyndigheten och åklagarväsendet i övrigt gemensamt strävade efter ett förtroendefullt samarbetsklimat och förbättrat informations- och kunskapsutbyte mellan myndigheterna.

Riksrevisionsverket pekade också på att Ekobrottsmyndighetens brottsförebyggande uppgift inte var klart identifierad inom

myndigheten. Det fanns därför ett behov av att det genomfördes en genomgripande analys av innebörd, avgränsning och behov av samt metoder för den ekobrottsförebyggande verksamheten, varvid kompetensfrågor också ansågs behöva aktualiseras. Enligt Riksrevisionsverket borde regeringen därför ge berörda myndigheter i uppdrag att genomföra en sådan analys.

I Riksrevisionsverkets rapport redovisas även hinder i de interna förhållandena inom myndigheten. De hinder som därvid identifierades var bl.a. bristande styrning från den centrala ledningen samt bristfällig samordning och uppföljning av arbetet vid de tre dåvarande avdelningarna. Vidare saknades en strategi för rekrytering av och kompetensutveckling för framförallt poliser och ekonomer. Särskilda problem hade framkommit gällande hur de vid Ekobrottsmyndigheten anställda ekonomernas kompetens togs till vara.

I anslutning till Riksrevisionsverkets rapport beslutade Ekobrottsmyndigheten på eget initiativ att genomföra en översyn av myndighetens organisation i syfte att anpassa myndighetens organisation och medelsförbrukning till tillgängliga anslag, utjämna obalanser mellan avdelningarna och ge rekommendationer gällande kamrarnas optimala storlek och sammansättning med avseende på yrkeskategorier. Uppdraget att genomföra översynen gavs till en extern konsult, Bill Fransson, i juli 2001.

I den rapport, benämnd *Översyn av Ekobrottsmyndighetens organisation*, som översynen resulterade i konstaterades bl.a. att konstruktionen av myndigheten skapade ett antal problem för och inom Ekobrottsmyndigheten. I detta sammanhang pekades särskilt på de förhållandena att myndigheten inte hade kontroll över sådana frågor som lönesättning och rekrytering samt att polispersonalen saknade tillgång till viktig underrättelseinformation samt information av mera allmän polisiär karaktär. Det anfördes att detta innebar att arbetet behövde bedrivas i informella former, prestigelöst och med stor samarbetsvilja.

Vad avsåg resursfrågan ansågs den Östra avdelningen (Stockholm) vara klart underbemannad, dock inte på bekostnad av någon av de andra avdelningarna. Enligt rapporten var det i stället ett kvarvarande problem från det att Ekobrottsmyndighetens inrättades, då personal vid den tidigare ekoroteln inom polisen i Stockholm inte i samma utsträckning som i de två andra regionerna följde med över till Ekobrottsmyndigheten, vilket enligt rapporten hade medfört att den avdelningen redan från början hade fått en

finansiering som inte motsvarade dess behov, till skillnad mot de båda andra avdelningarna. I avsaknad av resursförstärkning förordades dock att besparingar i första hand skulle ske vid Västra (Göteborg) och Södra (Malmö) avdelningen. Vidare ansågs utredningsenheten i Skövde inte ha ett tillräckligt arbetsunderlag och det föreslogs därför att den skulle läggas ned, ett förslag som emellertid inte genomfördes.

I fråga om personalsammansättningen föreslogs i rapporten att man bör räkna med cirka 2,5 poliser per åklagare och, om möjligt, tre ekonomer per kammare.

Slutligen föreslogs förstärkningar av staben i syfte att åtgärda de brister i ledning och styrning av Ekobrottsmyndigheten som Riksrevisionsverket hade påpekat. Det gällde bl.a. att förstärka utvecklingsfunktionen, att genomföra en grundlig verksamhetsanalys, samt att förstärka myndighetens brottsförebyggande arbete.

Även beträffande ekorevisorernas roll och funktion inom Ekobrottsmyndigheten tillsattes med anledning av Riksrevisionsverkets slutsatser en intern arbetsgrupp med uppgift att förbättra arbetsförhållandena för denna yrkesgrupp. I rapporten *Ekobrottsmyndigheten – revisorernas roll i EBM:s operativa verksamhet* redovisar arbetsgruppen de förslag som man ansåg skulle kunna undanröja den bristande integrationen av ekorevisorerna.

Av förslagen kan nämnas att myndighetens ledning enligt arbetsgruppen skulle ha tillgång till högt kvalificerad revisorskompetens. Vidare att det skulle anställas fler revisorer efter en tydlig kravprofil, att det tydliggjordes vilka arbetsuppgifter revisorerna skulle utföra och att "teamtanken" bättre implementerades inom myndigheten. Arbetsgruppen föreslog även att utredningsarbetet skulle ske i fasta team, vilka som standard borde innehålla två åklagare, två revisorer, fyra till fem poliser och en till två administratörer, där revisorer i större utsträckning deltar i utredningarna från dess början till dess slut. Slutligen föreslogs att samtliga anställda fick en individuell utvecklingsplan samt att det skapades karriärmöjligheter för ekorevisorerna genom inrättande av en "avdelningsrevisor".

Riksdagens revisorers rapport

Riksdagens revisorers granskning av myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet avsåg samtliga myndigheter som hade uppdrag inom detta område. Vad avser Ekobrottsmyndighetens verksamhet uppmärksammades i huvudsakliga delar samma problemområden som Riksrevisionsverket hade identifierat i sin rapport.

Revisorerna konstaterade bl.a. att den nya myndighetsstrukturen innebar problem i fråga om möjligheten att styra och prioritera utredningsresurser med fyra myndigheter inblandade (Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen och Skatteverket), samordningsproblem med polisinsatser vid bistånd till Ekobrottsmyndigheten, risk för skillnader i kompetensutveckling mellan åklagare och poliser på de olika myndigheterna, samt i det att flera myndigheter bedriver underrättelseverksamhet eller är i behov av uppgifter från underrättelseverksamhet som en annan myndighet bedriver.

Enligt revisorerna hade det visserligen inte framkommit några omedelbara effekter för den enskilde av att flera myndigheter delar på handläggningen av ekobrottsärenden eller att någon av de inblandade myndigheterna skulle arbeta mindre effektivt än någon av de andra. Revisorerna ansåg dock att de komplikationer som myndighetsstrukturen skapade måste vägas mot dess fördelar och att dessa fördelar nog behövde utredas.

Vidare redovisade revisorerna ett antal områden där förhållandena omedelbart behövde förbättras. Om så inte skedde borde den nya myndighetsstrukturen enligt revisorerna allvarligt ifrågasättas. Vad som snabbt behövde åtgärdas var bl.a. att det klagas vem som hade ansvaret för kompetensutvecklingen på ekobrottsområdet, att Justitiedepartementet på ett bättre sätt definierade Ekobrottsmyndighetens uppgifter och blev tydligare i styrningen av myndigheten samt att frågan om Ekobrottsmyndighetens tillgång till underrättelseverksamhet fick sin lösning.

3.3.3 Åtgärder för ökad effektivitet

Det förhållandet att Ekobrottsmyndigheten, såsom utgörande en åklagarmyndighet, inte hade rätt att bedriva kriminalunderrättelseverksamhet i polisdatalagens mening, hade enligt myndigheten

medfört effektivitetsförluster i det operativa arbetet och hindrat myndighetens utvecklingsarbete, särskilt när det gällde det brottsförebyggande arbetet, vilket myndigheten hade påtalat bl.a. i en skrivelse år 2000 till Justitiedepartementet.

I december 2001 överlämnade Polisdatautredningen, som hade i uppdrag att följa genomförandet av den år 1999 införda polisregisterlagstiftningen och föreslå de förändringar som ansågs behövliga ur effektivitets- eller integritetssynpunkt, betänkandet *Behandling av personuppgifter i polisens verksamhet* (SOU 2001:92). I betänkandet anförde utredningen att polisdatalagen inte borde omfatta Ekobrottsmyndighetens verksamhet, eftersom en sådan reglering var beroende av vilken funktion och vilka uppgifter myndigheten skulle ha. Det var en fråga som enligt utredningen berörde hela myndighetsstrukturen inom samhällets brottsbekämpning och därför borde övervägas i annat sammanhang.

Justitiedepartementet såg dock ett mer överhängande behov av att ge Ekobrottsmyndigheten möjlighet att bedriva kriminalunderrättelseverksamhet och upprättade därför en promemoria med förslag om att polisdatalagen även skulle gälla för polisverksamhet vid Ekobrottsmyndigheten, vilken remitterades med i huvudsak positiv respons. En sådan förändring av 1 § polisdatalagen kom också till stånd med ikraftträdande den 1 januari 2004.

Regeringen pekade i propositionen på att Ekobrottsmyndigheten visserligen är en åklagarmyndighet, men att den skiljer sig från det övriga åklagarväsendet bl.a. genom att poliser arbetar vid myndigheten. Att brottsförebyggande arbete utgör en del av Ekobrottsmyndighetens verksamhet belyser enligt vad regeringen anförde den polisiära karaktären av det arbete som skall bedrivas där (prop. 2002/03:144 s. 15 f.). Till detta kom enligt regeringen att kriminalunderrättelseverksamheten avseende ekobrottsområdet inte fungerade särskilt väl inom de län där Ekobrottsmyndigheten är verksam, vilket kunde bero på att det där i första hand var Ekobrottsmyndigheten och inte polismyndigheterna som hade tillgång till uppgifter av underrättelsekaraktär, samtidigt som polismyndigheterna i dessa län ofta saknade särskild kompetens att bearbeta och analysera information om ekonomisk brottslighet.

Regeringen ansåg att detta ledde fram till slutsatsen att den myndighet som har att svara för brottsbekämpningen inom ett visst område också är mest kompetent att bedriva kriminalunderrättelseverksamhet på området i fråga. Att bedriva kriminal-

underrättelseverksamhet var och skulle enligt regeringen även fortsättningsvis vara en rent polisiär uppgift, vilket föranledde att utvidgningen av polisdatalagen endast skulle avse polisverksamhet vid Ekobrottsmyndigheten. Ekobrottsmyndigheten hade för egen del, med hänvisning till det integrerade arbetssättet vid myndigheten, förordat att behörigheten att bedriva kriminalunderrättelseverksamhet skulle omfatta hela myndigheten. Regeringen såg dock inte att en begränsning till polisverksamhet skulle hindra en utveckling av det integrerade arbetet vid myndigheten eftersom denna verksamhet inte krävde samverkan mellan åklagare och polis på samma sätt som gäller övrig verksamhet inom myndigheten.

Genom en ändring av 14 § i instruktionen för Ekobrottsmyndigheten, som trädde i kraft den 1 februari 2004, tydliggjordes att det är Ekobrottsmyndigheten som leder den verksamhet som polismännen skall delta i vid myndigheten, med undantag för åtgärder som enligt lag eller annan författning endast får utföras av anställda inom polisväsendet.

I juli 2004 presenterade regeringen en ny handlingsplan mot den ekonomiska brottsligheten (skr. 2003/04:178). I planen anförde regeringen att den ekonomiska brottsligheten hade förändrats sedan den föregående handlingsplanen år 1995, på så sätt att bl.a. den internationella och tekniska utvecklingen inneburit att brotten blivit alltmer gränsöverskridande samt mer avancerade och svårutredda. I handlingsplanen förutskickades ett antal förändringar i den materiella rätten, bl.a. förverkande av vinning av ekonomisk brottslighet samt straffrättsliga sanktioner mot juridiska personer.

Vad avser myndighetsstrukturen aviserade regeringen i handlingsplanen att det förelåg ett behov av att genomföra en översyn av Ekobrottsmyndigheten. Inrättandet av Ekobrottsmyndigheten hade enligt regeringen skapat förutsättningar för betydande effektivitetsvinster i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Samtidigt konstaterades att de organisatoriska lösningar som hade valts för Ekobrottsmyndigheten inte i alla delar hade varit optimala för myndighetens möjligheter att effektivisera ekobrottsbekämpningen. I detta sammanhang hänvisade regeringen även till det pågående utvecklingsarbetet inom Ekobrottsmyndigheten.

Inriktningen på Ekobrottsmyndighetens eget utvecklingsarbete för ökad effektivitet i brottsbekämpningen presenterades i oktober 2004 i myndighetens rapport *Att förebygga och förhindra ekonomisk brottslighet – EBM från experiment till långsiktighet*.

I rapporten konstaterades att Ekobrottsmyndighetens egna erfarenheter var att samlokaliseringen och det nära samarbetet mellan olika yrkesgrupper hade visat sig vara en nödvändig och effektiv modell för ekobrottsbekämpningen. Vidare framhölls att det dagliga arbetet medfört att de brister som tidigare funnits i samarbetet kunnat elimineras och att myndigheten efterhand bättre hade kunnat tillvarata den kompetens som de olika yrkesgrupperna besitter.

Fördelen med myndighetens arbetssätt angavs vara särskilt framträdande i utredningar som är omfattande och komplicerade. Vidare framhölls att arbetssättet skapat en prestigelös och kreativ miljö där alla får ett helhetsperspektiv på utredningen. Andra angivna framgångsfaktorer är att åklagaren som förundersökningsledare kontinuerligt kan följa utredningsarbetet och att det är ett flexibelt arbetssätt där arbetsgruppens sammansättning kan anpassas efter vad utredningen kräver i fråga om kompetenser och komplexitet. Ytterligare fördelar som poängteras är att arbetssättet möjliggör för nya åklagare och utredare att lättare komma in i den problematik som är specifik för varje enskild brottstyp samt att det ger ökade möjligheter till en samlad metodutveckling för hela brottsutredningsprocessen.

I rapporten redovisas de områden som trots dessa goda erfarenheter skulle kunna utvecklas inom Ekobrottsmyndigheten. Ett av huvudämnena i rapporten i detta avseende är att åtgärder behöver vidtas för att stärka myndighetens brottsförebyggande arbete. Detta är en verksamhet som skulle vara inriktad mot allvarlig och ofta organiserad nationell och internationell ekonomisk brottslighet. Det konstateras att ökade kunskaper om brottsligheten, dess orsaker och skadeverkningar är grundläggande för att kunna bedriva ett effektivt brottsförebyggande arbete och därmed en effektiv brottsbekämpning.

Utöver tankar om förbättrad samverkan och informationsutbyte med andra myndigheter och aktörer förutskickas i rapporten att Ekobrottsmyndigheten avsåg att inrätta en ny funktion för omvärlds- och hotbildsanalys som skulle ha ett nära samarbete med myndighetens kriminalunderrättelseverksamhet.

Avsikten var vidare att ett sådant sekretariat fortlöpande skulle ta fram främst strategiska analyser som beskriver och analyserar den ekonomiska utvecklingen nationellt och internationellt och hur den påverkar brottsutvecklingen, bl.a. en årlig omvärlds- och hotbildsanalys som definierar vilka samhällsekonomiska risker den

ekonomiska brottsligheten orsakar. Genom ett sådant analysarbete förväntades Ekobrottsmyndigheten få ett gott underlag för beslut om inriktningen av den brottsförebyggande och den utredande verksamheten.

Sammantaget var tanken att detta skulle medföra ett ökat genomslag för det brottsförebyggande perspektivet i myndighetens prioriteringar. Vidare uttalades i detta sammanhang att Ekobrottsmyndigheten skulle inrikta verksamheten mot den mest allvarliga och grova brottsligheten, i första hand sådan organiserad brottslighet som åstadkommer stora skador på vår samhällsekonomi eller som av annan anledning utgör ett hot mot samhället.

Ett annat av de i rapporten uppmärksammade hindren för ökad effektivitet i brottsbekämpningen gäller den organisatoriska utformningen av myndigheten, i det att det med hänsyn till hur polisernas tjänstgöring är ordnad, saknas en gemensam arbetsledning och ett gemensamt arbetsgivaransvar för alla som arbetar inom myndigheten. Det anförs i rapporten att den rådande ordningen i många hänseenden visserligen kunde anses fungera väl, men att det innebär en komplikation att ledningen och styrningen av all personal inom Ekobrottsmyndigheten inte är samlad hos och utgår från generaldirektören för myndigheten.

Ett av de problem med den rådande ordningen som noterades är de oklarheter som råder gällande det formella och reella ansvaret för den långsiktiga kompetens- och personalförsörjningen för polisen inom Ekobrottsmyndigheten samt ansvaret för den kommande generationsväxlingen. Vidare konstaterades att det påbörjade utvecklingsarbetet ställde nya krav på ledning och styrning av polisverksamheten, bl.a. eftersom myndighetens inriktning mot en stärkt underrättelseverksamhet och ett ökat fokus på det brottsförebyggande arbetet särskilt berör polisverksamheten.

Den lösning som i rapporten förordas för att åtgärda detta problem var att generaldirektören för Ekobrottsmyndigheten vid handläggning av polisfrågor får ställning som polischef inom Rikspolisstyrelsen. Intresset av att kunna genomföra tanken med Ekobrottsmyndigheten fullt ut och ge myndigheten möjlighet att bedriva ekobrottsbekämpning på ett effektivt sätt, vilket angavs förutsätta ett mer samlat grepp över ledningen och styrningen av myndigheten, vägde enligt rapporten tyngre än invändningen att en sådan lösning avviker från vad som annars gäller beträffande funktionsfördelningen mellan åklagare och polis.

I rapporten redogörs även för planerna på ett förändrat arbetssätt vid Ekobrottsmyndigheten, där utredningar om mer allvarlig brottslighet fortsättningsvis skall bedrivas i projektform. För att möjliggöra för åklagare att vara mer aktiva som förundersökningsledare i kvalificerade brottsutredningar, förordas också att det bör ges möjlighet för åklagare i mål om enkel beskaffenhet att överlåta förundersökningsledarskapet åt polismyndighet, i detta fall Rikspolisstyrelsen.

Av övriga förslag till förändringar som kunde underlätta ett utvecklingsarbete mot en mer effektiv brottsbekämpning kan nämnas att Ekobrottsmyndigheten i rapporten efterlyste möjligheten att själv besluta om sin interna organisation.

Den 1 juli 2005 genomförde Ekobrottsmyndigheten, i enlighet med vad som hade aviserats i rapporten, en s.k. mängdmålsreform, med ett förenklat utredningsförfarande för mål av enklare beskaffenhet, vilket förväntades utgöra ungefär femtio procent av ärendena vid myndigheten. Innehållet i denna reform redovisas mer utförligt i avsnitt 3.3.3.

Samma dag övertog Ekobrottsmyndigheten det fulla utredningsansvaret i hela landet för insiderbrottslighet enligt den nya lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument, vilken ersatte lagen (1990:1342) om insiderhandel och lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument. Tidigare hade utredningar enligt denna lagstiftning primärt hanterats av Finansinspektionen, som vid en konkret brottsmisstanke hade överlämnat utredningen till Ekobrottsmyndigheten.

I september 2005 ändrades också förordningen med instruktion för Ekobrottsmyndigheten på så sätt att myndigheten fortsättningsvis i allt väsentligt själv kan bestämma utformningen av den interna organisationen. Detta innebar att Ekobrottsmyndigheten den 1 oktober 2005 kunde följa Åklagarmyndighetens exempel och avskaffa avdelningarna, så att de operativa åklagarkamrarna blev direkt underställda generaldirektören, dock med det tillägget att chefen för Ekobrottskansliet vid Rikspolisstyrelsen leder den polisverksamhet vid Ekobrottsmyndigheten som enligt lag eller annan författning endast får utföras av anställda inom polisväsendet.

Under senare år har också ett par utredningar lämnat förslag som berör Ekobrottsmyndighetens verksamhet.

Förtroendekommissionen, som hade att analysera behovet av åtgärder som säkerställer förtroendet för det svenska näringslivet, lade i sitt betänkande *Näringslivet och förtroendet* (SOU 2004:47) bl.a. fram förslag rörande kampen mot ekonomisk brottslighet.

Kommissionen konstaterar i betänkandet att det är mycket viktigt för allmänhetens förtroende för näringslivet att de stora och uppmärksammade ekobrotten handläggs på ett effektivt och kompetent sätt, att domstolarna dömer till kännbara straff och att straffbestämmelserna är tydliga. För detta ändamål föreslås bl.a. följande åtgärder:

- Att Ekobrottsmyndigheten så långt möjligt bör handlägga alla typer av ekobrott över hela landet. Detta motiveras med att ekobrottsbekämpningen skulle bli effektivare om den koncentrerades till en enda myndighet.
- Att Ekobrottsmyndigheten tilldelas ytterligare resurser. Detta för att förkorta de enligt kommissionen alltför långa handläggningstiderna. Dessa resurser bör enligt kommissionen användas för att bilda en ny kammare vid varje avdelning, som skall ha som huvudansvar att handlägga de stora ekobrottsmålen.
- Att ett system med breddad rekrytering av poliser som skall arbeta med ekobrott utreds. Detta för att höja kompetensen hos de poliser som arbetar med dessa ärenden.
- Att det inrättas en expertpool inom olika områden som är relevanta för ekobrottsutredningar. Kommissionen anför i denna del bl.a. att det inträffar situationer där myndighetens egen kompetens inte kommer att visa sig tillräcklig, vilket medför att polis och åklagare hamnar i ett underläge i förhållande till den misstänkte.

Utredningen om en modernisering av konkurrensreglerna har i betänkandet *Konkurrensbrott – En lagstiftningsmodell* (SOU 2004:131) lagt fram förslag till hur en kriminalisering av överträdelse av förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete och förbudet mot missbruk av dominerande ställning skall införas samt föreslagit att Ekobrottsmyndigheten skall vara ansvarig åklagarmyndighet för utredning och lagföring av dessa konkurrensbrott.

3.4 Ekobrottsmyndigheten i dag

Ett flertal förändringar av Ekobrottsmyndighetens ansvarsområde, uppgifter och utformning har således skett sedan den inrättades. I detta avsnitt ges en närmare redovisning av Ekobrottsmyndighetens nuvarande uppgifter och utformning.

3.4.1 Uppdrag och ansvarsområde

Ekobrottsmyndigheten har enligt 1 § förordningen (1997:898) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten tre huvuduppgifter:

- Att som åklagarmyndighet bekämpa ekonomisk brottslighet
- Att svara för frågor om samordning och andra åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten
- Att svara för samordningen av de nationella åtgärderna mot bedrägerier, missbruk och annan oegentlig och ineffektiv hantering och användning av EU-relaterade medel i landet.

Inom ramen för bekämpningen av ekonomisk brottslighet skall Ekobrottsmyndigheten handlägga mål om brott, en uppgift som, vilket framgått av redovisningen ovan, till väsentlig del är geografiskt begränsad. Enligt 2 § samma förordning handlägger Ekobrottsmyndigheten således mål hänförliga till Stockholms län, Västra Götalands län, Skåne län, Hallands län, Blekinge län och Gotlands län, som avser

- brott enligt 11 kap. brottsbalken (brott mot borgenärer och bokföringsbrott),
- lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelser m.m.,
- skattebrottslagen (1971:69), eller
- aktiebolagslagen (2005:551).

Inom det angivna geografiska området skall Ekobrottsmyndigheten också handlägga annan brottslighet som ställer särskilda krav på kännedom om finansiella förhållanden, näringslivsförhållanden, skatterätt eller liknande.

Ekobrottsmyndigheten har däremot nationellt ansvar för handläggningen av mål som avser 9 kap. 1–3 §§ brottsbalken (bedrägerier) om gärningen rör EU:s finansiella medel och 9 kap. 3 a § brottsbalken (subventionsmissbruk), samt mål som avser

lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument.

Slutligen kan Ekobrottsmyndigheten handlägga mål som lämpligen bör handläggas där med hänsyn främst till att målet rör kvalificerad ekonomisk brottslighet som har nationell utbredning eller internationell anknytning eller är av principiell natur eller av stor omfattning, oberoende av var i landet de hänför sig. Sådana mål får övertas av Ekobrottsmyndigheten efter framställning från Åklagarmyndigheten. Vad som i detta sammanhang avses med begreppet ekonomisk brottslighet anges inte. Avsikten torde dock vara att även brottslighet som inte faller in under Ekobrottsmyndighetens primära sakliga ansvarsområde skall kunna övertas av denna myndighet (jfr. 2 § första stycket 4 förordningen med instruktion för Ekobrottsmyndigheten, se även avsnitt 6.1 angående begreppet ekonomisk brottslighet).

Mål som rör både brottslighet som faller inom Ekobrottsmyndighetens ansvarsområde och annan brottslighet skall handläggas vid den myndighet där det med hänsyn till omständigheterna är lämpligast (2 § andra stycket förordningen). Vid osäkerhet avgör riksåklagaren var ett mål skall handläggas.

Vad avser uppgiften att samordna verksamhet rörande ekonomisk brottslighet föranleder den geografiska begränsningen av Ekobrottsmyndighetens åklagaruppgifter att detta samordningsansvar i de län där den inte är verksam som åklagarmyndighet skall utföras tillsammans med Åklagarmyndigheten.

I uppdraget att samordna verksamhet rörande ekonomisk brottslighet ingår att utveckla metoder för att effektivisera ekobrottsbekämpningen. Ekobrottsmyndigheten skall därvid särskilt följa och analysera utvecklingen av den ekonomiska brottsligheten, följa rättstillämpningen och utarbeta förslag till åtgärder. Ekobrottsmyndigheten har i det sammanhanget även till uppgift att bistå andra myndigheter, kommuner, näringsliv och organisationer samt allmänheten med information om den ekonomiska brottsligheten (3 och 4 §§ förordningen).

Enligt regleringsbrevet för Ekobrottsmyndigheten skall myndigheten bedriva verksamhet inom två områden. Det ena området är utredning och lagföring, det andra är brottsförebyggande arbete samt strategisk ledning och samordning. Det förhållandet att brottsförebyggande arbete samt strategisk ledning och samordning utgör ett uttalat verksamhetsområde för Ekobrottsmyndigheten

utgör en skillnad i förhållande till vad som utgör det övriga åklagarväsendets uppgifter.

Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten har i november 2006 beslutat om gemensamma riktlinjer om fördelning av ansvar och uppgifter mellan myndigheterna (ÅMR 2006:7 och EBMR 2006:1). Av dessa riktlinjer framgår att frågan om vilken myndighet som skall handlägga ett visst mål i första hand skall bestämmas i samråd mellan berörda kammarchefer. Om de inte kan nå enighet får frågan hänskjutas till överåklagaren vid Utvecklingscentrum Stockholm och överåklagare vid Ekobrottsmyndigheten. I sista hand avgörs frågan av riksåklagaren. Behövs en formell framställning från Åklagarmyndigheten om att Ekobrottsmyndigheten skall överta ett mål fattas beslut om det av överåklagaren vid Utvecklingscentrum Stockholm.

Vidare ges i riktlinjerna vägledning för hur bestämmelserna i 2 § instruktionsförordningen för Ekobrottsmyndigheten skall tillämpas. Vad avser bestämmelsen om att Ekobrottsmyndigheten inom sitt primära geografiska ansvarsområde skall handlägga annan brottslighet som ställer särskilda krav på kännedom om finansiella förhållanden, näringslivsförhållanden, skatterätt eller liknande anges bl.a. att det ytterst är fråga om huruvida målet kräver sådan specialistkompetens som upparbetats inom Ekobrottsmyndigheten, t.ex. kvalificerade bedömningar av räkenskapsinformation eller särskild kunskap i skatterättsliga frågor, eller om erforderlig kompetens finns inom Åklagarmyndigheten. De mål som i första hand kan bli aktuella för handläggning hos Ekobrottsmyndigheten är enligt riktlinjerna sådana som rör bedrägeri, svindleri, förskingring, trolöshet mot huvudman, mutbrott och penninghäleri. Ekobrottsmyndigheten skall också handlägga mål om brott som avser finansiella instrument och utredningen ställer särskilda krav på de finansiella marknaderna eller andra finansiella förhållanden, t.ex. svindleribrott som begåtts vid handel med värdepapper. Om det endast krävs kvalificerade bedömningar av räkenskapsinformation i en begränsad del av ett omfattande mål är det enligt riktlinjerna tillräckligt att Ekobrottsmyndigheten biträder Åklagarmyndigheten med sin expertkunskap i den delen. I denna del ges i riktlinjerna vägledning också för när mål om tullbrott, olovlig befattning med punktskattepliktiga varor, överträdelse av näringsförbud respektive rådgivningsförbud samt talan om förverkande, företagsbot och annan särskild rättsverkan skall handläggas vid Ekobrottsmyndigheten.

I fråga om de mål som lämpligen bör handläggas vid Ekobrottsmyndigheten med hänsyn främst till att målet rör kvalificerad ekonomisk brottslighet som har nationell utbredning eller internationell anknytning eller är av principiell natur eller av stor omfattning, uttalas i riktlinjerna att det inte är tillräckligt att brottsligheten i sig är komplicerad för att den skall anses vara kvalificerad. Det bör därutöver krävas att det rör brott som bedrivs organiserat eller annars är satta i system eller som kan anses hota de finansiella marknaderna. Mer specifikt anges i riktlinjerna beträffande de olika rekvisiten bl.a. att med nationell utbredning skall förstås att brottsligheten skall ha förekommit på fler än två, inte näraliggande, orter i riket.

Vad slutligen gäller hanteringen av blandbrottslighet, i detta fall mål som både rör sådan ekonomisk brottslighet som primärt faller inom Ekobrottsmyndighetens ansvarsområde och annan brottslighet betonas i riktlinjerna behovet av samråd mellan myndigheterna. Utgångspunkten är att den myndighet som påbörjat handläggningen skall handlägga det i dess helhet om mer omfattande utredningsarbete lagts ned i ärendet. I övrigt bör det avgörande vara var tyngdpunkten i utredningen ligger. Om tyngdpunkten ligger på den ekonomiska brottsligheten talar det för att åklagare vid Ekobrottsmyndigheten skall handlägga ärendet. I vissa situationer kan omständigheterna dock vara sådana att det enligt riktlinjerna är lämpligare att åklagarna vid respektive myndighet handlägger varje del för sig.

I riktlinjerna redovisas också fördelningen mellan myndigheterna vad gäller operativ samordning. Det konstateras att en operativ samordning av verksamheten är nödvändig för att kampen mot den ekonomiska brottsligheten skall bli effektiv, samt att särskilda problem finns vid bekämpandet av den grova organiserade och ofta multikriminella brottsligheten. Det anges att det därför är nödvändigt i stora och komplicerade mål att på ett tidigt stadium identifiera hur de gemensamma resurserna skall utnyttjas så effektivt som möjligt. Denna samordning skall så långt möjligt och praktiskt ske på operativ nivå mellan kamrarna. Inom Åklagarmyndigheten kan åklagarkamrarnas samverkansområden och de operativa samordningsgruppen för de internationella åklagarkamrarna utnyttjas för detta ändamål. Överåklagaren för Utvecklingscentrum Stockholm ansvarar för att nödvändig samordning sker. Inom Ekobrottsmyndigheten har överåklagarna mottvarande ansvar för samordningen.

Slutligen ges i riktlinjerna besked om fördelningen av uppgifter mellan myndigheterna i utvecklingsfrågor. Det anges att Ekobrottsmyndigheten skall ha ett rikstäckande ansvar för rättslig utveckling samt metod- och kompetensutveckling inom ekobrottsområdet, vilket även omfattar ekoåklagarna vid Åklagarmyndigheten, medan det omfattande utvecklingsarbete, utanför ekobrottsområdet, som sker inom Åklagarmyndigheten tar sikte på hela åklagarväsendet, således även åklagarna vid Ekobrottsmyndigheten.

3.4.2 Organisation och bemanning

Det har som ovan nämnts till stor del överlåtits åt Ekobrottsmyndigheten att själv bestämma utformningen av sin organisation. Det ges i förordningen med dess instruktion endast närmare besked om myndighetschefens ställning och att det vid myndigheten skall finnas ett EU-bedrägeriråd.

Av förordningens 8–11 §§ framgår således att chefen för Ekobrottsmyndigheten är en av regeringen utsedd generaldirektör. Vid handläggning av åklagarfrågor har han eller hon ställning som överåklagare. Det innebär att myndighetschefen i sådana frågor är underställd riksåklagaren. Dessutom anges att generaldirektören biträds av överåklagare eller vice överåklagare samt av en ledningsgrupp. Vilka som skall ingå i denna grupp bestäms av generaldirektören. Närmare bestämmelser om myndighetschefens ansvar och uppgifter ges i övrigt i 6–9 §§ verksförordningen (1995:1322) (se 6 § förordningen med instruktion för Ekobrottsmyndigheten), mer om detta redovisas i avsnitt 3.6. Ekobrottsmyndigheten är således ett s.k. enrådighetsverk, där myndighetschefen, generaldirektören, har det yttersta ansvaret för verksamheten.

Inom Ekobrottsmyndigheten finns för närvarande en överåklagare och två vice överåklagare som under generaldirektören svarar för rättslig kontroll och tillsyn, rättsutveckling samt utveckling av metoder och kvalitet inom brottsförebyggande arbete, mångbrottslighet samt kvalificerad ekonomisk brottslighet (projektärenden). Dessa åklagare kan även användas i operativ åklagarverksamhet gällande de mest komplicerade målen.

Vid Rikspolisstyrelsen finns inom Rikskriminalpolisen ett Ekobrottskansli, vars chef under Ekobrottsmyndighetens general-

direktör utövar ledning över polisverksamhet vid Ekobrottsmyndigheten. Ledningen av sådan polisverksamhet som enligt lag eller annan författning är förbehållen anställda inom polisväsendet utövas dock av chefen för Ekobrottskansliet under det ansvar som följer av hans eller hennes anställning vid Rikskriminalpolisen.

I fråga om polismäns deltagande i Ekobrottsmyndighetens verksamhet anges i 14 § förordningen om instruktion för Ekobrottsmyndigheten att Rikspolisstyrelsen skall tillkalla polismän för sådan tjänstgöring. Ekobrottsmyndigheten skall leda den verksamhet som polismännen deltar i vid myndigheten, med undantag för åtgärder i verksamheten som enligt lag eller annan författning endast får utföras av anställda inom polisen (se avsnitt 2.2).

Ekobrottsmyndighetens ledningsgrupp består, förutom av generaldirektören, av en överåklagare och två vice överåklagare, den polisiära chefen och cheferna för stabens enheter. Ledningsgruppen biträder generaldirektören i fråga om den övergripande strategiska ledningen av den operativa verksamheten samt utgör ett stöd till verksamheten vid kamrarna, de polisoperativa enheterna och de operativa serviceenheterna i operativa och administrativa frågor. Ledningsgruppen sammanträder normalt en gång i veckan.

Vid Ekobrottsmyndigheten arbetar nära 400 personer. Det finns en stab, lokaliserad i Stockholm. I den ingår ledningssekretariatet under ledning av planeringsdirektören, en personalenhet under ledning av personaldirektören, en ekonomienhet, vilken leds av ekonomidirektören, en rättsenhet, vars högste befattningshavare är chefsjuristen, samt en utvecklingsenhet som leds av utvecklingschefen. I ledningssekretariatet ingår bl.a. funktioner för internationella frågor, information, omvärlds- och hotbildsanalys och samordning av kriminalunderrättelseverksamheten. Sammanlagt är cirka 40 personer anställda vid staben.

Vid behandling av viktigare frågor biträds generaldirektören även av ett ledningsråd. I rådet ingår som fasta medlemmar polischefen och planeringsdirektören samt, vilka utses av kamrarna, de polisoperativa enheterna och de operativa serviceenheterna i samråd, en chefsåklagare, en kammarkommissarie och en ekosekretäre. Generaldirektören kan besluta att även andra, t.ex. en ekorevisor, skall delta vid rådets sammanträden. Ledningsrådet sammanträder flera gånger per termin.

Vid Ekobrottsmyndigheten skall alltså dessutom finnas ett EU-bedrägeriråd. Rådet skall enligt 16 § förordningen med instruktion

för Ekobrottsmyndigheten främja åtgärder mot bedrägerier, missbruk och annan oegentlig och ineffektiv hantering och användning av EU-relaterade medel i landet. Ekobrottsmyndigheten skall svara för rådets kanslifunktioner.

Slutligen ges beträffande organisationen i instruktionsförordningen besked om att det vid myndigheten skall finnas det antal åklagarkamrar som myndigheten bestämmer samt att myndigheten i övrigt beslutar om sin organisation.

Det finns för närvarande inom Ekobrottsmyndigheten tolv åklagarkammare med sex utredningsenheter, tre polisoperativa enheter samt tre operativa serviceenheter. Av dessa är sex åklagarkammare lokaliserade till Stockholm, tre till Göteborg och tre till Malmö. Inom vissa kammare finns lokala utredningsenheter. Sådana enheter finns i Kristianstad och Karlskrona (hör till kammare i Malmö), Halmstad, Borås och Skövde (hör till kammare i Göteborg) samt Visby (hör till kammare i Stockholm). De operativa polis- och serviceenheterna är lokaliserade med en av varje i Stockholm, Göteborg och Malmö.

Åklagarkamrarna leds av en chefsåklagare, som biträds av en vice chefsåklagare och en kriminalkommissarie. Kommisariens uppgift är även att leda sådan polisverksamheten inom kammaren som enligt lag eller annan författning endast får utföras av anställda inom Polisen. Vidare har varje polisoperativ enhet och operativ serviceenhet sin chef, som bl.a. har till uppgift att planera och leda arbetet inom enheten.

En genomsnittlig kammare varierar i storlek inom intervallet 15–30 personer, med en fördelning mellan yrkeskategorierna, grovt räknat, med en ekorevisor per två åklagare och per fyra poliser. En genomsnittlig kammare har cirka sju åklagare, tretton poliser och tre ekorevisorer. Vid en av kamrarna finns dessutom två finansiella specialister.

Den polisoperativa enhetens uppgifter i operativt utredningsarbete är att biträda åklagarkamrarna med hemliga tvångsmedel, spaning och kriminalunderrättelsetjänst, mer om detta redovisas nedan, i avsnitt 3.4.4. De operativa serviceenheterna har till uppgift att svara för ekosekreterarnas operativa samt administrativa service åt åklagarkamrarna och de polisoperativa enheterna.

Vid de tre polisoperativa enheterna finns i runda tal ett tiotal poliser på varje huvudort. På enheten i Stockholm är dessutom en analytiker och i Göteborg en it-tekniker anställd. Slutligen finns vid den operativa serviceenheten i Stockholm arton anställda, varav

femton är ekosekreterare, i Göteborg tolv anställda, varav nio är ekosekreterare, samt i Malmö tio anställda, varav sju är ekosekreterare. Övriga yrkeskategorier inom dessa enheter är it-samordnare, vaktmästare och assistenter.

Anslaget till Ekobrottsmyndigheten för år 2007 uppgår till 362 miljoner kr. Anslaget uppgick år 2006 till 347 miljoner kr.

3.4.3 Brottsförebyggande verksamhet

Som redovisats ovan har regeringen angett brottsförebyggande arbete som ett av Ekobrottsmyndighetens verksamhetsområden. Det övergripande målet med denna verksamhet är att minska risken för att ekonomisk brottslighet begås.

Ekobrottsmyndigheten redovisar för år 2005 att 7 081 arbetstimmar lagts på brottsförebyggande arbete. Det utgör fyra procent av myndighetens totala resurser och innebär en fördubblad insats i förhållande till år 2004.

Ekobrottsmyndighetens inriktning i detta arbete är att verka för en ökad upptäcktsrisk, peka ut riskområden för ekonomisk brottslighet, informera om ekonomisk brottslighet för att därigenom påverka attityder hos enskilda och näringslivet, utveckla och stödja lokalt brottsförebyggande arbete samt bidra till att det straffrättsliga systemet blir effektivt och får genomslag.

Detta arbete bedrivs i stor utsträckning i samarbete med andra myndigheter och organisationer, t.ex. Skatteverket, revisorernas och bokföringskonsulternas organisationer, de regionala samverkansorganen mot ekonomisk brottslighet samt bransch- och arbetslivsorganisationer. Ett exempel på brottsförebyggande projekt som Ekobrottsmyndigheten genomfört under senare år är restaurangprojektet i Stockholm, som genomförts i samarbete med Skatteverket och länsstyrelsen. Andra exempel är projekt gemensamma med Finansinspektionen, Skatteverket och Finanspolisen rörande informationsinsatser riktade till redovisningskonsulter och valutaväxlingsföretag. I avsikt att erhålla förbättrad kunskap om den ekonomiska brottsligheten och brottsutvecklingen deltar Ekobrottsmyndigheten också i olika internationella fora.

En rapport om Ekobrottsmyndighetens brottsförebyggande projekt under åren 1998–2006 kommer att publiceras i början av år 2007.

3.4.4 Brottsutredande verksamhet

Generellt gäller att det oftast är en polismyndighet som tar emot en anmälan om brott. När det gäller anmälningar om ekonomisk brottlighet sker dock dessa i de flesta fall direkt till åklagare. Det finns ett antal myndigheter och andra som enligt lag eller annan författning är skyldiga att göra anmälningar direkt till åklagare.

De flesta ekonomiska brott som utreds vid Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten rör brottlighet som har anmälts till någon av myndigheterna av Skatteverket eller av konkursförvaltare. Av de lagar som reglerar denna anmälningsskyldighet framgår att misstankar om brott skall anmälas till åklagare.

Av 7 kap. 16 § konkurslagen (1987:672) framgår sålunda att om konkursförvaltaren finner att gäldenären kan misstänkas för något brott som avses i 11 kap. brottsbalken, skall han omedelbart underrätta allmän åklagare om det och ange grunden för misstanken. 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. Kan det misstänkas att gäldenären eller, om denne är en juridisk person, någon sådan företrädare som avses i 4 § lagen (1998:436) om näringsförbud gjort sig skyldig till sådant brott att näringsförbud kan komma i fråga, skall förvaltaren omedelbart underrätta åklagaren om detta och ange grunden för misstanken.

Av förarbetena till konkurslagen (prop. 1986/87:90 s. 274) framgår att Rikspolisstyrelsen vid ärendets behandling ansåg att förvaltaren borde underrätta polismyndighet i stället för allmän åklagare om brottsmisstanke. Med hänsyn till att de brott som det här är fråga om regelmässigt är av sådan karaktär att förundersökningen inte får ledas av polismyndighet, ansåg departementschefen emellertid att övervägande skäl talade för att behålla gällande ordning.

Motsvarande anmälningsskyldighet till åklagare gäller enligt 17 § skattebrottslagen (1971:69) för förvaltningsmyndigheter som handlägger frågor om skatter och avgifter, så snart det finns anledning att anta att brott enligt den lagen har begåtts. Även i 9 kap. 44 § aktiebolagslagen (2005:551) finns en anmälningsskyldighet till åklagare för revisorer gällande sådan brottlighet som anges i 42 §. I förarbetena till den bestämmelsen hänvisas till vad som sägs om anmälningsskyldighet för förvaltare i konkurs-

lagen. Slutligen finns det även i 19 § lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument en skyldighet för Finansinspektionen att göra anmälan till åklagare så snart det finns anledning att anta att brott enligt den lagen har begåtts.

Ekobrottsmyndigheten har i rapporten *Att förebygga och förhindra allvarlig ekonomisk brottslighet – EBM från experiment till långsiktighet*, oktober 2004, angett att myndigheten skall inrikta verksamheten mot den mest allvarliga och grova brottsligheten som innebär ett hot mot de ekonomiska strukturerna. Det handlar enligt vad Ekobrottsmyndigheten anför i första hand om att förhindra och i andra hand om att utreda organiserad nationell och internationell brottslighet som åstadkommer stora skador på vår samhälls ekonomi eller i övrigt utgör ett samhällshot. Samtidigt är målsättningen att den mer okomplicerade brottsligheten skall leda till en tydlig och snabb reaktion från samhället.

Under år 2005 genomfördes förändringar av den brottsutredande verksamheten vid Ekobrottsmyndigheten för att förverkliga den inriktning av verksamheten som redovisas i den ovan angivna rapporten.

På den strategiska nivån inrättades ett sekretariat för omvärlds- och hotbildsanalys. Detta sekretariat har till uppgift att fortlöpande ta fram analyser som förenar de slutsatser som kan dras av kriminalunderrättelseverksamheten med en ekonomisk analys av hur samhällsutvecklingen inom skilda sektorer i Sverige och utomlands utvecklas. Dessa analyser är avsedda att användas som underlag för prioriteringar inom den brottsutredande verksamheten. En första analys presenterades i rapporten *Ekobrottsligheten och ekobrottslingarna i ett framtidsperspektiv* i november 2005. I rapporten identifieras bl.a. vissa områden som anses utgöra särskilda hot mot näringslivet och samhälls ekonomin. Det är kopplingen mellan ekobrottslighet och annan allvarlig eller organiserad brottslighet, en expanderande svart sektor samt internationaliseringen på finansmarknaderna. I november 2006 kom en ny omvärlds- och hotbildsanalys, med underrubriken *Påverkansfaktorer, hotbilder och åtgärder*. I den ges en beskrivning av de rådande hot som uppmärksammas samt en analys av hur ekonomiska eller politiska förändringar i Sverige och omvärlden kan tänkas påverka drivkraften att begå ekonomisk brottslighet. I rapporten redogörs även för de åtgärder Ekobrottsmyndigheten vidtagit för att möta brottsutvecklingen.

För den kriminalunderrättelseverksamhet som bedrivs vid de polisoperativa enheterna, under samordning av ledningssekreteriatets s.k. Kut-enhet, har ett samarbete utvecklats med den kriminalunderrättelsetjänst som bedrivs vid Rikskriminalpolisen och länskriminalpolisen i storstadsregionerna. Vidare har Ekobrottsmyndigheten under år 2005 tillsammans med Polismyndigheten i Västra Götaland, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten inrättat ett gemensamt centrum för underrättelsefrågor i Göteborg. Ett likartat centrum har under år 2006 inrättats i Malmö centrum och ytterligare ett är planerat att inrättas i Stockholm.

Enligt Ekobrottsmyndighetens årsredovisning för år 2005 har den kriminalunderrättelseverksamhet som bedrivs vid myndigheten främst varit inriktad på allvarlig ekonomisk brottslighet och bl.a. lett till ett flertal konkreta förundersökningar om grov brottslighet.

Den andra större reformen av det brottsutredande arbetet vid Ekobrottsmyndigheten under år 2005 var att utredningarna numera indelas i mängd- eller projektärenden. Det innebär att en särskilt utsedd åklagare går igenom inkomna anmälningar och avgör vilka som skall handläggas som mängdärenden. Samma åklagare är sedan förundersökningsledare i de målen, medan övriga ärenden lottas på åklagarkamrarna, där de fördelas av kammarchefen på åklagarna vid kammaren.

Enligt den av Ekobrottsmyndigheten under hösten 2006 framtagna projekthandboken (EBM-handbok 2006:1) skall sorteringen ske i tre olika ärendekategorier: mängdmål, projektmål och särskilt krävande mål. Mängdmål är enligt handboken ärenden av enklare beskaffenhet där endast enstaka förhör erfordras och utredningstiden inte överstiger åtta timmar. Projektmål är ett ärende som kräver fler utredningsåtgärder än mängdmålen, men som ändå är sådan enklare karaktär och omfattning att det i allt väsentligt kan handläggas i enlighet med förenklade rutiner. Som exempel anges att det kan vara ett mål som kräver förhör med fyra eller fem personer och där det kan vara aktuellt med husrannsakan. I projektmål skall den åklagare som är förundersökningsledare utfärda utredningsdirektiv, vilka överlämnas till kammarkommissarien eller skattebrottsenheten för handläggning. I direktiven skall anges tidpunkt för återrapportering. Gruppen särskilt krävande mål omfattar ärenden av tyngre karaktär som normalt bör utredas av en utredningsgrupp under ledning av en åklagare. De exempel på särskilt krävande mål som anges i

handboken är mål med många misstänkta personer och svåra frågor om förundersökningsbegränsning, vissa mål med internationell anknytning som kräver komplicerade utredningsåtgärder eller där det finns behov av hemliga tvångsmedel samt flertalet utredningar om insiderbrott och om svart arbetskraft. I särskilt krävande mål skall en utredningsplan upprättas, vilken fortlöpande skall ändras och kompletteras varefter förundersökningen fortskrider. Syftet med utredningsplanen är initialt att utgöra underlag för resurstilldelningen i målet. Den skall i utredningsarbetet vara ett verktyg för att koncentrera utredningen till de brott som skall utredas och den bevisning som krävs för att styrka de olika rekvisiten för respektive brott. Avsikten är att alla utredningsåtgärder skall ske mot en tänkt bevisuppgift och ha som mål att bidra till en sammanhållen och koncentrerad huvudförhandling i domstol. I särskilt krävande mål utses en utredningssamordnare, polis eller ekorevisor, som ansvarar för att de av åklagaren beslutade utredningsåtgärderna vidtas och att återrapportering sker till åklagaren inom de i planen angivna tidpunkterna.

Vad avser ärenden rörande grov organiserad och internationell brottslighet samt korrupsionsbrottslighet i näringslivet, skall dessa fördelas på särskilt utsedda åklagare.

Det finns för närvarande fyra åklagare inom Ekobrottsmyndigheten, två i Stockholm samt en vardera i Göteborg och Malmö, som har till uppgift att fördela inkomna anmälningar mellan mängd- och projektärenden samt att vara förundersökningsledare i mängdärenden.

Syftet med denna reform är bl.a. att frigöra resurser för utredning av allvarlig ekonomisk brottslighet, samtidigt som de ärenden som anses kunna handläggas genom ett standardiserat utredningsförfarande, mängdärendena, skall kunna lagföras snabbare. En ambition med reformen, för att åstadkomma en snabb lagföring, är att strafföreläggande skall utfärdas så snart förutsättningar för en sådan åtgärd finns. Ekobrottsmyndighetens målsättning är att mängdärendena inte skall ha en längre genomströmningstid än tre månader. Enligt uppgift från Ekobrottsmyndigheten var den genomsnittliga genomströmningstiden år 2006 nere i 44 dagar.

Det beräknas att cirka hälften av de cirka 4 000 ärenden som årligen inkommer till Ekobrottsmyndigheten handläggs som mängdärenden och resterande hälft som projektärenden eller

särskilt krävande mål. En målsättning är att endast 15 procent av de samlade utredningsresurserna skall användas för mängdärenden.

3.4.5 Samordnande funktioner och internationellt samarbete

Som angetts ovan har Ekobrottsmyndigheten ett samordningsansvar för bekämpningen av ekobrott, vilket dock i de län där myndigheten inte svarar för åklagarverksamheten skall delas med Åklagarmyndigheten. Trots denna tudelning och trots det förhållandet att Ekobrottsmyndighetens sakliga ansvarsområde är begränsat till vissa brottstyper, har Ekobrottsmyndigheten enligt regeringens regleringsbrev nationellt ansvar att samordna bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten. Vidare skall myndigheten enligt regleringsbrevet utgöra ett kunskaps- och kompetenscentrum inom ekobrottsområdet.

Det kan i detta sammanhang nämnas att Ekobrottsmyndigheten svarar för Ekorådets kanslifunktioner. Ekorådet är ett myndighetsövergripande samverkansorgan, vars utformning redovisas mer utförligt nedan, i avsnitt 3.5.

Vidare svarar Ekobrottsmyndigheten, som ovan redovisats, för EU-bedrägerirådets kanslifunktioner. EU-bedrägerirådet skall:

- främja samverkan mellan berörda myndigheter för att öka effektiviteten när det gäller att förebygga, upptäcka, utreda och vidta åtgärder vid misstanke om felaktig användning av EU-relaterade medel,
- följa utvecklingen av bedrägerier, missbruk och annan oegentlig och ineffektiv hantering och användning av EU-relaterade medel,
- föreslå eller initiera åtgärder för att motverka sådana förfaranden, vara ett forum för informations- och erfarenhetsutbyte mellan berörda myndigheter samt analysera och utvärdera insatserna på området.

Ordförandeposten i rådet innehas av Ekobrottsmyndighetens representant. Därutöver ingår i rådet representanter för ett flertal myndigheter och organisationer, som på olika sätt berörs av de frågor som omfattas av rådets ansvarsområde. Ekobrottsmyndigheten är också kontaktmyndighet till EU-kommissionens bedrägeribekämpningsbyrå (OLAF).

Ekobrottsmyndigheten tar varje år fram en rapport till regeringen om skyddet av EU-medel i Sverige. Rapportering sker också regelbundet till OLAF. Förutom handläggning av EU-relaterade brottsanmälningar lämnar Ekobrottsmyndigheten råd och information framför allt till de myndigheter som administrerar utbetalningen av EU-medel, bl.a. genom anordnandet av konferenser och genom deltagande i myndighetsspecifik utbildning.

Ekobrottsmyndigheten har ett betydande internationellt utbyte med andra nationella myndigheter och internationella organisationer även i andra sammanhang. Det har under senare tid bl.a. berört kunskapsutbyte gällande penningtvätt, terroristfinansiering och frågor om förverkande av vinning från ekonomisk brottslighet.

I sin egenskap av kunskaps- och kompetenscentrum bistår Ekobrottsmyndigheten inte endast regeringen och andra myndigheter inom ekobrottsområdet med kunskapsunderlag, utan har även att tillhandahålla utbildning för åklagare, poliser och annan personal som inte är anställd vid myndigheten. Ekobrottsmyndigheten har för detta ändamål en kursverksamhet, i vilken totalt 324 personer deltog i under år 2005, varav 105 är anställda vid andra myndigheter än Ekobrottsmyndigheten. Ekobrottsmyndigheten anordnar även i viss utsträckning seminarier m.m., som är öppna även för personal vid andra myndigheter.

Som en särskild uppgift enligt 13 § förordningen (1997:899) om myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet skall Ekobrottsmyndigheten var tredje år utarbeta en rapport till regeringen om den ekonomiska brottsligheten. Rapporten skall innehålla en redogörelse för hur den ekonomiska brottsligheten har förändrats och vilka åtgärder som har vidtagits på området inom ramen för den angivna förordningen, se även avsnitt 3.5. Rapporten skall beredas inom Ekorådet och därefter lämnas in till regeringen. Den första rapporten av detta slag inlämnades till regeringen år 2004.

3.5 Övrig ekobrottsbekämpning

Som framgått av redovisningen ovan omfattar Ekobrottsmyndighetens sakliga ansvarsområde primärt vissa i förordning angivna brottstyper. I detta avsnitt skall något redogöras för den ekobrottsbekämpning som bedrivs utanför Ekobrottsmyndighetens ansvarsområde. Det gäller i första hand utanför dess

geografiska ansvarsområde, men eftersom myndighetens primära sakliga kompetens inte täcker hela det område som normalt definieras som ekobrott, rör redogörelsen även bekämpningen av sådan ekobrottslighet som i första hand utförs av det övriga polis- och åklagarväsendet, om inte Ekobrottsmyndigheten övertagit ärendet. En mer utförlig diskussion om begreppet ekobrott förs i avsnitt 6.1. Vidare redovisas synen på vad som är ekobrott i andra europeiska länder i kapitel 5.

Här kan dock kort konstateras att i regeringens senaste handlingsplan mot ekonomisk brottslighet behandlas ett antal brottsområden som inte primärt faller inom Ekobrottsmyndighetens ansvarsområde, t.ex. korrupktion, miljöbrott, penningtvätt, olaglig alkoholhantering, varumärkesförfalskning och piratkopiering (skr. 2003/04:178). Denna brottslighet ingår i stället normalt inom övrigt polis- och åklagarväsendes ansvarsområde.

I avsnitt 3.4.4 redovisas beträffande anmälan om ekobrottslighet vissa uppgifter som också gäller för den ekobrottsbekämpning som bedrivs utanför Ekobrottsmyndighetens primära geografiska ansvarsområde.

3.5.1 Polis och åklagare utanför Ekobrottsmyndigheten

Inom polismyndigheterna utanför Ekobrottsmyndighetens primära geografiska ansvarsområde, dvs. utanför Stockholms län, Västra Götalands län, Skåne län, Hallands län, Blekinge län och Gotlands län, finns normalt enheter för utredning av ekobrott, med ett sakligt kompetensområde som motsvarar det Ekobrottsmyndigheten har. För utredning av ekobrott fanns vid dessa polismyndigheter under år 2005 totalt 117 "årsarbetskrafter", enligt Rikspolisstyrelsens årsredovisning. Det innebär endast en marginell förändring i förhållande till de två föregående åren. Av årsredovisningen framgår att flera polismyndigheter har förklarat att de har svårt att prioritera ekobrott i sin verksamhet, samtidigt som det finns personal- och kompetensproblem samt problem med nyrekrytering när erfarna ekobrottsutredare slutar sin tjänst. Detta har föranlett ett ökat antal ärenden i balans och långa genomströmningstider.

Vid ett par polismyndigheter är ekorevisorerna anställda för utredning av ekobrott.

I fråga om brottsförebyggande insatser på ekobrottsområdet har polismyndigheterna sammantaget under år 2005 ägnat cirka fyra årsarbetskrafter åt sådan verksamhet. Detta har företrädesvis skett genom samverkan med andra myndigheter, kommuner och organisationer, varvid särskilt framhålls det gemensamma arbetet inom de regionala samverkansorganen mot ekonomisk brottslighet (SAMEB). SAMEB:s verksamhet beskrivs nedan, i avsnitt 3.5.

Vad avser ekobrottsbekämpning i ett bredare perspektiv finns inom Rikskriminalpolisens Kriminalpolisenhet Finanspolisen, som har nationellt ansvar för penningtvätt, ekonomisk underrättelse-tjänst, terroristfinansiering samt penningförfalskning och andra falska betalningsmedel. Finanspolisen samlar in, bearbetar och analyserar information samt utgör ett stöd för den utredande verksamheten inom dessa områden. Finanspolisen behandlar anmälningar om penningtvätt enligt lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt. Ekobrottsmyndigheten är den största mottagaren av operativa rapporter från Finanspolisen.

Inom Kriminalpolisenheten finns även särskilda sektioner för IT-relaterad brottslighet och grov organiserad brottslighet, som hanterar brottslighet med anknytning till ekonomisk brottslighet.

Inom Åklagarmyndigheten finns vid kamrarna utanför Ekobrottsmyndighetens primära geografiska ansvarsområde specialtjänster som ekoåklagare. Det finns för närvarande drygt trettio ekoåklagare inom Åklagarmyndigheten, fördelat på fjorton åklagarkammare. Även dessa åklagare har ett sakligt ansvarsområde som motsvarar det Ekobrottsmyndigheten har.

Inom Åklagarmyndigheten finns dessutom beträffande ekonomisk brottslighet i vidare mening riksenheten mot korruption, vilken handlägger mål om bestickning och mutbrott samt brott som har samband med sådan brottslighet. Utvecklingsansvaret för Åklagarmyndighetens arbete med ekobrottslighet låg tidigare, som ovan nämnts, på Utvecklingscentrum Stockholm, men ligger numera på Ekobrottsmyndigheten (se avsnitt 2.3). Vidare kan utredningar innefattande bl.a. ekobrott förekomma vid de internationella åklagarkamrarna.

Det förekommer på vissa håll ett nära samarbete mellan Åklagarmyndigheten och polismyndigheten i utredningar om ekobrott. Ett exempel på ett organiserat samarbete mellan dessa myndigheter är det som kommit till stånd mellan åklagarkammaren i Nyköping och Polismyndigheten i Södermanlands län.

Åklagarkammaren och polismyndigheten har där lokaler i samma byggnad och polisens ekorotel är belägen i direkt anslutning till ekoåklagarnas tjänsterum. Det finns för närvarande två ekoåklagare vid kammaren. Vidare täcker en av de allmänna åklagarna upp för ekoåklagarna vid arbetsanhopningar. Vid polisens ekorotel finns tio poliser och en ekonom. Förutom åklagarkammaren och polismyndigheten ingår Skatteverket och kronofogdemyndigheten i den myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet som har utarbetats för Södermanlands län. Fasta rutiner i denna samverkan är bl.a. månadsvisa möten med företrädare för de samverkande myndigheterna. Vid dessa fattas beslut om och en samordning av de tillslag som skall göras. Vidare hålls möten inför och efter tillslag för planering och utvärdering. Utvärdering sker även efter det att en förundersökning har avslutats. Eftersom poliserna vid polisens ekorotel, efter polismyndighetens prioriteringar, kan tas i anspråk för annan polisverksamhet, kan dock störningar i verksamheten med ekobrottsutredningar förekomma, särskilt under sommartid.

Det har upprättats närmare riktlinjer för hur denna samverkan skall bedrivas i det operativa arbetet. Man har lokalt även tagit fram en handbok för utredning av ekonomisk brottslighet och anordnar utbildningar i egen regi, vid vilka även ekoåklagare från åklagarkammarens samverkansområde har deltagit. I strategin för myndighetssamverkan ingår dessutom att få till stånd ett utvecklat samarbete med näringslivet samt en aktiv mediastrategi.

3.5.2 Skatteverket

Skatteverket är den enskilt största anmälaren av ekobrott till Ekobrottsmyndigheten och till polismyndigheterna utanför Ekobrottsmyndigheten. Som ovan angetts har Skatteverket en skyldighet att anmäla misstankar om skattebrott enligt 17 § skattebrottslagen (1971:69). Skatteverket har genom dess skattebrottsenheter blivit en betydande utredningsresurs på detta område.

Skatteverkets brottsutredande verksamhet regleras i lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar.

Enligt denna lag får åklagare som leder förundersökning vid undersökningens verkställande anlita biträde av Skatteverket gällande brott enligt:

- skattebrottslagen (1971:69),
- 30 kap. 1 § första stycket 4 aktiebolagslagen (1975:1385),
- 11 § tredje stycket lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m.,
- folkbokföringslagen (1991:481),
- 11 kap 5 § brottsbalken, samt
- lagen (1986:436) om näringsförbud.

Skatteverket får dock medverka vid förundersökning också om annat brott än de som anges ovan, om åklagaren anser att det föreligger särskilda skäl för det. Skattebrottsenheter skall härigenom kunna bistå vid utredning även av annan brottslighet om det är lämpligt med hänsyn till brottets beskaffenhet och dess samband med den misstänktes skattebrottslighet (prop. 1997/98:10 s. 48).

Om det kan antas att den misstänkte erkänner gärningen och denne har fyllt tjuogoett år kan Skatteverket på eget initiativ, således utan att biträde begärts av åklagare, utreda brott om omständigheterna är sådana att det inte krävs att förundersökning genomförs enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken (t.ex. då gärningen kan förväntas bli erkänd av den misstänkte). Såvitt utredningen har erfarit används denna möjlighet i mycket liten omfattning.

Enligt lagen får Skatteverket inte verkställa beslut om tvångsmedel. Sedan den 1 juli 2006 får emellertid Skatteverket verkställa beslut om beslag, i de fall våld mot personer inte behöver användas. Skatteverket får även på uppdrag av åklagare medverka vid förrättning av husrannsakan om den verkställs av polis och får då genomgå de utrymmen som är föremål för husrannsakan.

Skatteverket får beträffande ovan angivna brott bedriva spaning och sådan verksamhet som består i att samla, bearbeta och analysera information för att klarlägga om brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas och som inte utgör förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken (kriminalunderrettelseverksamhet och förutredning).

Skatteverkets utredningsverksamhet bedrivs alltså vid dess skattebrottsenheter. Det finns tio skattebrottsenheter i landet, lokaliserade i Luleå, Östersund, Gävle, Västerås, Stockholm, Örebro, Linköping, Göteborg, Växjö och Malmö. Dessa enheter skall av rättssäkerhetsskäl vara organisatoriskt avskilda från skatteutredningsverksamheten vid Skatteverket (prop. 1997/98:10 s. 43 f.).

Skattebrottsenheternas verksamhet varierar en del på olika håll i landet. Deras utredningsresurser är i första hand avsedda att användas för utredning av de brott som anmälts av Skatteverket (a.a. s. 42). Det är dock vanligt förekommande att enheterna anlitas för utredning av annan ekonomisk brottslighet och det förekommer även att de medverkar i utredningar som rör annan brottslighet än den som faller inom Ekobrottsmyndighetens sakliga ansvarsområde. Utredarna vid skattebrottsenheterna har genomgått en utbildning vid en polishögskola under tre månader och praktik under tre månader. Av de anställda vid skattebrottsenheterna var våren 2006 20 procent jurister och 63 procent högskoleutbildade ekonomer. Resterande 17 procent hade annan utbildning.

Det totala antalet utredare vid dessa enheter uppgick år 2005 till 221 personer, med en redovisad årsarbetskraft inom verksamheten brottsbekämpning om 181 stycken för samma år. Våren 2006 uppgick antalet till 228 personer, varav 131 arbetade inom Ekobrottsmyndighetens primära geografiska ansvarsområde och 97 arbetade med utredningar utanför detta område. Under år 2005 deltog skattebrottsenheterna i totalt 2 025 förundersökningar, varav 60 procent var hänförliga till Ekobrottsmyndighetens område.

Inom ramen för en förundersökning kan skattebrottsenheternas verksamhet bl.a. bestå i insamling av material, analys och rättsutredningar, delgivning av misstanke, förhör med misstänkta och vittnen, sammanställning av bevisning, upprättande av förundersökningsprotokoll samt biträde åt åklagare i domstol.

Skattebrottsenheterna bedriver även kriminalunderrättelseverksamhet. Under år 2005 ägnades cirka fem procent av personalresurserna åt sådan verksamhet. Den omfattar bl.a. tipshantering, medverkan i olika samverkansgrupper samt särskilda undersökningar i syfte att ge underlag för beslut om förundersökning. Enligt Skatteverkets årsredovisning för år 2005 resulterade denna verksamhet i drygt femtio förundersökningar under det året.

Skatteverkets kriminalunderrättelseverksamhet regleras i övrigt av lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar.

3.6 Strategisk samverkan mot ekobrottslighet

Som ovan nämnts är Ekobrottsmyndigheten en stabsmyndighet med nationellt samordningsansvar för ekobrottsbekämpningen. Ekobrottsmyndigheten är emellertid inte ensam om denna uppgift. Genom förordningen (1997:899) om myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet har för samverkan mellan myndigheter för att förebygga och bekämpa ekonomisk brottslighet på central nivå inrättats ett samverkansorgan, Ekorådet, och på regional nivå, i varje län, ett regionalt samverkansorgan (SAMEB).

Syftet med dessa organ anges i förordningen vara att effektivisera kampen mot den ekonomiska brottsligheten genom informationsutbyte, överläggning och samordning mellan berörda statliga myndigheter och genom samverkan mellan dessa myndigheter och kommuner, näringsliv och organisationer. Syftet är vidare att ge regering och riksdag underlag för åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten.

Ekorådet har särskilt till uppgift att:

- följa utvecklingen av den ekonomiska brottsligheten i samhället,
- tidigt uppmärksamma nya inslag i den ekonomiska brottsligheten,
- vara forum för överläggningar som rör övergripande informationsutbyte myndigheterna emellan och sådant utvecklingsarbete som kräver samverkan mellan flera myndigheter,
- ta initiativ till myndighetsgemensamma aktioner för att förebygga och bekämpa den ekonomiska brottsligheten, och
- analysera och utvärdera insatserna.

I Ekorådet ingår riksåklagaren, som även är ordförande i rådet, generaldirektören för Ekobrottsmyndigheten, som är dess vice ordförande, rikspolischefen, generaltulldirektören samt generaldirektörerna för Brottsförebyggande rådet, Finansinspektionen, Skatteverket och Bolagsverket. Regeringen kan också utse andra ledamöter i Ekorådet.

De regionala samverkansorganen mot Ekonomisk brottslighet (SAMEB) har samma särskilda uppgifter som Ekorådet har på central nivå.

I det regionala samverkansorganet ingår landshövdingen, den åklagare som Åklagarmyndigheten utser, chefen för polismyndigheten, chefen för den region inom Skatteverket som omfattas av

organets verksamhet, chefen för kronofogdemyndigheten, företrädare för länsstyrelsen och Tullverket samt, i de regioner som faller inom dess primära geografiska ansvarsområde, företrädare för Ekobrottsmyndigheten.

Om två eller flera regionala samverkansorgan finner det ändamålsenligt kan dessa i stället bilda ett gemensamt samverkansorgan. I sådant fall ingår ovan angivna personer i det organet.

Efter landshövdingens medgivande kan även företrädare för andra statliga myndigheter, kommuner, näringsliv och organisationer ingå i det regionala samverkansorganet.

De regionala samverkansorganen skall vart tredje år utarbeta en rapport om den ekonomiska brottsligheten, att lämnas in till Ekobrottsmyndigheten. Vidare skall såväl de statliga myndigheter som ingår i Ekorådet som de regionala samverkansorganen ge Ekobrottsmyndigheten de statistiska uppgifter och det underlag i övrigt som behövs för Ekobrottsmyndighetens samordning av bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten.

3.7 Organisatoriska frågor

Åklagarmyndigheten är enligt 1 § förordningen (2004:1266) med instruktion för Åklagarmyndigheten central förvaltningsmyndighet för åklagarväsendet. Till åklagarväsendet hör även Ekobrottsmyndigheten, som enligt regeringsformens terminologi är en förvaltningsmyndighet. Enligt regeringen innebär den nuvarande organisatoriska ordningen inom åklagarväsendet att Åklagarmyndigheten i vissa avseenden är central myndighet för Ekobrottsmyndigheten (prop. 2004/05:26 s. 12). Detta uttalande gjordes i propositionen om den nya åklagarorganisationen och innebar enligt regeringen ingen ändring av Ekobrottsmyndighetens ställning eller roll inom åklagarväsendet.

Allmänt kan sägas att det råder en viss oklarhet om vad som närmare innefattas i begreppet central förvaltningsmyndighet, i förhållande till begreppet förvaltningsmyndighet. Frågan har bl.a. behandlats av Utredningen om en översyn av verksförordningen i betänkandet *Från verksförordning till myndighetsförordning* (SOU 2004:23). Enligt utredningen bör det förhållandet att en myndighet betecknas som central förvaltningsmyndighet rimligen innebära att den har hela landet som sitt verksamhetsområde.

Utredningen tillägger att det även kan tolkas som att myndigheten är central i förhållande till regionala och lokala myndigheter (a.a. s. 64). Utredningen konstaterar också att benämningen kan få vissa effekter för en myndighets behörighet och ger som exempel förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten, enligt vilken en central förvaltningsmyndighet, i stället för Justitiekanslern, handlägger anspråk avseende s.k. faktiska skador inom dess verksamhetsområde.

Som redovisas i avsnitt 2.3 får Åklagarmyndigheten utfärda de föreskrifter som behövs för att uppnå samordning, effektivitet, enhetlighet och följdriktighet i åklagarverksamheten. Det åligger riksåklagaren att tillse att Ekobrottsmyndigheten meddelar de föreskrifter, allmänna råd och övriga riktlinjer och anvisningar som behövs för att uppnå enhetlighet och följdriktighet vid åklagarnas rättstillämpning (3 § förordningen med instruktion för Åklagarmyndigheten). Detta eftersom riksåklagaren har det yttersta ansvaret även för Ekobrottsmyndighetens åklagarverksamhet, också i fråga om tillsynen över denna verksamhet (jfr. SOU 2003:41 s. 91). Det finns inte några andra författningsbestämmelser som reglerar förhållandet mellan Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten.

På grund av sin ställning som central förvaltningsmyndighet inom åklagarväsendet tillkommer enligt det allmänna löne- och förmånsavtalet gällande statliga anställningar (ALFA) befogenheten som arbetsgivare Åklagarmyndigheten även i förhållande till de åklagare som är anställda vid Ekobrottsmyndigheten. Ekobrottsmyndigheten genomför dock självständigt förhandlingar gällande individuell lönesättning av sin personal.

Enligt 4 § förordningen med instruktion för Åklagarmyndigheten och 6 § förordningen (1997:898) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten är i allt väsentligt samma bestämmelser i verksförordningen (1995:1322) tillämpliga på båda dessa myndigheter. Den enda egentliga skillnad som finns är att 27 § verksförordningen, vilken anger de åtgärder som skall vidtas före det att en myndighet utfärdar föreskrifter, endast är tillämplig på Åklagarmyndigheten. Av övriga tillämpliga bestämmelser i verksförordningen framgår bl.a. att respektive myndighets chef ansvarar för myndighetens arbetsgivarpolitik och företräder myndigheten som arbetsgivare samt att båda myndigheterna skall se till att regeringen får det underlag som den behöver för att ta ställning till

omfattningen och inriktningen av verksamheten (t.ex. årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag).

Den ledning som därutöver kan fås om det organisatoriska förhållandet mellan Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten finns i Justitiedepartementets promemoria den 2 oktober 1997 om inrättandet av Ekobrottsmyndigheten (bilaga till dir. 1997:107). Där anges bl.a. att Ekobrottsmyndigheten i vissa avseenden är en myndighet direkt under regeringen och att myndigheten därför förfogar över ett eget anslag, får ett eget regleringsbrev samt har att ge in en egen årsredovisning.

Enligt promemorian följer av att myndighetschefen har det samordnande arbetsledningsansvaret, att chefen även har det administrativa ansvaret för all personal. Eftersom Ekobrottsmyndigheten vid dess inrättande endast beslutade om anställning av annan personal än åklagare och polis betonas i promemorian behovet av samverkan i arbetsgivarfrågor mellan Ekobrottsmyndigheten, Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen.

Genom en ändring i åklagarförordningen den 1 april 2004 kan dock Ekobrottsmyndigheten numera besluta om anställning av chefsåklagare, vice chefsåklagare och kammaråklagare. Beslut om anställning av överåklagare och vice överåklagare tas fortfarande av regeringen, efter anmälan av riksåklagaren. En viss begränsning i Ekobrottsmyndighetens chefs arbetsledningsansvar för åklagarna finns i 13 § åklagarförordningen, enligt vilken det är Åklagarmyndigheten som efter samråd med Ekobrottsmyndigheten, beslutar om jour- och beredskapstjänstgöring för Ekobrottsmyndighetens åklagare.

För de polismän som av Rikspolisstyrelsen tillkallats från polismyndigheterna för verksamhet vid Ekobrottsmyndigheten gäller alltså att det är Ekobrottsmyndigheten som leder deras verksamhet, med undantag för de åtgärder i denna verksamhet som enligt lag eller annan författning endast får utföras av anställda inom polisväsendet och som ytterst leds av Rikspolisstyrelsen (14 § förordningen med instruktion för Ekobrottsmyndigheten och 6 § 7 förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen).

I likhet med vad som gäller för åklagarverksamheten vid Ekobrottsmyndigheten, är det Rikspolisstyrelsen som har det yttersta ansvaret för polisverksamheten vid Ekobrottsmyndigheten, även i fråga om tillsyn. Rikspolisstyrelsen får på grund härav också meddela föreskrifter om den polisverksamhet som faller inom Ekobrottsmyndighetens område (7 § polislagen (1984:387)

och 13 § första stycket 11 förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

Sammantaget är Ekobrottsmyndigheten därmed en myndighet som i fråga om sin verksamhet samt i administrativa frågor (utom anställning av överåklagare och vice överåklagare) är direkt underställd regeringen, i vissa avseenden är underställd Åklagarmyndigheten, varmed främst torde avses frågor om samordning, effektivitet, enhetlighet och följdriktighet i åklagarverksamhet, samt en myndighet där det bedrivs viss verksamhet (sådan verksamhet som endast får utövas av anställd inom polisväsendet) för vilken myndighetsledningen inte har något arbetsledansvar.

Eftersom Ekobrottsmyndigheten utgör en del av åklagarväsendet kompliceras bilden ytterligare av det faktum att riksåklagaren enligt 7 kap. 2 § rättegångsbalken har ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet. Denna bestämmelse tillkom i samband med att Riksåklagarämbetet inrättades som en central förvaltningsmyndighet för de regionala åklagarmyndigheterna.

Det kan i detta sammanhang noteras att Regeringens ekobrottsberedning föreslog att Ekobrottsmyndighet skulle vara fristående i förhållande till åklagarväsendet, men att det i lag särskilt skulle anges att åklagarverksamheten vid myndigheten var underställd riksåklagaren (Ds 1996:1 s. 299). En likadan lösning föreslogs beträffande polisverksamheten vid Ekobrottsmyndigheten i förhållande till Rikspolisstyrelsen.

En viss förskjutning i förhållandet mellan riksåklagaren och Ekobrottsmyndigheten skedde genom ett par ändringar i instruktionen för Ekobrottsmyndigheten år 2001 (SFS 2001:993). Den ena innebar att Ekobrottsmyndigheten i de län där den inte ansvarar för åklagarverksamheten tillsammans med Riksåklagaren samordnar den verksamhet som rör ekonomisk brottslighet. Tidigare skulle denna samordning ske under Riksåklagaren. Den andra innebar att Riksåklagaren inte längre skulle ta del av och bifoga eget yttrande till sådant underlag som Ekobrottsmyndigheten har att inge till regeringen enligt 9 och 15–16 §§ verksförordningen.

4 Verksamhetsresultat

4.1 Allmänt om underlaget

I detta kapitel redovisas vårt underlag för utredningens utvärdering av Ekobrottsmyndighetens verksamhetsresultat, med en jämförelse med den ekobrottsbekämpning som åklagare och polis bedriver utanför Ekobrottsmyndighetens ansvarsområde. Utöver ett rent statistiskt underlag kompletteras underlaget med en redogörelse för de synpunkter på ekobrottsbekämpningen som olika aktörer inom rättsväsendet redovisat för utredningen, bl.a. genom en enkät till de anställda inom Ekobrottsmyndigheten samt till övriga ekoåklagare och ekopoliser.

Vad avser det statistiska underlaget är detta till huvudsaklig del inhämtat från de berörda myndigheterna. Utredningen har på egen hand inhämtat uppgifterna om utfallet för åtal i tingsrätt. Inledningsvis återges även delar av det statistiska underlag som Riksdagens revisorer, Regeringens ekobrottsberedning och Riksrevisionsverket presenterat i tidigare utvärderingar av ekobrottsbekämpningen.

Det finns vissa osäkerhetsfaktorer i det statistiska underlag som redovisas i detta kapitel. Flera sådana faktorer, hänförliga till den av myndigheterna förda statistiken över ekobrott och dess påverkan på tillförlitligheten av en jämförelse mellan myndigheterna baserad på dessa uppgifter, framgår av Brottsförebyggande rådets rapport *Kvalitetsstudie om ekobrott* (BRÅ 2005-09-02/2). Där konstateras bl.a. att åklagarna, som normalt styr vilka uppgifter som registreras, inte har ett konsekvent och enhetligt förfarande för antalsräkningen av brott och att det många gånger inträffar att varje brott inte redovisas för sig. Vidare noteras vissa skillnader mellan registerföringen inom Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten.

Det förhållandet att Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten inte har fört direkt jämförbar statistik har försvårat våra

möjligheter att göra en jämförelse mellan ekobrottsbekämpningen inom dessa myndigheter.

Denna osäkerhet i underlaget kan också antas ha inverkat på Riksdagens revisorers, Regeringens ekobrottsberednings och Riksrevisionsverkets underlag, vid sidan av de ytterligare faktorer som redovisas nedan.

4.2 Tidigare utvärderingar

I rapporter från Riksdagens revisorer, från Regeringens ekobrottsberedning och från Riksrevisionsverket rörande organisationen av ekobrottsbekämpningen ingår viss redovisning av statistiskt underlag för deras bedömningar. Riksdagens revisorers granskning genomfördes till huvudsaklig del under år 1993. Denna, liksom ekobrottsberedningens rapport, vilken färdigställdes år 1995, återger således förhållandena före inrättandet av Ekobrottsmyndigheten, medan Riksrevisionsverkets rapport är från år 2001, då Ekobrottsmyndigheten hade varit verksam i tre år.

4.2.1 Riksdagens revisorer

Riksdagens revisorers rapport *Den ekonomiska brottsligheten och rättssamhället* (rapport 1993/94.6) innehåller en del statistik gällande ekobrottsligheten och ekobrottsbekämpningen, företrädesvis för perioden 1980–1992.

Av denna statistik framgår bl.a. att antalet lagförda personer för brott mot 11 kap. brottsbalken och brott mot skattebrottslagen hade ökat under en tioårsperiod, fram till år 1987, för att därefter kontinuerligt minska fram till år 1992. Under toppåret 1987 lagfördes 1 406 personer för brott mot 11 kap. brottsbalken, medan det år 1992 endast lagfördes 1 026 personer för sådana brott. Motsvarande siffror för brott mot skattebrottslagen uppgick år 1987 till 1 153 lagförda och för år 1992 till 626 lagförda. Samtidigt hade antalet anmälningar gällande denna brottslighet för samma period ökat vad gäller brott enligt 11 kap. brottsbalken, från 2 422 år 1987 till 4 093 anmälningar år 1992, medan antalet anmälningar gällande brott mot skattebrottslagen hade minskat, från 6 197 år 1987 till 4 267 anmälningar år 1992. En förklaring till det sjunkande antalet anmälningar om brott mot skattebrottslagen angavs vara att

år 1992 hade inneburit särskilda påfrestningar för skattemyndigheterna, då det med anledning av den nyss genomförda skatteomläggningen hade utförts en stor omorganisation av skatteförvaltningen. Det hade också framkommit uppgifter om att skattemyndigheterna höll tillbaka anmälningar eftersom man utgick från att polis och åklagare ändå inte skulle ha tid att utreda brotten.

Av revisionsrapporten framgår att det år 1992 sammanlagt fanns 299 polistjänster och 8 ekonomtjänster vid polismyndigheternas ekorotlar. Antalet resurstimmar för ekobrottsutredningar hade under perioden 1987–1991 minskat med knappt 4 procent i landet som helhet, variationerna mellan länen var dock mycket stora. Samtidigt hade arbetsbelastningen ökat, troligen till följd av att den ekonomiska brottsligheten hade blivit mer omfattande och komplicerad. Under perioden 1986–1990 ökade antalet anmälningar om ekobrott vid ekorotlarna med 28 procent, samtidigt som produktiviteten minskade med 13 procent (angående definitionsproblematiken gällande begreppet ekobrott, se avsnitt 4.1.2).

Åklagarväsendet hade under senare delen av 1980-talet däremot en minskande arbetsvolym gällande mål om ekonomisk brottslighet. Antalet diarieförda mål hade minskat från 3 791 år 1986 till 3 030 mål år 1990. Antalet åklagardagar som lades på handläggning av mål om ekonomisk brottslighet uppgick år 1986 till drygt 14 000 dagar, för att år 1990 ha minskat till cirka 11 500 dagar. Den troliga orsaken till denna minskning var kapacitetsbristen hos polisen. Antalet färdiga förundersökningar som redovisades till åklagare minskade från 3 841 stycken år 1985 till 2 936 stycken år 1990.

4.2.2 Ekobrottsberedningen

Regeringens ekobrottsberedning redovisar i sin rapport *Effektivare ekobrottsbekämpning* (Ds 1996:1), som låg till underlag för inrättandet av Ekobrottsmyndigheten, vissa statistiska uppgifter. De uppgifter beredningen använde sig av var hämtade bl.a. från Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Riksskatteverket och från den officiella kriminalstatistiken, vilken Brottsförebyggande rådet ansvarar för.

Ett problem med att använda den av ekobrottsberedningen redovisade statistiken som jämförelsematerial är att det inte framgår vad som i olika sammanhang innefattas i begreppet ekonomisk

brottslighet. Det är t.ex. oklart exakt vilken brottslighet de nedan angivna personalresurserna arbetade med, om det innefattade bedrägeribrotten och miljöbrotten eller om det är redovisat utifrån en mer snäv avgränsning av begreppet ekonomisk brottslighet. Rikspolisstyrelsen hade visserligen utfärdat allmänna råd som angav att ekonomisk brottslighet skulle definieras i enlighet med den av Justitieutskottet angivna definitionen av ekonomisk brottslighet (JU 1980/81:21, se även avsnitt 3.1.2). Denna definition innebär att det skall vara fråga om brottslighet som har ekonomisk vinning som direkt motiv, som har en kontinuerlig karaktär, som bedrivs systematiskt och som förövas inom ramen för näringsverksamhet som i sig inte är kriminaliserad. Denna definition tillämpades emellertid på något olika sätt vid skilda ekorotlar.

Inom åklagarväsendet definierades ekobrott vid denna tidpunkt som samtliga brott enligt 11 kap. brottsbalken, brott enligt 2–6 och 10 §§ skattebrottslagen samt annan brottslighet med ekonomisk vinning som motiv, om brottet förövats inom ramen för näringsverksamhet och avsåg stora ekonomiska värden. Även denna definition kan förutsättas ha medfört vissa skillnader i tillämpningen på olika håll.

Vad avser de uppgifter som hade hämtats från den officiella kriminalstatistiken redovisades i rapporten dock de brott för vilka uppgifter hade tagits fram. Det omfattade, såvitt avser brott enligt brottsbalken, bedrägeri, grovt bedrägeri, svindleri, förskingring och andra trolöshetsbrott, brott mot borgenärer, urkundsförfalskning och grov urkundsförfalskning samt, vad gäller specialstraffrätten, brott mot skattebrottslagen, uppbördslagen, miljöskyddslagen och naturvårdslagen.

Av rapporten framgår att det år 1995 inom polis- och åklagarväsendet fanns följande personalresurser med inriktning på ekonomisk brottslighet:

- 380 poliser,
- 50 ekonomer inom polisen,
- 50 andra tjänstemän inom polisen,
- 80 åklagare, jämte ett antal åklagare som till mindre del arbetar med ekobrott, motsvarande cirka 20 årsarbetskrafter, samt
- 10 ekonomer inom åklagarväsendet.

Antalet resurstimmar för polispersonal ägnade åt ekobrottsutredningar uppgick till i storleken 418 000–430 000 timmar per år

under åren 1992/93–1994/95. För åklagarna redovisades att antalet åklagardagar som avsatts för ekobrottslighet hade ökat kraftigt mellan åren 1991 och 1994, från 11 138 dagar till 15 312 dagar.

Beredningen kunde utifrån det statistiska underlaget konstatera att inflödet av anmälningar av ekonomisk brottslighet hade nära nog fördubblats under åren 1992/93–1994/95, från 2 946 till 5 846 anmälningar samt, utifrån statistik om resursåtgången i de enskilda målen, att brottsligheten hade blivit mer komplex och svårutredd till sin karaktär.

Vid polisens ekorotlar fanns vid den här tidpunkten cirka 6 100 öppna ärenden. Av dessa kom ungefär 56 procent från konkursförvaltare och 26 procent från skattemyndigheterna. Den stora andelen härrörande från konkursförvaltare ansågs ha sin förklaring i det stora antalet konkurser under slutet av 1980- och början av 1990-talet. Av den totala mängden öppna ärenden beräknades cirka 25 procent vara ärenden som endast innehöll misstanke om skattebrott.

Enligt ekobrottsberedningen visade tillgänglig statistik, som även uppgavs ha bekräftats av personer verksamma inom ekobrottsbekämpningen, att arbetsläget generellt var ansträngt i sådan utsträckning att arbetet inte kunde bedrivas planmässigt. Det konstateras i rapporten att det fanns stora balanser ekomål som överhuvudtaget inte handlades utan endast låg i den s.k. passiva balansen. Sammanlagt låg hos polis och åklagare 6 200 ärenden i passiv balans vid denna tidpunkt. Särskilt stort var detta problem för storstadsregionerna, dit 90 procent av de mest krävande målen i passiv balans var hänförliga. Ekobrottsberedningen fann i statistiken även stöd för att andelen preskriberade ärenden var högre t.ex. för skattebrott och brott mot borgenärer än vad den var för andra brottstyper.

4.2.3 Riksrevisionsverket

Riksrevisionsverkets rapport *Vad hindrar Ekobrottsmyndigheten? – En granskning av hinder för ett effektivt resursutnyttjande* (RRV 2001:29), var föranledd av att ekobrottsområdet var prioriterat från statsmakternas sida och att det enligt Riksrevisionsverket hade gått tillräcklig tid sedan ”EBM-reformen” genomfördes för att granska myndigheten. En del av denna granskning utgjordes av en statistisk analys av ärendeflödet.

Den statistiska granskningen omfattade borgenärsbrott och skattebrott, vilka utgjorde cirka tre fjärdedelar av samtliga misstankar om ekobrott. För dessa brottstyper jämfördes bl.a. genomströmningstid och lagföringsandel inom Ekobrottsmyndigheten för år 2000 med motsvarande siffror för handläggningen av dessa brott utanför Ekobrottsmyndighetens geografiska ansvarsområde (för år 2000) och med hur läget var i storstadsregionerna före det att Ekobrottsmyndigheten inrättades (perioden den 1 januari 1997 till och med den 31 maj 1998 jämförd med år 2000).

Vid denna statistiska analys användes brottsmisstankar som måtenhet. Vidare ingick endast brottsmisstankar som var "ekokodade" i beräkningen (mer om denna kodning redovisas i följande avsnitt).

Vad först gäller resursfrågan framgår att det inom Ekobrottsmyndigheten (exklusive staben och den särskilda kammaren) år 2000 lades ned 402 934 timmar på ekobrottsverksamhet. Polis och åklagare utanför Ekobrottsmyndigheten ägnade samma år 294 259 timmar på sådan verksamhet. Skattebrottsenheterna inom respektive utom Ekobrottsmyndighetens ansvarsområde lade samma år ned 37 936 timmar respektive 46 800 timmar på denna verksamhet. I förhållande till antalet avslutade ärenden för år 2000, 2 678 inom Ekobrottsmyndigheten och 1 440 för polis- och åklagarväsendet i övrigt, medför detta att Ekobrottsmyndigheten hade en något högre belastning. Denna skillnad var dock ytterst marginell om skattebrottsenheterna inte beaktades i resursunderlaget.

Vad avser genomströmningstider för brottsmisstankar som lett till lagföring, var medianvärdet för Ekobrottsmyndigheten 13,6 månader, medan det utanför Ekobrottsmyndigheten var 12,4 månader och för den verksamhet som bedrevs före Ekobrottsmyndighetens bildande 8,9 månader. Vid motsvarande jämförelse för tidpunkten då 80 procent av brottsmisstankarna hade avslutats, var emellertid Ekobrottsmyndighetens genomströmningstid drygt en månad kortare (22,5) än utanför myndigheten (23,8) samt nära tre månader kortare än före myndighetens inrättande (25,2). Den korta redovisade mediantiden före Ekobrottsmyndighetens inrättande kan i vart fall delvis ha berott på att det var en förhöjd andel nya ärenden som registrerades i det då nyss införda dataregistret "Brådis", varifrån uppgifterna hade hämtats.

Lagföringsandelen låg vid den aktuella tidpunkten (dvs. år 2000) för Ekobrottsmyndighetens del på 30 procent av det totala antalet

avslutade brottsmisstankar, medan den utanför Ekobrottsmyndigheten låg på 34 procent. För handläggningen före Ekobrottsmyndighetens inrättande (dvs. under perioden den 1 januari 1997 t.o.m. den 31 maj 1998) uppgick denna andel till 23 procent. En i rapporten angiven förklaring till att Ekobrottsmyndighetens andel var lägre än utanför myndigheten var att det kunde kvarstå effekter av det avarbetningsuppdrag som hade pågått i anledning av myndighetens inrättande.

I rapporten redovisas även antal och andel samt genomströmningstiden för brottsmisstankar som avslutats med beslut att förundersökning inte skall inledas. Av analysen i denna del framgår att det inom Ekobrottsmyndigheten tog dubbelt så lång tid att meddela ett sådant beslut i förhållande till den tid det tog utanför myndigheten. Det visade sig också att det framförallt var vid Ekobrottsmyndighetens östra avdelning som det tog lång tid att meddela dessa beslut.

Sammanfattningsvis ansåg Riksrevisionsverket att den statistiska analysen inte gav något entydigt resultat och att det inte var möjligt att dra slutsatser om hur genomströmningstider och lagföring hade utvecklats genom inrättandet av Ekobrottsmyndigheten.

I Riksrevisionsverkets underlag ingick även intervjuer bl.a. med sextiosex anställda vid Ekobrottsmyndigheten. Dessa gav enligt beredningen däremot ett tydligt besked om att det stora flertalet intervjuade poliser och åklagare ansåg att arbetet bedrevs mer effektivt än vad det gjorde före det att Ekobrottsmyndigheten inrättades.

4.3 Metod för vår utvärdering

Vi har bl.a. haft till uppgift att jämföra Ekobrottsmyndighetens verksamhet med den ekobrottsbekämpning som sker utanför Ekobrottsmyndigheten primära geografiska ansvarsområde, dvs. i första hand de ekobrottsutredningar som leds av Åklagarmyndigheten med bistånd av polismyndigheterna och skattebrottsenheterna. För ekobrottsutredningar förekommer, förutom i undantagsfall, inte något polisiärt förundersökningsledarskap.

Arbetet med att jämföra myndigheternas verksamhetsresultat inom ekobrottsbekämpning har dock visat sig vara förenat med stora svårigheter. För det första kan ifrågasättas vilka slutsatser som kan dras av en sådan jämförelse, med hänsyn till de stora

skillnaderna mellan respektive myndigheters geografiska ansvarsområden. De län som ingår i Ekobrottsmyndighetens ansvarsområde, är till huvudsaklig del storstadsområden, medan Åklagarmyndighetens verksamhet på detta område bedrivs inom mer glesbefolkade områden, med en annan näringslivsstruktur.

Det stora problemet i detta hänseende har emellertid varit att den statistik Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten för har visat sig inte vara direkt jämförbar. Till viss del beror detta på att en anmälan om ekobrott går direkt in till Ekobrottsmyndigheten, medan en anmälan om ekobrott i övriga delar av landet går till en polismyndighet, där den diarieförs, för att sedan överföras till Åklagarmyndigheten. En annan orsak är att det förhållandet att ett ärende klassas som ekoärende inom Åklagarmyndigheten inte betyder att det uteslutande eller ens till största delen har utgjorts av misstankar om ekobrott. Det kan vara fråga om en kombination av misstankar om olika former av brott, där misstanken om ekobrott t.o.m. avskrivits i ett tidigt skede och eventuell lagföring därmed har skett beträffande andra former av brott. Ytterligare en sak som kan göra att det statistiska materialet blir missvisande är att ett enskilt ekoärende kan innehålla ett mycket stort antal brottsmisstankar (se t.ex. den i bilaga 3 redovisade uppgiften om ett ekobrottsärende med 1 110 brottsmisstankar). Det kan också finnas anledning att i detta sammanhang beakta att Ekobrottsmyndigheten ensam handlägger vissa slag av ekonomisk brottslighet, nämligen mål som avser lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument samt 9 kap. 3 a § brottsbalken.

Det förhållandet att Åklagarmyndighetens ekoåklagare inte endast handlägger ärenden om ekonomisk brottslighet samt att det förekommer att andra åklagare tar ärenden om ekobrott har dessutom försvårat möjligheten att på ett säkert sätt jämföra hur effektiv handläggningen av ekobrott är mellan myndigheterna.

I *bilaga 3* till detta betänkande finns vissa statistiska uppgifter om Åklagarmyndighetens respektive Ekobrottsmyndighetens brottsutredande verksamhet för tiden från och med år 2002, dvs. tiden efter den senaste av de ovan redovisade utvärderingarna. I övrigt har vi haft tillgång till den statistik som de berörda myndigheterna har redovisat i årsredovisningar m.m. Vi har som komplement till dessa uppgifter inhämtat uppgifter från sex tingsrätter om utfallet i domstol. Vi har även inhämtat synpunkter genom enkätundersökningar, studiebesök på Ekobrottsmyndig-

hetens kontor, åklagarkammare och skattebrottsenhet samt de möten vi haft med företrädare för berörda organisationer och myndigheter.

4.4 Resurstilldelning – jämförelse

I kapitel 2 och 3 redovisas resursanslagen för Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten och Polisen, samt kort om vilka resurser som avsätts vid de sistnämnda myndigheterna för ekobrottsbekämpning.

Kostnaderna för utredning och lagföring uppgick inom Ekobrottsmyndigheten för år 2005 till drygt 248 miljoner kr (73 procent av den totala resursförbrukningen). Det brottsförebyggande arbetet tillsammans med strategisk ledning och samordning uppgick till drygt 91 miljoner kr (27 procent). Kostnaden för stabens verksamhet uppgick det året till knappt 41 miljoner kr.

Inom Ekobrottsmyndighetens primära ansvarsområde, dvs. de län där myndigheten ensam har det övergripande ansvaret för ekobrottsbekämpningen och handlägger alla brottsanmälningar som faller inom dess sakliga kompetensområde (Stockholms län, Västra Götalands län, Skåne län, Hallands län, Blekinge län och Gotlands län) bodde den 31 december 2005 drygt 5 miljoner personer (5 081 916). Vid samma tidpunkt bodde utanför detta geografiska område nära 4 miljoner personer (3 965 836). Ekobrottsmyndighetens primära upptagningsområde omfattar således cirka 56 procent av befolkningen.

Till Ekobrottsmyndigheten inkom år 2005 totalt 12 359 brottsmisstankar, varav 10 111 brottsmisstankar rörande sådan ekonomisk brottslighet som även handläggs vid Åklagarmyndigheten, medan det till Åklagarmyndigheten inkom 5 287 brottsmisstankar, klassificerade som ekobrott (mer om denna statistik redovisas i nästa avsnitt). Ekobrottsmyndigheten handlade alltså nästan dubbelt så många misstankar som Åklagarmyndigheten.

Enligt Åklagarmyndighetens årsredovisning för år 2005 uppgick den kostnad myndigheten lade det året på utredning och lagföring av ekobrott till 39 miljoner kr.

Vad gäller personalförhållanden hade Ekobrottsmyndigheten 369 årsarbetskrafter under år 2005. I den operativa verksamheten utgjordes myndighetens personalsammansättning till 25 procent av

personalen av åklagare, medan 52 procent var poliser, 10 procent ekorevisorer och 13 procent annan administrativ personal.

Inom polisväsendet avsattes under samma år 117 årsarbetskrafter till ekobrottsbekämpning. Vid Åklagarmyndigheten fanns knappt 30 tjänster som specialist på ekobrott.

Vid skattebrottsenheterna fanns vid samma tidpunkt 228 personer anställda för utredning av ekonomisk brottslighet, varav 131 inom Ekobrottsmyndighetens primära geografiska ansvarsområde och 97 personer utanför det området.

Det finns, som framgått av redovisningen ovan, ett stort antal osäkerhetsfaktorer bakom de nu redovisade siffrorna. Förutom de faktorer som har att göra med beräkningen av antalet ärenden, kan den inräknade personalen t.ex. ha ägnat tid åt annan verksamhet än utredning av ekonomisk brottslighet, t.ex. brottsförebyggande verksamhet, utbildning m.m. Vidare kan ekoåklagare vid Åklagarmyndigheten och ekopoliser vid polismyndigheterna ha använts till utredning och handläggning av andra ärenden än ekobrott. Ärenden om ekobrott kan vid dessa myndigheter dessutom ha handlagts av personal som inte är specialister på sådan verksamhet.

Mer övergripande kan konstateras att 14 procent av landets samtliga åklagare ägnar sig åt den brottslighet som klassificeras som ekobrott. Ekobrotten utgör 4 procent av det totala antalet registrerade brottsmisstankar.

Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten har förklarat att de inte har haft möjlighet att bistå utredningen med underlag som bättre kan återge resursanvändningen än vad som framgår av de här redovisade siffrorna.

4.5 Statistiskt underlag

I likhet med vad som ovan anges beträffande underlag för resursanvändning har utredningen begärt att få ta del av allt material som kan vara av betydelse för en jämförelse av myndigheternas verksamhetsresultat. Det material utredningen härvid erhållit är det som redovisas i bilaga 3¹. Det i bilagan redovisade materialet är uppdaterat per den 30 september 2006. I den följande texten redovisas de uppgifter för helåret 2006 som utredningen haft

¹ En av utredningens experter har efter utredningens slutsammanträde inkommit med visst ytterligare statistikmaterial avseende Ekobrottsmyndigheten, dels rörande fördelningen mellan mängd- och projektärenden, dels den statistik som nedan redovisas, dock i andra enheter (ärende och person).

möjlighet att ta del av. De nedan redovisade uppgifterna är även hämtade från myndigheternas årsredovisningar fram till år 2005 samt den undersökning utredningen genomfört om utfallet i domstol, se *bilaga 4*.

4.5.1 Inom Ekobrottsmyndighetens ansvarsområde

Av det statistiska underlag som redovisas i bilaga 3 framgår bl.a. att drygt 90 procent av inkomna ärenden till Ekobrottsmyndigheten utgörs av ärenden om skattebrottslighet eller bokföringsbrott av något slag. Av övrig brottslighet förekommer endast oredlighet mot borgenärer (233 anmälningar) och brott mot aktiebolagslagen (148) i någon större utsträckning. Noterbar är den stora ökningen av grova skattebrott från år 2005 till år 2006. En förklaring till detta kan vara att en särskild brottskod för detta brott infördes år 2005. I övrigt har det under åren från år 2002 inte skett några större förändringar av sammansättningen, förutom en viss minskning av skattebrott avseende mervärdesskatt och en ökning av antalet brott mot aktiebolagslagen under senare år.

Andelen misstankar om grovt skattebrott av det totala antalet inkomna misstankar om skattebrott uppgick år 2006 till 16 procent.

Antalet inkomna brottsmisstankar har kontinuerligt stigit under senare år, med en särskilt markant ökning mellan åren 2003 och 2004. Från 7 863 anmälningar år 2002 har antalet stigit till 12 359 år 2005. Under år 2006 har antalet inkomna brottsmisstankar minskat något, till 11 234. Antalet ärenden har dock ökat under år 2006. I fråga om sådana ekobrott som även handläggs vid Åklagarmyndigheten framgår av bilaga 3 att det år 2005 inkom 10 111 brottsmisstankar.

Det totala antalet ärenden i balans uppgick per den 31 december 2006 till 3 137. Exklusive domstolsbalans uppgick antalet till 2 290, jämfört med 2 934 ärenden år 2005. Detta var en ytterligare minskning i förhållande till balansen per den 31 december 2004, som uppgick till 3 702. Detta har inneburit en trendändring, då balanserna fram t.o.m. år 2003 ökade.

Andelen lagförda brottsmisstankar har sedan år 2002 legat mellan 25 och 27 procent, med den högsta siffran under år 2006. Även fördelningen av lagföringsbeslut mellan strafföreläggande, åtalsunderlåtelse och åtal har varit relativt konstant under dessa år.

Tiden från färdigt förundersökningsprotokoll till beslut i åtalsfrågan har varierat mellan åren. År 2002 uppgick medelvärdet till 198 dagar, för att sjunka till 64 dagar år 2005. Under år 2006, har emellertid denna tid ökat till 109 dagar². Denna ökning beror enligt Ekobrottsmyndigheten på den stora balansavarbetning som skett under året, vilket har lett till längre genomströmningstider.

I bilaga 3 finns även uppgifter om ärenden med frihetsberövande och ärenden där det förekommer talan om näringsförbud. Härav framgår bl.a. att antalet häktningsframställningar i förhållande till det totala antalet inkomna ärenden i stort sett har varit konstant sedan år 2002. Även antalet beslut om anhållande har i förhållande till det totala antalet inkomna ärenden varit i stort sett oförändrat sedan år 2002. År 2006 förekom 126 häktningsframställningar och 250 beslut om anhållande.

Att Ekobrottsmyndighetens verksamhetsresultat förbättrats under senare år framgår bl.a. av att produktiviteten, räknat som antalet avslutade ärenden per medarbetare, ökade med 48 procent under år 2005.

4.5.2 Åklagarmyndigheten

I denna jämförelse är inräknat samma brottstyper för Åklagarmyndigheten som ingår i Ekobrottsmyndighetens sakliga kompetensområde. Det bör härvid noteras att det endast i enstaka undantagsfall förekommer polisiär förundersökningsledning avseende ekobrottsutredningar. Den statistik som här redovisas återspeglar därmed även Polisens verksamhet. I det statistiska underlaget för Ekobrottsmyndigheten ingår emellertid också brott mot insiderstrafflagen, för vilka myndigheten har ett rikstäckande ansvar. Här kan också konstateras att det, av vad som framgår av vårt underlag, är mycket sällsynt förekommande att Ekobrottsmyndigheten övertar ärenden från Åklagarmyndigheten enligt 2 § första stycket 4 förordningen med instruktion för Ekobrottsmyndigheten. Det borde således inte mer än marginellt påverka denna jämförelse.

I likhet med vad som gäller för Ekobrottsmyndigheten utgör skattebrottslighet och bokföringsbrott den klart dominerande

² Vad avser tiden från brottsanmälan till beslut i åtalsfrågan har utredningen endast haft tillgång till Ekobrottsmyndighetens uppgifter. Ekobrottsmyndighetens medelvärde för tidsåtgången emellan dessa händelser uppgick år 2006 till 425 dagar. Det var en minskning i förhållande till år 2005 med 15 dagar.

gruppen brottsmisstankar med drygt 90 procent av det totala antalet brottsmisstankar inom den grupp brottstyper som ingår i denna jämförelse. Även vad avser förändringar i förhållandet mellan olika brottstyper liknar utvecklingen hos Åklagarmyndigheten den som skett hos Ekobrottsmyndigheten. Antalet misstankar om skattebrott avseende mervärdesskatt har dock till skillnad mot vad som gäller för Ekobrottsmyndigheten ökat mer än genomsnittet. Vidare har antalet anmälda grova skattebrott ökat markant från år 2005 till år 2006, vilket torde ha samma förklaring som motsvarande utveckling för Ekobrottsmyndigheten. En noterbar ökning har också skett av antalet anmälningar om brott mot aktiebolagslagen. Andelen misstankar om grovt skattebrott, i förhållande till det totala antalet misstankar om skattebrottslighet, uppgick för de första nio månaderna under år 2006 till 3,3 procent.

Antalet inkomna brottsmisstankar har också det i likhet med utvecklingen för Ekobrottsmyndigheten stigit sedan år 2002, med en särskilt stor ökning från år 2003 till 2004. År 2002 inkom 3 738 misstankar om här aktuella brott, medan summan år 2005 uppgick till 5 287. Antalet inkomna brottsmisstankar har under år 2006 ökat till totalt 5 570. Av dessa hänför sig dock 940 anmälningar till ett ärende.

Andelen lagförda brottsmisstankar för här aktuella brottsmisstankar ökat hos Åklagarmyndigheten sedan år 2002. Från 32 procent av antalet inkomna anmälningar till 40 procent år 2005. Under år 2006 har dock andelen fallit tillbaka till 33 procent. Av dessa beslut ledde 83 procent till åtal under år 2005.

För Åklagarmyndigheten uppgick tidsåtgången från färdigt förundersökningsprotokoll till beslut i åtalsfrågan under år 2005 i medel till 74 dagar. Under år 2006 har detta medelvärde sjunkit till 58 dagar.

Det föreligger ingen påtaglig skillnad mellan Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten vad gäller antalet häktningsframställningar och beslut om anhållande i förhållande till det totala antalet inkomna ärenden på respektive myndighet. För Åklagarmyndighetens del uppgick i ekobrottsärenden antalet häktningsframställningar år 2005 till 58 och antalet beslut om anhållande till 134.

Avslutningsvis kan konstateras att Åklagarmyndigheten under senare år generellt har effektiviserat sin verksamhet. Antalet avslutade brottsmisstankar per årsarbetande ökade från 610 år 2002 till 690 år 2004. Under år 2005 skedde en minskning till 654 ärende,

vilket har sin förklaring i att det under det året skedde en stor inrekrytering av aspiranter och extra åklagare under utbildning.

4.5.3 Utfallet i domstol

Utredningen har under arbetets gång i olika sammanhang uppmärksammat på att Ekobrottsmyndigheten i flera större mål med stort massmedialt intresse inte fått bifall till någon del av åtalet. Detta kan givetvis framstå som misslyckanden men utredningen vill understryka att det inte finns underlag för att bedöma om förundersökning eller beslut i åtalsfrågan borde ha hanterats annorlunda i dessa fall. Det finns andra tänkbara skäl till att åtalen inte vunnit bifall. Det skulle i och för sig vara av intresse för utredningens uppdrag att få klarhet i eller i vart fall en större insikt i hur väl underbyggda åtalen i ekomål generellt sett är. Någon sådan undersökning finns emellertid inte och går inte heller att genomföra inom ramen för denna utredning. Enligt de uppgifter som varit tillgängliga för utredningen finns inte heller någon statistik som visar i vilken utsträckning åtal i ekomål leder till fällande dom. För att få någon uppfattning om hur det förhåller sig har utredningen därför, som framgår av bilaga 4, inhämtat uppgifter om utfallet i några utvalda tingsrätter gällande vissa specifika brottstyper. I underlaget ingår de tre storstads-tingsrätterna, där inhämtandet har begränsats till vissa grova brott, medan det för övriga tingsrätter även omfattar normalgraden av de i bilagan angivna brotten.

Det redovisade materialet är inte av den omfattningen att några som helst säkra slutsatser kan göras utifrån det. Det kan i vart fall konstateras att bifallsandelen för skattebrott mellan tingsrätter inom Ekobrottsmyndighetens primära geografiska verksamhetsområde och de tingsrätter som är belägna utanför detta område inte markant skiljer sig åt. Vidare förekommer ingen märkbar skillnad mellan andelen bifall för åtal om skattebrott i förhållande till åtal för bedrägeri.

Vad som kan noteras är att den förhållandevis mycket låga bifallsandel som förekom vid Stockholms tingsrätt för åtal om grovt skattebrott åren 1995 och 2002 klart har förbättrats år 2005, till att då ligga på en nivå som är jämförbar med bifallsandelen för åtal om grovt bedrägeri vid samma tingsrätt.

4.6 Synpunkter på ekobrottsbekämpningen

Vi har på ett flertal olika sätt fått ta del av synpunkter på hur ekobrottsbekämpningen är utformad och organiserad. Det har bl.a. skett vid studiebesök, enkäter, den hearing utredningen anordnat samt möten med andra berörda myndigheter och organisationer.

Vad avser de enkäter utredningen tillställt dels de anställda vid Ekobrottsmyndigheten, förutom staben, samt ekoåklagarna vid Åklagarmyndigheten, har svarsfrekvensen inte varit på en nivå som kan anses tillräcklig för att anse de där angivna synpunkterna som representativa. Hos Ekobrottsmyndigheten besvarade 128 av 340 enkäten, hos Åklagarmyndigheten besvarade 9 av 28 ekoåklagare vår enkät. Svarsfrekvensen hos de anställda inom Ekobrottsmyndigheten har varit särskilt låg bland kammaråklagarna.

En förklaring till den låga svarsfrekvensen inom Ekobrottsmyndigheten kan vara att utredningen, efter samråd med Ekobrottsmyndighetens ledning, valde att inte genomföra undersökningen anonymt.

En majoritet av de anställda hos Ekobrottsmyndigheten som besvarat enkäten och som tidigare haft anställning hos Åklagarmyndigheten eller någon polismyndighet anser att ekobrottsbekämpningen bedrivs på ett bättre sätt inom Ekobrottsmyndigheten. De vanligaste angivna motiven till denna ståndpunkt är att utredningspersonalen är samlokaliserad och utför förundersökningsarbetet i arbetsgrupper, att det inom Ekobrottsmyndigheten ges bättre möjligheter till specialisering och utbildning samt att resurserna för ekobrottsbekämpning är fredade. Denna uppfattning har personal vid Ekobrottsmyndigheten redovisat även i andra sammanhang.

Den minoritet som angett att brottsbekämpningen bedrivs sämre inom Ekobrottsmyndigheten har förklarat det med att de anser att myndigheten är en byråkratisk organisation, alltför präglad av en åklagarkultur.

En vanligt förekommande synpunkt såväl bland dem som besvarat dessa enkäter som bland dem som i övrigt givit synpunkter på förändringsbehovet är att den nuvarande geografiska uppdelningen bör tas bort och att det i stället bör skapas en nationellt samordnad organisation för utredning av ekonomisk brottslighet.

Ett flertal skäl har anförts till stöd för denna ståndpunkt. Ett är att en uppdelning kan innebära en viss rättsosäkerhet eftersom

myndigheterna kan ha skilda metoder i sina brottsutredningar, vilket i sin tur kan ge olika resultat för den misstänkte beroende på var i landet brottet utreds. Ett annat skäl som angivits är att det kan medföra komplikationer i brottsutredningsarbetet, där förundersökningar rörande samma eller närstående företag eller personer, bedrivs vid både Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten. Vidare anses en enhetlig organisation för hela riket kunna skapa samordningsvinster, så att resurserna kan sättas in där de bäst behövs och en enhetlig metodutveckling och utbildningsprogram kan skapas för samtliga ekobrottsutredare. Slutligen anses den nuvarande ordningen försvåra samordningen med andra berörda myndigheter, som Skatteverket, Bolagsverket m.m.

En annan synpunkt som framförts från flera håll, bl.a. vid de samtal som förts med Ekobrottsmyndighetens personal i samband med studiebesök, i enkätvaren och vid den av utredningen anordnade hearingen, är att det finns svårigheter att med nuvarande utformning kunna byta arbetsgivare och under en period ägna sig åt bekämpning av andra former av brottslighet. Det tycks särskilt vara åklagare inom Ekobrottsmyndigheten som upplever att de inte har möjlighet att återgå till Åklagarmyndigheten. Det har framförts att detta förhållande även kan påverka intresset bland Åklagarmyndighetens åklagare att söka tjänster hos Ekobrottsmyndigheten, eftersom man då befarar att man inte har möjlighet att söka sig tillbaka. Även från poliser har liknande synpunkter framförts, med innebörd att det bör ges bättre förutsättningar att växla mellan olika specialiteter.

Såväl åklagare som poliser har i de diskussioner utredningen deltagit i vid studiebesök samt vid andra kontakter utredningen haft under arbetets gång givit uttryck för att de skarpa skotten mellan verksamheterna gör att de som är anställda inom Ekobrottsmyndigheten kan tappa i kompetens vad gäller mer allmän åklagar- respektive polisverksamhet. För åklagarnas del kan det t.ex. gälla tvångsmedelsanvändningen, som inte är lika frekvent förekommande vid Ekobrottsmyndigheten som vid en åklagarkammare inom Åklagarmyndigheten. I detta sammanhang har även efterfrågats bättre möjligheter att delta i Åklagarmyndighetens och Rikspolisstyrelsens kurser och utbildningsdagar.

Skilda synpunkter har även framförts beträffande det förhållandet att Ekobrottsmyndigheten numera bedriver egen underrättelseverksamhet. Flera som utredningen talat med vid Ekobrottsmyndigheten ser detta som något mycket positivt, då det

både har förbättrat myndighetens kunskaper om ekobrottsligheten och givit nya möjligheter i utredningsverksamheten.

Andra, bl.a. poliser utanför Ekobrottsmyndigheten, har vid samtal påpekat den därigenom ytterligare ökade spridningen av underrättelseverksamhet till fler myndigheter som ett problem för den samlade brottsbekämpningen. De befarar att detta medför brister i samordningen, särskilt med hänsyn till de begränsningar som finns mot samkörning av underrättelseinformation. Underrättelsecentrum inrättade för vissa brottstyper kan enligt dem försvåra bekämpningen av blandbrottslighet, särskilt den grova organiserade brottsligheten, där huvudinriktningen numera är att inrikta insatserna mot vissa särskilt kriminellt aktiva personer och samordna underrättelse- och utredningsverksamhet mot dessa.

4.7 Sammanfattande jämförelse mellan Ekobrottsmyndigheten och övrig ekobrottsbekämpning

Vi har alltså inte haft tillgång till ett underlag som gör att vi närmare kan analysera myndigheternas resultat i förhållande till de resurser som avsätts för ekobrottsbekämpning. Den information vi trots allt tagit del av kan inte leda till någon annan slutsats än att det inte föreligger några större skillnader ur effektivitetssynpunkt mellan den ekobrottsbekämpning som bedrivs vid Ekobrottsmyndigheten i förhållande till den som bedrivs vid Åklagarmyndigheten och polismyndigheterna. Det finns i vårt underlag inget som talar för att myndigheternas ärendestruktur skiljer sig åt mer markant. Den enda uppgift som pekar i den riktningen är att andelen misstankar om grovt skattebrott under år 2006 är högre hos Ekobrottsmyndigheten än Åklagarmyndigheten. Det finns dock en viss tveksamhet till dessa siffrors riktighet med hänsyn till att det är fråga om en ny brottskod. Samtidigt bör också beaktas att varken andelen häktningsframställningar eller andelen beslut om anhållande skiljer sig åt mellan myndigheterna. Utredningen, som redan i ett tidigt skede av arbetet försökte få tillgång till jämförelsematerial som återgav svårighetsgraden i respektive myndighets ärendemassa, har först efter utredningens slutsammanträde fått ta del av kompletterande uppgifter rörande mängd- och projektärenden inom Ekobrottsmyndigheten.

Det finns således inte något tydligt stöd i det underlag utredningen haft tillgång till som bekräftar den bild som förmedlats

av såväl anställda inom Ekobrottsmyndigheten som andra, att de arbetsformer som används av Ekobrottsmyndigheten ger särskilt goda förutsättningar för ett effektivt utredningsarbete. Möjligen kan den utveckling av arbetsformerna inom Åklagarmyndigheten och Polisen som skett under senare år, vilken gått i samma riktning, ha bidragit till att det inte förekommer några tydliga skillnader i den tillgängliga statistiken om myndigheternas ekobrottsbekämpning.

Vid sidan av ärendenas svårighetsgrad och det möjligen därmed sammanhängande förhållandet att Ekobrottsmyndigheten är verksam inom storstadsregionerna, har inte framkommit några andra fakta som särskiljer Ekobrottsmyndighetens resultat från övrig ekobrottsbekämpning. En utveckling som dock måste noteras är att Ekobrottsmyndigheten under senare år har förbättrat sina resultat och genomfört vissa förändringar av sin verksamhet som ytterligare kan komma att förbättra resultatet, t.ex. mängdmålsreformen.

Å andra sidan måste också det förhållande att Åklagarmyndigheten och polismyndigheterna ansvarar för mer glesbefolkade områden beaktas, vilket medför att dessa myndigheters organisation för ekobrottsbekämpning består av mindre enheter som är mer sårbara och därmed inte ger samma förutsättningar till ett kontinuerligt arbete med lika hög produktivitet som kan ske vid en större enhet. Detta gäller särskilt för en sådan verksamhet som ekobrottsutredningar, där ärendena emellanåt kan vara mycket stora och komplexa och kräva en stor tidsåtgång av utredningspersonalen. I detta sammanhang bör också uppmärksammas att Åklagarmyndigheten under senare år förbättrat sina resultat.

5 Inslag i europeisk ekobrottsbekämpning

5.1 Inledning

Den ekonomiska brottsligheten har under senare år fått ökat internationellt intresse. Orsakerna till detta torde vara att terroristaktiviteter anses vara finansierade via sådan brottslighet samt p.g.a. de mycket uppmärksammade händelserna i några storbolag under senare år, bl.a. Enron, Parmalat och WorldCom. Inom det internationella rättsområdet har särskilt uppmärksamhets behovet av att förbättra möjligheterna att kunna "frysa" och beslagta sådana tillgångar belägna i ett annat land som utgör utbyte av brottslighet eller som kan komma att användas för brottslighet i det egna landet.

Det finns nu också antydningar till en förändrad syn på ekonomisk brottslighet på europeisk nivå. I Europarådets rapport *Organised crime, situation report 2005 – Focus om the threat of economic crime*, betonas bl.a. att distinktionen mellan organiserad brottslighet och ekonomisk brottslighet inte längre är lika relevant som tidigare, eftersom de organiserade brottslingarna i stor utsträckning agerar som vanliga affärsmän, samtidigt som det finns allt större likheter mellan hur legala och brottsliga firmor eller organisationer är uppbyggda. Det ifrågasätts därför om inte organiserad brottslighet snarare bör ses som en del av den ekonomiska brottsligheten i dess vidare mening.

Av betydelse för ekobrottsbekämpningen på europeisk nivå är även det institutionaliserade rättsliga samarbetet över nationsgränserna som förekommer vid Europeiska unionens båda organ; Eurojust och Europol.

Eurojust inrättades år 2002. Det är en organisation som skall förbättra de nationella brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att komma åt gränsöverskridande och organiserad brottslighet. För närvarande är 25 nationer medlemmar i Eurojust och har representanter vid dess huvudkontor i Haag. I utredningar

med internationell anknytning kan åklagare och polis i medlemsländerna via sin representant i Eurojust, ofta på informell väg, skapa kontakter för utbyte av information med brottsbeivrande myndigheter i andra medlemsländer. Eurojust kan även hjälpa till med samordningen mellan flera länder vid tillslag mot gränsöverskridande brottslighet och det förekommer att kopplingar mellan brottsutredningar som pågår i flera medlemsstater upptäcks inom Eurojust. Vad gäller ekonomisk brottslighet är det särskilt penningtvätt som förekommer inom ramen för Eurojusts verksamhet.

Europol är inriktat mot bekämpning av internationell organiserad brottslighet i olika former, t.ex. narkotikasmuggling och terrorism. Organisationen inrättades i begränsade former år 1994, men har sedan år 2002 fått ett utökat ansvarsområde. De grundläggande förutsättningarna för att Europol skall stödja brottsbekämpande verksamhet i medlemsländerna är att det finns fakta som tyder på förekomsten av en brottslig organisation eller struktur, samt att det är två eller fler medlemsstater som berörs av brottsligheten.

Ett av de prioriterade områdena för Europol är ekonomisk brottslighet, särskilt penningtvätt. Det stöd Europol kan erbjuda är att underlätta utbytet av information, genom de sambandsmän som är stationerade vid Europol, tillhandahålla operativa analyser, ta fram strategiska rapporter samt tillhandahålla expertis och tekniskt stöd för utredningar.

I detta kapitel redovisas i fortsättningen hur den nationella ekobrottsbekämpningen är organiserad i andra europeiska länder. Särskild tonvikt läggs vid de länder där det förekommer särskilda organisationer för ekobrottsbekämpning.

5.2 Danmark

Det land i Europa som först såg ett behov av en särskild organisatorisk lösning för bekämpning av ekobrottslighet var Danmark.

I ett betänkande från ett utskott under det danska justitiedepartementet år 1971 konstaterades att det av erfarenheterna från ett antal större brottsutredningar framgick att det fanns en krets personer, understödda av starka finansiella intressen, med kompetens att utnyttja brister i lagstiftning och i kunskapsnivån inom polis- och åklagarväsende till att begå bl.a. bedrägerier och

förskingring. Detta betänkande resulterade i den samma år presenterade s.k. *Bagmandsrapporten*. Förslagen i rapporten ledde dels till ändringar i lagstiftningen, dels till inrättandet av Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet (SØK), år 1973.

SØK har ett rikstäckande uppdrag att handlägga utredningar gällande ekonomisk brottslighet när det finns grund att anta att brottet har särskilt stor omfattning, är ett led i en organiserad brottslighet, har utförts genom användning av särskilt kvalificerade affärsmetoder eller som av annan anledning är av särskilt kvalificerad karaktär.

SØK är organisatoriskt underställt Rigsadvokaten och ingår således i det danska åklagarväsendet. Det finns förutom SØK ytterligare en specialiserad rikstäckande enhet, Statsadvokaten for Særlig Internationale Sager. Därutöver finns sex regionala stadsadvokater. Stadsadvokaternas generella uppgift är att handlägga åtal vid landsretterne, utöva tillsyn över politimestrenes handläggning av brottsutredningar samt behandla klagomål mot sådan handläggning.

Den förestående omorganisationen av polisdistrikten, där dessa skall minska i antal från 54 till 12, är bl.a. tänkt att medföra en förstärkt lokal kompetens på ekonomisk brottslighet, där särskilda enheter för handläggning av sådana utredningar skall inrättas vid varje polisdistrikt.

Det är vid oklarhet i sista hand Rigsadvokaten som avgör vilka ärenden SØK skall handlägga. Det har hittills emellertid inte funnits behov av att underställa en sådan fråga för Rigsadvokatens prövning, utan det har kunna lösas mellan SØK och den berörda myndigheten.

SØK är internt organiserat i två sektioner och ett juridiskt sekretariat. Vidare finns enheter för administration, utveckling, ADB-stöd samt för bistånd till de lokala polismyndigheterna. Det finns drygt 20 jurister och 60 poliser anställda vid SØK. Man har inga ekonomer anställda, utan revisorer och annan fackkunskap anlitas för vissa utredningar, där det anses finnas behov av sådan kompetens. Skälen till att man inte har fast anställd ekonomkompetens anges vara att personer med den kompetens man vill ha är för dyra att anställa fast, att dessa personer skulle förlora i kompetens om de var anställda vid SØK i stället för t.ex. vid en revisionsfirma, samt att deras analyser och utredningar inte får samma bevisvärde i en rättegång om de är anställda vid SØK.

SØK får in cirka 100 anmälningar om ekonomisk brottslighet per år. Som ovan angetts är avsikten att detta skall vara den mest allvarliga och komplicerade ekonomiska brottsligheten. Det finns en ambition att kunna begränsa antalet brottsutredningar vid SØK, för att säkerställa att man har tillräckliga resurser att klara av de allra mest tidskrävande utredningarna. En förhoppning är att den pågående omorganisationen inom polisväsendet så småningom skall medföra att polisdistrikten får tillräcklig kompetens på utredning av ekonomisk brottslighet så att de kan ta fler av de ”medelsvåra” utredningarna. SØK tar inte utredningar som innefattar blandbrottslighet. I sådana utredningar kan man dock bistå den utredande myndigheten i de delar som rör ekonomisk brottslighet.

En särskild enhet inom SØK hanterar anmälningar från olika finansinstitut om penningtvätt, motsvarande de uppgifter som utförs av Finanspolisen i Sverige.

Slutligen kan nämnas att SØK även är involverat i utbildning om ekobrottsbekämpning av poliser och åklagare.

5.3 Norge

Økokrim bildades 1989 och har idag 135 medarbetare med en total budget år 2004 om drygt 111 miljoner NOK. Myndigheten har sina lokaler i Oslo.

Økokrim är i administrativt hänseende underställd Politidirektoratet (Rikspolisstyrelsen). Vid utredning och lagföring av brott är den emellertid underställd Riksadvokaten (Riksåklagaren). Økokrim utgör därmed ett särorgan inom polisväsendet i linje med övriga polisinstitutioner, samtidigt som den är ett statsadvokatämbete (åklagarmyndighet) med nationell behörighet, i linje med de två övriga ämbetena med nationell behörighet och de 10 regionala statsadvokatämbetena som finns i Norge. Som statsadvokatämbete är Økokrim överordnat polisdistrikten, medan den inte är det i sin egenskap av polismyndighet.

De grundläggande bestämmelserna om Økokrim finns i 35 kap. Foreskrift om påtalemyndigheten (Påtaleinstruksen).

Økokrim har enligt § 35-1 Påtaleinstruksen ett risktäckande uppdrag gällande ekonomisk brottslighet och miljöbrottslighet. I fråga om denna brottslighet skall Økokrim:

- upptäcka, utreda och lagföra allvarlig brottslighet
- bistå norska och utländska polis- och åklagarmyndigheter
- höja polis- och åklagarväsendets kompetens samt bedriva informationsverksamhet
- vara ett rådgivande organ för andra myndigheter
- delta i internationellt samarbete

Av dessa uppgifter är målsättningen att arbete med utredning och lagföring av egna ärenden skall utgöra två tredjedelar av personalens totala tidsförbrukning.

Økokrims sakliga kompetensområde omfattar enligt § 35-4 Påtaleinstruksen särskilt allvarliga överträdelser av 24, 26 och 27 kap. straffeloven (tillgreppsbrott, bedrägerier, borgenärsbrott, trolöshet och korruption) skatte- och avgiftslovgivningen, valuta-lovgivningen, prisloven, verdipapirhandelloven, forurensingsloven, arbeidsmiljøloven och andra lagöverträdelser som naturligt faller in under ekonomisk brottslighet och miljöbrottslighet.

Vad avser denna uppgift, utredning och lagföring av egna ärenden, avgör Økokrim själv vilka ärenden den skall handlägga. Ambitionen är att man endast skall åta sig de mest komplicerade brottsutredningarna eller sådana utredningar som är av stor principiell betydelse. Økokrims verksamhet syftar således enbart till att uppnå en allmänpreventiv effekt. Vid detta urval av ärenden kan dock även sådana faktorer som tillgängliga resurser beaktas.

Polismästare vid de lokala polismyndigheterna och åklagare kan framställa begäran om att Økokrim skall överta ett ärende. Under alla förhållanden är polismästarna skyldiga att på ett tidigt stadium underrätta Økokrim om större utredningar om ekonomisk brottslighet eller miljöbrottslighet som utreds lokalt (§ 35-5 Påtaleinstruksen). Skulle oenighet uppstå mellan åklagare och Økokrim om vem som skall handlägga ett specifikt ärende, kan frågan i sista hand avgöras av riksadvokaten.

Enligt § 35-7 Påtaleinstruksen skall, i de fall det vid en utredning hos Økokrim framkommer misstankar om brottslighet som inte hör till dess kompetensområde, även den brottsligheten utredas och lagföras av Økokrim, om det är mest lämpligt. Riksadvokaten kan också i särskilda fall besluta att Økokrim skall handlägga ärenden som inte faller in under dess egentliga kompetensområde.

Antalet brottsutredningar som Økokrim själv handlägger har under senare år sjunkit betydligt, vilket är en eftersträvd utveck-

ling, från drygt 100 per år under åren 2000–2002, till 69 år 2003, 40 år 2004 och 27 år 2005.

År 2005 fanns 33 ärenden för utredning vid Økokrim. De ärendetyper som har varit vanligast förekommande vid Økokrim under senare år är olika former av bedrägerier, brottslighet på värdepappers- och finansmarknaderna, skattebrottslighet, trolöshetsbrottslighet, penningtvätt samt miljöbrottslighet.

En annan av Økokrims huvuduppgifter är att bistå polis och åklagare lokalt i brottsutredningar. Under år 2005 gav myndigheten sådant bistånd i 60 utredningar. Detta bistånd kan gälla allt från punktvisa insatser i form av rådgivning till att flera medarbetare vid myndigheten medverkar i en utredning under en längre tidsperiod. Det kan även gälla bistånd till utländska myndigheter.

De två första åren bedrevs arbetet inom Økokrim i projektform, med olika utredningsgrupper sammansatta för varje enskilt ärende. År 1991 övergick man emellertid till fasta utredningsteam, med var sitt sakområde. Det finns idag elva sådana arbetsgrupper:

- Skatte- og avgiftsteamet
- Skatte- og konkurranseteamet
- Korrupsjonsteamet
- Konkursteamet
- Verdipapirteamet
- Bedrageriteamet
- Subsidieteamet
- Hvitvaskingteamet
- Utbytteteamet
- Bistandsteamet
- Miljøteamet

Varje team består normalt av 5-10 personer, med en förstestatsadvokat (åklagare) som gruppleddare, en politiadvokat (åklagare), 2–3 poliser, 2–3 ekonomer (revisorer, civilekonomer) och en teamkonsulent (administrativ personal). Ambitionen vid inrättandet av Økokrim var att personalen skulle bestå av lika många ekonomer som poliser. Nu har det dock blivit en viss övervikt av poliser i förhållande till ekonomer.

Vad avser det statistiska resultatet av Økokrims verksamhet kan nämnas att för år 2005 uppgick Oppklaringsandelen (jämförbart med lagföringsandel) till 86 procent, den genomsnittliga handläggningstiden/utredning (tiden från anmälan till åtalsbeslut)

till 331 dagar och utfallet i domstol i form av bifall till åtal till 73 procent. Vad avser det sistnämnda resultatet brukar det ligga på runt 90 procent. Avvikelsen för år 2005 kan förklaras av att det i en utredning som gällde ett stort antal åtalspunkter och tilltalade, stora delar av åtalet blev ogillat p.g.a. en rent rättslig bedömning.

Vad avser Økokrims ansvarsområde kan också noteras att detta nyligen förändrades så att myndigheten inte längre handlägger "datakriminalitet". Detta eftersom det dels ansågs vara en kriminalitet som berör alla typer av brottslighet, inte specifikt ekonomisk brottslighet, dels var mycket resurskrävande och hade, om Økokrim skulle fortsätta att handlägga dessa ärenden, medfört att man skulle ha behövt nya lokaler.

I Norge har på regional nivå, inom de 27 polisdistrikten, nyligen införts en särskild organisation mot ekonomisk brottslighet, med Økokrim som förebild. I varje polisdistrikt skall det finnas ett økoteam, dvs. ett team bestående av åklagare, polis och ekonomer som utreder ekonomisk brottslighet. Effektiviteten av dessa teams arbete varierar dock, bl.a. beroende på att teamen i vissa distrikt inte är samlokaliserade. Ett annat problem är att vissa polisdistrikt är så små att de inte har möjlighet att freda dem som ingår i teamet enbart för ekonomisk brottslighet, utan måste använda dem även till utredning av annan brottslighet.

5.4 Storbritannien

The Serious Fraud Office

År 1987 inrättades genom the Criminal Act 1987 the Serious Fraud Office som en särskild myndighet för bekämpning av ekonomisk brottslighet i England, Wales och Nordirland (här och i det följande översätts "fraud" med ekonomisk brottslighet).

Myndigheten var ett resultat av ett utredningsuppdrag, utfört under ledning av Lord Roskill. Denna utredning hade initierats p.g.a. att det rådde utbredd oro över att det förekom brister i hur allvarlig ekonomisk brottslighet bekämpades av polis och åklagare. En oro som bekräftades i den s.k. Roskill-rapporten, som lades fram år 1985. För att åtgärda dessa brister föreslogs i rapporten bl.a. att en särskild myndighet skulle inrättas för upptäckt, utredning och lagföring av allvarlig ekonomisk brottslighet. Detta förslag genomfördes alltså genom bildandet av the Serious Fraud

Office, dock med den skillnaden att myndigheten inte fick i uppdrag att upptäcka allvarlig ekonomisk brottslighet, utan endast att utreda och lagföra.

Att inrätta en myndighet som både har till uppgift att utreda och lagföra brott, stod och står alltjämt i strid med principen (the Phillips principle) i det engelska rättssystemet att åklagare skall vara oberoende i förhållande till de brottsutredande myndigheterna och inte på något sätt skall ta del i den brottsutredande verksamheten. En princip som hade förverkligats endast ett år före det att the Serious Fraud Office inrättades, genom bildandet av den nationella åklagarmyndigheten (the Crown Prosecution Service) år 1986.

Att ett undantag från denna princip accepteras vid utredningar av allvarlig ekonomisk brottslighet tycks dock inte mötts av någon mer djupgående kritik, utan fått visst stöd i senare genomförda utredningar.

Serious Fraud Office leds av en Director, tillsatt av the Attorney General, som i sin tur är tillsatt av premiärministern och som inför parlamentet svarar för myndighetens verksamhet.

Serious Fraud Office utreder allvarlig (serious) eller komplicerad/omfattande (complex) ekonomisk brottslighet. Som vägledning för vilken brottslighet som skall anses ha denna karaktär har man internt tagit fram vissa faktorer som särskilt skall beaktas vid urvalsprocessen. Dessa faktorer är:

- den misstänkta brottsligheten rör minst 1 miljon GBP
- utredningen kan förväntas att få stor nationell uppmärksamhet
- utredningen kräver särskild specialistkompetens, t.ex. om de finansiella marknaderna
- utredningen har en tydlig internationell dimension
- det finns ett behov av förenade insatser av personer med juridisk kompetens, revisorskompetens och utredningskompetens
- den misstänkta brottsligheten framstår som komplicerad och i utredningen kan behov uppstå av att använda befogenheter enligt section 2 av Criminal Justice Act 1987 (möjligheten att vid straffansvar tvinga någon som antas ha dokument eller information som är av betydelse för utredningen att lämna över dokumenten eller delge informationen).

Meningen är inte att dessa faktorer skall vara tvingande vid urvalet eller att förekomsten av en av dessa faktorer i en utredning med nödvändighet skall medföra att the Serious Fraud Office åtar sig utredningen.

Under tidsperioden den 5 april 2004 till och med den 4 april 2005 hade the Serious Fraud Office en budget om 41 miljoner GBP (för kommande år skall den årliga budgeten dock ligga i storleksordningen 35 miljoner GBP). Antalet anställda uppgår till närmare 300 personer. Poliserna är dock inte anställda vid myndigheten. Antalet personer som är involverade i arbete vid the Serious Fraud Office uppgår därför normalt till ungefär 450 personer.

Den 4 april 2005 fanns vid the Serious Fraud Office 68 pågående utredningar. Under det föregående året hade 26 utredningar avslutats och 23 nya utredningar påbörjats. Vad gäller det närmare sakliga kompetensområdet handlägger the Serious Fraud Office utredningar gällande misstanke om näringslivsrelaterad brottslighet, såsom borgenärsbrott, penningtvätt samt bedrägerier och förskingring begångna inom näringsverksamhet.

Andelen dömda av dem som varit misstänkta i en utredning inom the Serious Fraud Office har under senare år uppgått till mellan 60 och 75 procent. Under perioden den 5 april 2004 till och med den 4 april 2005 avgjordes 22 mål i domstol, rörande totalt 58 misstänkta personer. Av dessa dömdes 37 medan alltså 21 personer blev frikända.

Varje utredning vid the Serious Fraud Office tilldelas en arbetsgrupp bestående av jurister, ekorevisorer och andra finansiella experter, poliser och administrativ personal. I gruppen kan även ingå IT-specialister och andra specialister, vilka ibland anlitas tillfälligt från det privata näringslivet. En "case-controller" leder arbetsgruppen och varje arbetsgrupp tilldelas en budget för utredningen.

Övrig ekobrottsbekämpning

De utredningar the Serious Fraud Office handlägger utgör naturligtvis endast en bråkdel av den totala mängden ekobrottsutredningar i England, Wales och Nordirland. Huvuddelen av den ekonomiska brottslighet som faller inom The Serious Fraud Offices sakliga ansvarsområde utreds av polismyndigheterna och åtalas av åklagare vid den nationella åklagarmyndigheten (i England

och Wales: the Crown Prosecution Service). Vid denna myndighet finns åklagare specialiserade på ekobrott och särskilda enheter som hanterar de mer komplexa ekobrottsutredningarna. Andra utredningar om ekobrott handläggs av ”vanliga” åklagare.

År 2005 inrättades the Revenue and Customs Prosecution Office. Det är en särskild åklagarmyndighet för skattebrottslighet och smugglingsbrott. De ärenden som myndigheten handlägger kan även innehålla penningtvätt. Några begränsningar i fråga om utredningens allvar eller omfattning förekommer inte, utan vid myndighet förekommer utredningar av alla sorter, även stora och komplexa utredningar. Tidigare fanns en särskild åklagarenhet inom skatte- och uppbördsväsendet, men det ansågs, i enlighet med tanken om åklagarnas oberoende, bättre att inrätta en särskild myndighet för åklagarverksamheten på detta område.

Denna myndighet har sitt huvudkontor i London samt ett mindre kontor i Manchester och har närmare 250 personer anställda, varav cirka 80 är jurister. Under perioden april till och med december 2005 väckte myndigheten nära 1 500 åtal. Den 31 december 2005 hade man vid myndigheten 1 146 pågående utredningar.

Den finns ingen närmare reglering om vilka utredningar som skall handläggas vid the Serious Fraud Office, the Crown Prosecution Service eller vid the Revenue and Customs Prosecution Office.

För detta ändamål finns ett gemensamt organ (Joint Vetting Committee) för att avgöra vilken myndighet som skall behandla ett visst ärende.

5.5 Övriga Europa

Det är vanligt förekommande i övriga Europa att det inom åklagar- eller polisväsendet finns särskilda enheter som hanterar utredningar om ekonomisk brottslighet.

Det finns t.ex. i Estland särskilda enheter för utredning av ekonomisk brottslighet både på riks- och lokalnivå, inom såväl åklagar- som polisväsendet. Rikstäckande åklagarenheter för utredning av ekonomisk brottslighet finns även i Grekland, Tjeckien och Holland. I Italien och på Irland finns motsvarande enheter inom polisväsendet. I övriga Europa finns inga särskilda

organisatoriska lösningar men väl specialiserade åklagare och poliser.

I Frankrike, som har ett system med s.k. undersökningsdomare, finns förutom specialiserade åklagare, även specialdomstolar för ekonomisk brottslighet.

I Finland förekommer inga särskilda enheter för utredning av ekonomisk brottslighet inom polis- eller åklagarväsendet. Däremot har man specialister på denna brottslighet. Vidare finns i södra Finland en sorts "filterverksamhet", där ett antal åklagare och poliser tar emot samtliga anmälningar om ekobrott och gör en bedömning av varje enskilt ärende. I vissa fall "stängs" ärendena på plats. Övriga skickas till de utredningsenheter som bedöms ha tid, kompetens och resurser att utreda ärendet.

5.6 Jämförelse med vår utformning

En särskild myndighet för bekämpning av ekonomiska brottslighet finns alltså förutom i Sverige, endast i Norge och Storbritannien. I förhållande till dessa myndigheter avviker den svenska lösningen i flera avseenden. Den största skillnaden är att myndigheterna i Norge och Storbritannien endast skall handlägga utredningar om den allvarligaste och mest komplicerade ekobrottsligheten samt att de själva avgör vilka ärenden de skall handlägga. Begränsningen av det sakliga ansvarsområdet till brottslighet av viss komplexitet gäller för övrigt även SØK i Danmark, vilken å andra sidan inte är en egen myndighet, utan en enhet under Rigsadvokaten. Vidare förekommer inga geografiska begränsningar i de danska, norska eller brittiska myndigheternas ansvarsområde.

En annan stor skillnad är myndigheternas sakliga ärendestruktur, där det i Norge, Danmark och Storbritannien finns en tydlig inriktning mot näringslivsrelaterad brottslighet, som omfattar en vidare brottskatalog än den Ekobrottsmyndigheten primärt handlägger, t.ex. bedrägerier, trolöshetsbrott, korruptionsbrott m.m., vilket medför att det i dessa länder inte finns samma förskjutning mot skattebrott och bokföringsbrott som i Sverige.

Likheterna mellan Ekobrottsmyndigheten och myndigheterna i Danmark, Norge och Storbritannien består främst i de arbetsmetoder man använder sig av, samlokalisering av specialistutbildade åklagare, poliser och annan expertis. Vissa skillnader förekommer emellertid även i detta hänseende, troligen beroende på att

Ekobrottsmyndigheten har en mer varierad komplexitet i sina ärenden än vad SØK, Økokrim och the Serious Fraud Office har, där t.ex. urvalsmodellen i Norge har inneburit att man kan använda sig av fasta inarbetade utredningsgrupper för en viss typ av ärenden.

6 Vad är ekobrott?

Med ekonomisk brottslighet avser vi här den kriminalitet som förekommer vid ekonomiska aktiviteter i eller med anknytning till en i huvudsak legal näringsverksamhet.

Frågan om vad som ingår i begreppet ekonomisk brottslighet har hittills inte fått, och lär inte heller få, något entydigt svar. Begreppet används med skiftande innebörd beroende på vilket sammanhang det gäller.

Denna frågeställning kan på ett sätt sägas vara central för vårt uppdrag. Vår uppgift är att utvärdera och föreslå förbättringar av hur bekämpningen av ekobrott är organiserad. För att göra detta måste vi först göra klart vad som är ekonomisk brottslighet, för att på så sätt avgränsa uppdraget. Med hänsyn till att detta begrepp inte har givits någon legaldefinition och inte heller har någon allmänt accepterad precis eller tydlig innebörd, redovisar vi i detta kapitel vår syn på detta begrepp och den innebörd vi har gett det i vårt arbete.

Vad som redovisas i detta kapitel om begreppet ekonomisk brottslighet är alltså endast avsett att utgöra en utgångspunkt för våra överväganden om hur ekobrottsbekämpningen bör vara utformad.

Ekonomisk vinning

Det är uppenbart att en förutsättning för att ett brott skall betecknas som ekobrott är att gärningen direkt eller indirekt syftar till ekonomisk vinning för gärningsmannen. Det kan dock konstateras att denna avgränsning inte är till särskilt stor hjälp. All förmögenhetsbrottslighet, men även t.ex. viss våldsbrottslighet, narkotikabrott och smuglingsbrott syftar till ekonomisk vinning.

För att inte begreppet skall få en alltför vag innebörd och därmed egentligen sakna betydelse i detta sammanhang krävs alltså att det avgränsas ytterligare.

Näringslivsrelaterad brottslighet

Gemensamt för de flesta förekommande definitioner av ekonomisk brottslighet är att det avser brott med anknytning till det reguljära näringslivet. Vad som utmärker den ekonomiska brottsligheten i detta hänseende är att den omfattar sådana kriminella handlingar som typiskt sett förekommer i företagsmiljöer, t.ex. bokföringsbrott, brott enligt aktiebolagslagen, borgenärsbrott, bedrägerier och organiserad penningtvätt.

Genom detta krav undantas från begreppet all den brottslighet som begås av enskilda personer, om den saknar anknytning till näringsverksamhet. Privatpersoners skattebrott eller olika former av bedrägerier rörande de allmänna transfereringssystemen utgör därmed inte ekonomisk brottslighet. Sådan brottslighet kan dock emellanåt vara näringslivsrelaterad. Den enskildes skattebrott kan ha nära anknytning till näringsverksamhet han eller hon bedriver och t.ex. svartjobbshärvor inom byggbranschen kan innefatta ett organiserat och systematiskt utnyttjande av de allmänna transfereringssystemen.

Att brottsligheten skall vara näringslivsrelaterad innebär att också mycket av den s.k. yrkesbaserade brottsligheten bör omfattas av begreppet ekonomisk brottslighet, om den är riktad mot ett företag eller en näringsidkare och därmed får anses ha anknytning till näringsverksamhet. Det kan t.ex. gälla sådan brottslighet som trolöshet mot huvudman, förskingring, brott mot lagen om företagshemligheter, insiderbrott och korruptionsbrott i företagsmiljöer.

Organiserad brottslighet

I detta sammanhang bör även frågeställningen om sambandet mellan organiserad och ekonomisk brottslighet beröras. Om den organiserade brottsligheten använder sig av en legal näringsverksamhet för att inom ramen för sådan verksamhet begå brott som syftar till ekonomisk vinning, råder enligt vår mening själv-

fallet ingen tvekan om att det är fråga om ekonomisk brottslighet. Bedömningen bör alltså inte i något avseende vara beroende på vem det är som begår gärningen.

Inom forskningen har dock av vissa ifrågasatts om man överhuvudtaget skall göra en åtskillnad mellan brottslighet med anknytning till legal näringsverksamhet och den verksamhet som bedrivs inom kriminella nätverk. Med detta resonemang skulle t.ex. narkotika-, människo- och vapenhandel, samt organiserad smuggling i övrigt utgöra ekonomisk brottslighet, om den bedrivs av ett kriminellt nätverk. Dessa organisationer anses av dem som företräder denna åsikt ha en struktur som är så likartad en näringsverksamhet att de är jämfällbara i det här hänseendet, varför den kriminalitet som begås i dessa organisationer har så pass stora likheter med den som begås inom en legal näringsverksamhet att den begreppsmässigt bör innefattas i ekonomisk brottslighet. Vidare anser man att det sker en allt mer utvecklad samverkan mellan den organiserade brottsligheten och delar av det reguljära näringslivet och menar att det därför sammantaget medför att det inte längre går att upprätthålla en avgränsning ekonomisk och organiserad brottslighet. Den organiserade brottsligheten skulle därmed ingå som en del av den ekonomiska brottsligheten.

Ett problem med detta resonemang är dock att begreppet ekonomisk brottslighet i sådant fall skulle innefatta en stor mängd, sinsemellan tämligen olikartad brottslighet. Även om det i samtliga fall finns ekonomiska drivkrafter bakom kriminaliteten, finns i övrigt få gemensamma nämnare mellan t.ex. narkotikahandel och skattebrott. Det gäller inte minst på det område som är vårt primära uppdrag, brottsutredningarna. Att inbegripa all den brottslighet som de kriminella nätverken ägnar sig åt skulle därför i detta sammanhang medföra en närmast ohanterlig utvidgning av begreppet ekonomisk brottslighet. För vårt vidkommande avgränsar vi därför användningen av termen ekonomisk brottslighet till brott i eller med anknytning till en i huvudsak legal näringsverksamhet och utesluter därmed brott begångna inom organisationer som i första hand drivs för brottslig verksamhet.

Detta innebär emellertid inte att kopplingen mellan den ekonomiska brottsligheten och den organiserade brottsligheten och de tecken som finns på en ökad samverkan mellan de kriminella nätverken och företag inom det reguljära näringslivet, skall tillmätas mindre betydelse. Det är givetvis av största vikt att ekobrottsbekämpningen är utformad på ett sätt som gör att den,

tillsammans med övrig brottsbekämpning, så effektivt som möjligt kan bekämpa den organiserade brottsligheten. Vi redogör mer för vår syn på den frågan i kapitel 8.

Miljöbrott m.m.

I en vidare definition av begreppet ekonomisk brottslighet innefattar det sådan brottslighet som miljöbrott, arbetsmiljöbrott och olika former av brott mot konsumentskyddslagstiftning. Det är brott som kan begås inom näringslivet av ekonomiska skäl. Vidare är en konsekvens av denna brottslighet att företag inte konkurrerar på lika villkor, jämförbart med att ett företag inte redovisar korrekt underlag för skatt.

Även vad avser den här brottsligheten ser vi dock skäl att avgränsa definitionen av ekonomisk brottslighet, i detta fall till primärt ekonomiska aktiviteter, och därmed undanta andra företeelser inom näringslivet. Detta av samma skäl som angavs ovan beträffande den organiserade brottsligheten, att begreppet annars omfattar en alltför vid skala av relativt olikartad brottslighet. Vad gäller dessa former av brott bör också beaktas vad lagstiftningen i första hand är avsedd att skydda, där kriminaliseringen av de gärningar som ingår i det vi betecknar som ekonomisk brottslighet syftar till att upprätthålla ett fungerande marknadssystem, medan den här angivna skyddslagstiftningen är till för att skydda vissa utsatta grupper eller miljön.

Kvalificerad/systematisk brottslighet

Såväl Justitieutskottet (år 1981) som Ekokommissionen (år 1984) och regeringens ekobrottsberedning (år 1996) har till ovan angivna krav även lagt att brottsligheten skall vara kvalificerad för att kunna betecknas som ekonomisk brottslighet.

Frågan är dock om det finns någon egentlig anledning att i själva ställningstagandet till vad som skall definieras som ekobrott ta med ett sådant kriterium. Det framstår som tveksamt att t.ex. brottet oredlighet mot borgenär endast skall betecknas som ekonomisk brottslighet om det avser ett visst större ekonomiskt värde eller om det av andra skäl är mer komplicerat än normalt. Vilken form av brottslighet är i sådant fall enklare slag av oredlighet mot borgenär?

Kvalifikationskravet bör enligt vår mening inte tillmätas sådan betydelse i detta sammanhang, men kan däremot vara av betydligt större vikt vid överväganden om hur ekobrottsbekämpningen skall utformas, vilket också förefaller ha varit den egentliga anledningen till att det har kommit med i de ovan angivna definitionerna. Särskilt kan detta vara av betydelse vad gäller frågan om behov av specialister och särskilda organ för ekobrottsbekämpning.

Enligt Justitieutskottet skulle brottsligheten även vara systematisk och av kontinuerlig karaktär för att kunna betecknas som ekonomisk brottslighet. Vi anser i likhet med vår inställning gällande kvalifikationskravet, att det är kriterier som snarast har betydelse för de organisatoriska övervägandena, inte som avgränsning av den definitionsmässiga ramen för begreppet ekonomisk brottslighet. det kan knappast finnas några andra skäl än just organisatoriska överväganden för att undanta enstaka brott från detta begrepp. Motsatt slutsats skulle annars t.ex. innebära att en enstaka grov förskingring mot ett aktiebolag rörande ett betydande belopp, inte skulle betecknas som ekonomisk brottslighet.

7 Viktiga faktorer för en effektiv ekobrottsbekämpning

Inrättandet av Ekobrottsmyndigheten måste ses som en milstolpe i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Redan åtgärden i sig skickade ut en tydlig signal om att särskilda insatser nu skulle göras för att komma åt denna typ av brottslighet, som är ett hot mot såväl det legala näringslivet som samhällsekonomin. Inte bara målen för verksamheten utan också medlen för att göra insatserna effektiva var klart uttalat. Även om organiserat samarbete mellan åklagare, polis och ekonomiska experter förekommit redan tidigare och fortsatt att finnas utanför Ekobrottsmyndighetens verksamhet har fokuseringen på dessa inslag i Ekobrottsmyndighetens arbete tydliggjort att olika kompetenser måste användas för ett framgångsrikt arbete.

Under senare år har verksamheten vidare styrts upp och det framstår som uppenbart att effektiviteten har ökat. Det pågår också ett kontinuerligt, konsekvent och dynamiskt arbete inom Ekobrottsmyndigheten för att genom vidareutveckling av arbetsmetoder och annat ytterligare förbättra effektiviteten.

Detta medför emellertid inte att det kan uteslutas att ekobrottsbekämpningen skulle kunna bedrivas med samma eller t.o.m. ökad effektivitet även om den organiserades på annat sätt. Det är också nödvändigt att beakta vilken inverkan den ena eller andra organisationsformen har på den samlade brottsbekämpningen. Som vidare utvecklas i kapitel 8 står valet mellan att Ekobrottsmyndigheten finns kvar som självständig myndighet och att verksamheten på samma sätt som annan brottslighet hanteras inom Åklagarmyndigheten och Polisen. Som en inledning redovisas i detta kapitel vissa faktorer av särskild betydelse för ekobrottsbekämpningen eller som i övrigt bör beaktas särskilt vid valet av organisationsform och hur de kan hanteras i Ekobrottsmyndigheten respektive Åklagarmyndigheten/Polisen.

Under varje rubrik redovisas först i korthet vad som följer av det krav eller liknande som anges i rubriken. Därefter anges hur kraven kan antas bli uppfyllda om Ekobrottsmyndigheten finns kvar som en självständig myndighet, alternativ 1, respektive om myndigheten läggs ner och verksamheten skall bedrivas inom Åklagarmyndigheten och Polisen, alternativ 2.

Kompetenskrav

En nödvändig förutsättning för effektiv ekobrottsbekämpning är att utredningen bedrivs av personer med djupgående kunskap beträffande bl.a. skatte- och skattebrottslagstiftning och näringslivsförhållanden. Eftersom det ofta behövs specialister från olika områden är det också en viktig egenskap att kunna samarbeta med andra personer med kompletterande specialistkompetens. En förutsättning för effektiv ekobrottsbekämpning är emellertid även en god allmän polis/åklagarkompetens. En alltför långtgående specialisering kan skapa inlåsningseffekter samt försämrad överblick och försämrat perspektiv på den egna verksamheten. Mer om kompetenskravet finns att läsa i avsnitt 8.5.1.

Alternativ 1

Specialistkompetens och samarbetet mellan olika specialister är ett utmärkande drag för Ekobrottsmyndighetens verksamhet. I en särskild myndighet kan fokus också sättas på utbildning i de för verksamheten centrala delarna i större utsträckning än som alltid är möjligt eller bedöms som lämpligt i en blandad verksamhet. Den omständigheten att all utredningspersonal finns inom en myndighet medför också att kunskaperna kan fördjupas genom interaktion mellan de olika yrkeskategorierna.

Såväl negativa inlåsningseffekter som minskad allmän kompetens har emellertid påtalats beträffande såväl poliser som åklagare som är verksamma inom Ekobrottsmyndigheten. Sådana problem borde i och för sig kunna lösas genom ett organiserat samarbete med Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten med målsättning att ha en kontinuerlig rotation av personal. Det framstår emellertid som ett bekymmer att detta trots att frågan har uppmärksammats ända

sedan Ekobrottsmyndigheten inrättades inte fungerar tillfredsställande.

Alternativ 2

Åklagare och poliser som är specialiserade på bekämpning av ekobrottslighet finns redan idag, om än i väsentligt mindre utsträckning än inom Ekobrottsmyndigheten. Rent allmänt gäller att man inom Åklagarmyndigheten har byggt upp en specialistkompetens inom flera olika brottsområden och inom myndigheten bedrivs ett aktivt metod- och utvecklingsarbete. Det finns därför goda förutsättningar att ha en effektiv specialisering rörande ekobrottsbekämpning inom Åklagarmyndigheten. Detsamma gäller för poliser, särskilt om ekobrottsbekämpningen där organiseras inom Rikspolisstyrelsen på nationell nivå. Några initiala problem lär knappast uppkomma, eftersom det kan förutsättas att den personal som idag arbetar med ekobrottsbekämpning inom ekobrottsmyndigheten skulle fortsätta med detta om verksamheten förs in i Åklagarmyndigheten respektive Rikspolisstyrelsen.

Det kan beträffande eventuella inläsningseffekter anmärkas att specialisering alltså förekommer i tämligen stor utsträckning även inom Åklagarmyndigheten – cirka 170 av 800 åklagare innehar specialisttjänster – och att åklagare som önskar byta till en (annan) specialisttjänst måste ansöka om en sådan via Åklagarmyndighetens tjänsteförslagsnämnd. En chefsåklagare har emellertid alltid möjlighet att för viss tid tilldela en åklagare vissa arbetsuppgifter oavsett specialisering. Åklagarmyndigheten kan också självständigt bestämma att avskaffa förfarandet med tjänstetillsättning via tjänsteförslagsnämnd om detta skulle anses medföra negativa effekter.

Organiserat samarbete mellan utredningspersonal från olika kompetensområden

Samlokalisering av utredningspersonal och möjlighet att bedriva utredningar i arbetsgrupper ger förutsättningar för ett effektivt utredningsarbete avseende allvarlig eller komplicerad ekonomisk brottslighet. En förutsättning är att arbetet är projektorienterat och med en klar rollfördelning samt bedrivs under tydlig ledning och

styrning med kontinuerlig uppföljning. Det måste också finnas en klar rollfördelning och arbetet bör vara projektorienterat.

Det kan ifrågasättas om det behöver finnas en konstant samlokalisering eller om det är tillräckligt att samlokalisering sker för särskilt tillsatta arbetsgrupper som skall arbeta med något speciellt projekt. Erfarenheterna från Ekobrottsmyndigheten talar emellertid att det finns ett egenvärde i en bestående samlokalisering med den personalkännedom detta medför. – Det kan anmärkas att tillskapandet av skattebrottsenheterna medför att någon fullständig samlokalisering inte kan ske vare sig ekobrottsbekämpningen drivs inom Ekobrottsmyndigheten eller Åklagarmyndigheten.

Alternativ 1

Som angetts inledningsvis var samlokalisering och organiserat samarbete mellan personal med olika kompetens ett av de grundläggande elementen i uppbyggnaden av Ekobrottsmyndigheten. Det har också i allt väsentligt varit mycket framgångsrikt. Viss friktion mellan olika personalkategorier förefaller emellertid fortfarande förekomma.

Alternativ 2

Samlokalisering och organiserat samarbete kan genomföras även om Åklagarmyndigheten får ansvar för ekobrottsbekämpningen. Samarbetsstrukturen blir i sig mindre fast om åklagare och polis inte längre är verksamma vid samma myndighet. Å andra sidan bör det vid denna konstruktion vara enklare att samla kompetent personal från såväl åklagare och polis utanför storstadsområdena. Det blir också lättare att vid behov samlokalisera även med andra specialister, t.ex. för utredningar som rör blandbrottslighet inom kriminella nätverk.

Säkrade resurser

Det kanske viktigaste argumentet för att Ekobrottsmyndigheten skapades var att det visat sig vara svårt att med tidigare reglering säkerställa att erforderliga resurser ägnades åt en kontinuerlig och effektiv ekobrottsbekämpning. Om ekobrottsbekämpningen har

säkrade resurser riskerar man inte att behöva avbryta en komplicerad ekobrottsutredning på grund av att exempelvis ett mord behöver utredas eller att en stöldvåg dragit fram genom distriktet. De mindre brotten, t.ex. skattebrott och bokföringsbrott av enklare slag, riskerar inte heller att mer eller mindre konstant prioriteras bort. Fastlagda ekonomiska ramar ger också större möjlighet att knyta till sig specialister. Behovet av säkrade resurser utvecklas mer i avsnitt 8.5.3.

Alternativ 1

Det är självklart att myndighetsformen alltjämt är den säkraste metoden att tillse att av statsmakterna anslagna medel för ekobrottsbekämpning också används för detta ändamål.

Alternativ 2

Tillräckliga garantier för att de resurser som regering och riksdag anser att bör anslås till ekobrottsbekämpning bör kunna uppnås genom tydliga uttalanden och instruktioner vid medelstildelning. Det är också möjligt att tilldela medlen i en särskild anslagspost.

Metod – och kompetensutveckling

En kontinuerlig metod- och kompetensutveckling, som är framåtblickande och överblickande, är en förutsättning för en fortsatt effektiv ekobrottsbekämpning.

Alternativ 1

Ekobrottsmyndigheten bedriver redan en omfattande och effektiv sådan utveckling. En särskild fördel är att den i erforderliga delar är sammanhållen och överbryggande mellan åklagare, poliser och ekorevisorer.

Alternativ 2

Även Åklagarmyndigheten bedriver metod- och kompetensutveckling inom de rättsområden som myndigheten svarar för. Det förekommer dessutom ett utvecklat samarbete med Rikspolisstyrelsen på flera områden, se vidare avsnitt 2.6. Ett särskilt utvecklingscenter skulle kunna ansvara för sådan verksamhet för ekobrottsligheten. Om tillräckliga resurser avsätts kan ett sådant utvecklingscenter i samarbete med Rikspolisstyrelsen också samordna metod- och kompetensutveckling för de andra yrkeskategorier som är verksamma i ekobrottsmyndigheten.

Stabsfunktion och brottsförebyggande arbete

Effektiv ekobrottsbekämpning förutsätter en god samordning av de insatser som vidtas mot ekobrottslighet och därmed en nära samverkan med övriga aktörer inom ekobrottsbekämpningen. Det krävs också omvärldsbevakning, internationell samverkan och kontinuerlig uppföljning av verksamheten. Nämnda faktorer är också viktiga i det brottsförebyggande arbetet.

Alternativ 1

Myndigheten har byggt upp goda kunskaper och ett väl fungerande nätverk. Se vidare avsnitt 3.4.3 och 3.4.5 om Ekobrottsmyndighetens stabsfunktion och brottsförebyggande verksamhet.

Alternativ 2

Brottsförebyggande arbete är en normal del av polisens arbete. Ett rikstäckande ansvar för den polisiära delen av ekobrottsbekämpningen skulle endast innebära ytterligare en dimension inom befintliga strukturer. Utvecklingscentrum inom Åklagarmyndigheten bedriver verksamhet som i vissa avseenden är brottsförebyggande och innefattar en samverkan med andra myndigheter och organisationer. Utvecklingscentrumen får redan idag regeringsuppdrag och kan således i flera avseenden fungera som en stabsmyndighet. Vissa delar av Ekobrottsmyndighetens nuvarande

ansvarsområde skulle också vara en naturlig del i Brottsförbyggande rådet eller Ekorådets ansvarsområde.

En rikstäckande organisation för ekobrottsbekämpning

Såväl effektivitetsskäl som rättssäkerhetsskäl medför att ekobrottsbekämpningen bör bedrivas under samma organisatoriska former i hela landet, se vidare avsnitt 8.4.

Alternativ 1

Ekobrottsmyndigheten har redan i dagsläget hand om utbildningen på ekobrottsområdet för åklagare och polis i hela landet. Ett rikstäckande ansvar skulle emellertid medföra behov av såväl lokaler som personal på åtskilliga orter i landet.

Alternativ 2

Åklagarmyndigheten och Polisen driver redan verksamhet runtom i landet. Ett ökat behov av samlokalisering kan dock uppkomma.

Flexibilitet

Flexibilitet i organisationen för brottsbekämpning ger möjlighet att möta förändringar i brottsutveckling såväl genom personalomflyttningar som genom resursomfördelning. Detta ger i sin tur bättre förutsättningar för en effektiv brottsbekämpning, givetvis under förutsättning att viktiga områden inte nedprioriteras på det sätt som tidigare skedde med ekobrotten. Det är därför viktigt att det inte finns "murar" mellan olika verksamhetsgrenar och att det finns reella möjligheter till rotation mellan olika specialisttjänster. Vikten av flexibilitet belyses ytterligare i avsnitt 8.5.3.

Alternativ 1

Flexibiliteten förutsätter en systematiserad och effektiv samverkan mellan å ena sidan Ekobrottsmyndigheten och å andra sida Åklagarmyndigheten och Polisen.

Alternativ 2

Inordnas ekobrottsbekämpningen organisatoriskt i övrig brottsbekämpning ökar flexibiliteten i flera hänseenden. Det blir lättare att styra resurser. Det blir lättare att undvika att en specialisering på ekobrott i praktiken medför ett kompetenstapp beträffande annan brottslighet och rotationen underlättas. Myndigheterna slipper också konkurrera vid nyanställningar.

Gränssnittsbrottslighet och blandbrottslighet

Det är inte alltid uppenbart om ett visst brott eller en viss typ av brott skall betraktas som ekobrott eller inte. I vissa fall krävs ett ingående samrådsförfarande. Det är vidare alltmer vanligt att enskilda individer eller sammanslutningar av personer begår både ekobrott och andra brottstyper, blandbrottslighet. En effektiv brottsbekämpning i dessa fall kräver dels en fast ledning och samordning av insatserna, dels en bred kompetens för att minska risken för att en del av brottsligheten inte uppmärksammas och för att kunna avgöra hur utredningen bäst skall bedrivas för att nå bästa möjliga resultat.

Det är också viktigt att det finns möjlighet att sätta ihop arbetsgrupper där olika yrkeskategorier och specialister på olika former av brottslighet ingår (s.k. Multi-disciplinary groups, MDG). Gränssnittsbrottslighet och blandbrottslighet behandlas utförligare i avsnitt 8.5.2.

Alternativ 1

Såväl gränssnittsbrottslighet som blandbrottslighet kräver ett organiserat och tidvis tidskrävande samarbete mellan främst Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten och Polisen.

Alternativ 2

Åklagarmyndigheten och Polisen är efter vissa organisatoriska förändringar nu samkörda i bekämpningen av organiserad brottslighet. Det finns inte samma risk för att brottslighet inte uppmärksammas och det blir lättare att tillvarata en bred kompetens. Det blir generellt enklare att möta de krav som uppställs i ingressen.

8 Förutsättningar och förändringsbehov

8.1 Inledning

Ekonomisk brottslighet är ett allvarligt hot mot vårt samhälle. Den ekonomiska brottsligheten måste därför fortsatt vara högt prioriterad inom brottsbekämpningen.

Verksamheten vid Ekobrottsmyndigheten är i många avseenden effektiv, men det kvarstår alltjämt vissa problem med utformningen av myndigheten. En övergripande fråga är förhållandet till riksåklagaren med dennes ansvar och ledning för hela åklagarväsendet. Ett par andra är polisernas anställningsförhållanden samt den sakliga och geografiska uppdelningen mellan å ena sidan Ekobrottsmyndigheten och å andra sidan Åklagarmyndigheten och Polisen.

Den organisatoriska lösning för ekobrottsbekämpningen som kom till stånd genom inrättandet av Ekobrottsmyndigheten har, med sin tyngdvikt vid utredning av skattebrott och bokföringsbrott, och det oavsett kvalifikationsgrad, inga egentliga europeiska motsvarigheter.

Skillnaden i förhållande till andra länder där det finns en särskild organisation för ekobrottsbekämpning, kan hänföras till att Ekobrottsmyndigheten inrättades av vissa specifika skäl, särskilt det förhållandet att man därigenom ville säkra resurserna för vissa former av ekobrottsbekämpning, samt den betydelse som lagts vid bekämpningen av skattebrott, i förhållande till annan ekonomisk brottslighet.

Det råder ingen tvekan om att den ekonomiska brottsligheten är ett stort problem och utgör ett allvarligt hot mot vårt samhälle. En väl fungerande bekämpning av den ekonomiska brottsligheten är därför av central betydelse för tilltron till samhällssystemen och för att upprätthålla en sund konkurrens inom näringslivet. Denna

brottslighet måste därför enligt utredningen fortsatt vara högt prioriterad inom brottsbekämpningen.

Inrättandet av Ekobrottsmyndigheten och den organisatoriska utformning ekobrottsbekämpningen därmed fick berodde i stor utsträckning på de brister som hade uppmärksammats inom ekobrottsbekämpningen under början och mitten av 1990-talet. Utredningen har nu att bedöma om tillskapandet av Ekobrottsmyndigheten har åtgärdat de brister som tidigare förekom i ekobrottsbekämpningen samt analysera om det är en organisatorisk utformning som sammantaget med hur brottsbekämpningen i övrigt är utformad kan möta de behov som idag bör ställas för att säkerställa en effektiv brottsbekämpning och berättigade krav på rättssäkerhet. Samtidigt bör förhållandena och erfarenheterna från andra europeiska länder beaktas för att om möjligt undvika en utveckling som går på tvärs med den som äger rum i de länderna. Inte minst med tanke på att förslaget att inrätta en ekobrottsmyndighet var inspirerat av de organisatoriska lösningarna i Danmark, Norge och Storbritannien, är erfarenheterna från dessa länder av intresse för vår utvärdering och analys.

Ekobrottsmyndigheten tillkom och utformades alltså av skäl främst hänförliga till de brister som ansågs föreligga i ekobrottsbekämpningen vid tidpunkten för dess inrättande och då i första hand beträffande utredningar av skattebrott samt större komplicerade utredningar. Avsikten var att komma till rätta med de stora ärendebalanserna avseende denna brottslighet inom polis- och åklagarväsendet och att utforma en organisation som bättre kunde hantera mer komplicerade ärenden. Ärendebalanserna förklarades med att dessa brottsutredningar var lågt prioriterade. Man såg därför ett behov av att säkra resurstilldelningen för ekobrottsbekämpning. Samtidigt ville man med inspiration från andra länder, särskilt Norge, skapa förutsättningar för arbetsformer som normalt inte förekom inom brottsbekämpningen i övrigt, med samlokalisering av åklagare och annan utredningspersonal, poliser, ekorevisorer m.fl.

Noterbart i den process som föregick inrättandet av Ekobrottsmyndigheten är att det i det förslag till ekobrottsmyndighet som Regeringens ekobrottsberedning lade fram fanns en tydlig ambition att skapa en form av spetsmyndighet som, i likhet med motsvarigheterna i Norge och Danmark, var inriktad på bekämpning av allvarlig ekonomisk brottslighet i hela landet. Emellertid kom Ekobrottsmyndigheten under processens gång att mer formas till

en myndighet med en ärendestruktur som främst består av skattebrott och bokföringsbrott, utan särskilda kvalifikationskrav, med en operativ verksamhet knuten framförallt till storstadsregionerna.

Det kan ifrågasättas om inte den riksenhet mot ekonomisk brottslighet, snarlik den danska lösningen, som föregick Ekobrottsmyndigheten, fick verka under alltför kort tid. Den huvudsakliga brist ekobrottsberedningen ansåg föreligga med den enheten och som gjorde att beredningen förordade en myndighetslösning – att den verksamhetsansvariga för enheten, överåklagaren, saknade ekonomiansvar och andra administrativa befogenheter för dess polisverksamhet, vilken administrativt ingick i Rikskriminalpolisen – är en brist som ändå inte kom att åtgärdas i den slutliga utformningen av Ekobrottsmyndigheten.

Ekobrottsmyndigheten inrättades alltså utan att vissa grundläggande frågor hade fått någon uttalad lösning. Det är bl.a. frågan om riksåklagarens ställning i förhållande till Ekobrottsmyndigheten samt de vid Ekobrottsmyndigheten verksamma polisernas anställningsförhållanden och den begränsning i myndighetsledningens möjlighet att styra verksamheten i dess helhet som detta innebär.

Den geografiska avgränsningen av Ekobrottsmyndighetens primära sakliga ansvarsområde har också inneburit en situation där den operativa ekobrottsbekämpningen inte är nationellt samordnad, vilket kan antas påverka såväl effektiviteten som rätts säkerheten. Likartade synpunkter kan göra sig gällande beträffande avgränsningen av Ekobrottsmyndighetens sakliga ansvarsområde.

8.2 Förändringar efter inrättandet av Ekobrottsmyndigheten

Det har skett flera betydelsefulla förändringar utanför Ekobrottsmyndigheten som inneburit att förutsättningarna för ekobrottsbekämpning har ändrats sedan myndigheten inrättades.

En viktig faktor är skattebrottsenheternas tillkomst och expansion. En annan är förändringarna inom det övriga åklagarväsendet genom sammanslagningen av de regionala åklagarmyndigheterna till en myndighet, Åklagarmyndigheten, och inrättande av utvecklingscentrum.

Under senare tid har också en utveckling skett inom Polisen mot att i allt större utsträckning använda sig av nationellt samordnade insatser, bl.a. mot grov organiserad brottslighet.

Kunskapen om att de kriminella nätverken ägnar sig åt ekonomisk brottslighet har ökat under senare år och bekämpningen av sådan brottslighet ses som en viktig faktor i bekämpningen av den organiserade brottsligheten.

Det har i tiden efter inrättandet av Ekobrottsmyndigheten skett ett antal förändringar som gör att förhållandena idag är annorlunda än vad de var vid den tidpunkten. Utredningen ser följande förändringar som särskilt betydelsefulla i våra överväganden om hur ekobrottsbekämpningen fortsatt bör vara organiserad.

Genom tillskapandet av skattebrottsenheter inom Skatteverket finns numera rikstäckande utredningsresurser, utanför Polisen, för skattebrottslighet samt därmed närliggande brottslighet. Inom en nära förestående framtid räknar Skatteverket med att dessa enheter skall kunna biträda åklagare i alla utredningar som anmälts av Skatteverket. Dessa ärenden utgör en dryg tredjedel av Ekobrottsmyndighetens totala ärendemängd. Skattebrottsenheterna medverkar dessutom i andra utredningar än sådana som är föranledda av en anmälan från Skatteverket. Härigenom har alltså tillkommit konstanta och, får förmodas, för framtiden säkrade utredningsresurser för en stor andel av den brottslighet som faller inom Ekobrottsmyndighetens sakliga ansvarsområde. Samtidigt har det inneburit en återgång till mer traditionellt förundersökningsarbete, med åklagare och utredningspersonal organisatoriskt separerade och utan samlokalisering. Det kan dock framhållas att personal från skattebrottsenheterna ofta bereds tillfälliga lokaler i

Ekobrottsmyndigheten för att samarbete skall underlättas. Det finns också en central samrådsgrupp för skattebrottsenheterna, där företrädare för Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen ingår.

Vid tiden för inrättandet av Ekobrottsmyndigheten bestod vidare åklagarväsendet av flera regionala åklagarmyndigheter, underordnade Riksåklagaren. Tanken var att Ekobrottsmyndigheten, i förhållande till Riksåklagaren, närmast skulle ses som jämbördig med de regionala åklagarmyndigheterna. Med den nuvarande utformningen av åklagarväsendet, med en nationell åklagarmyndighet under direkt ledning av riksåklagaren och vid sidan därav Ekobrottsmyndigheten, har åklagarväsendet fått en struktur som är än svårare att förena med riksåklagarens uppgift enligt 7 kap. 2 § rättegångsbalken att ha ansvar för och utöva ledningen över hela åklagarväsendet än vad som var fallet vid myndighetens inrättande.

Omorganisationen av de regionala åklagarmyndigheterna till en nationell åklagarmyndighet har vidare medfört att Åklagarmyndigheten har kunnat etablera nationella utvecklingscentrum och i ökad utsträckning särskilda kammare för vissa brottstyper med ett vidare geografiskt ansvarsområde, t.ex. riksenheten mot korruption och de internationella åklagarkamrarna. I förhållande till vad som gällde vid tiden för inrättandet av Ekobrottsmyndigheten har möjligheterna alltså ökat till att anpassa organisationen inom Åklagarmyndigheten efter de behov ett visst sakområde ställer. Det finns numera även en i stor utsträckning genomförd ambition till samlokalisering med Polisen och till att använda sig av gemensamma arbetsgrupper i utredningar där en sådan arbetsform kan effektivisera utredningsarbetet.

Även om det ännu inte har inneburit några större organisatoriska förändringar har under senare tid också inom Polisen åtgärder vidtagits för en ökad nationell samordning av dess verksamhet. Det gäller särskilt i fråga om bekämpningen av den organiserade brottsligheten, genom samarbetsorganet det Operativa rådet. Utvecklingen förefaller gå i riktning mot en nationellt samordnad polisverksamhet.

Dessa förändringar innebär sammantaget att förhållandena idag i flera väsentliga avseenden skiljer sig från vad som gällde när förslaget om att inrätta en ekobrottsmyndighet lades fram. Dessa förhållanden ger särskild anledning att närmare överväga om det fortfarande finns motiv för att fortsatt ha en särskild organisatorisk

lösning just för ekobrottsbekämpning. Det finns anledning att framhålla att utredningens uppdrag inte enbart är att skapa förutsättningar för en effektiv ekobrottsbekämpning. Utredningen måste också se på effekterna för den totala brottsbekämpningen.

8.3 Organisatoriska frågor

Det bör inte genomföras en organisatorisk särlösning inom ekobrottsbekämpningen som innebär att åklagare och poliser är anställda vid samma myndighet. Utredningen ser heller inte förutsättningar att omvandla Ekobrottsmyndigheten till en polismyndighet. Vårt uppdrag ger dessutom inte utrymme att föreslå någon förändring av skattebrottsenheternas nuvarande utformning.

Som nämns i kapitel 2 har Beredningen för rättsväsendets utveckling nyligen tagit upp frågan om en närmare samordning av åklagar- och polisverksamhet (SOU 2005:84). Den rådande principen i Sverige är att organisatoriskt separera dessa verksamheter. Även om denna separation ursprungligen i huvudsak tillkom av praktiska skäl, motiveras den numera i första hand av rättssäkerhetsskäl. Det är främst risken för att åklagarnas självständighet i sitt beslutsfattande skall påverkas och att deras kontrollfunktion över polisverksamheten skall hämmas om de ingår i samma organisation som åsyftas. Av detta skäl har t.ex. en liknande organisatorisk separation skett mellan åklagare och polis inom det engelska rättssystemet under 1990-talet. Det har också framkommit att det i flera andra europeiska länder, med en mer sammanflätad åklagar- och polisorganisation, finns intresse och tendenser mot att verka för ett självständigare åklagarväsende, alltså i riktning mot det svenska systemet.

Samtidigt har det skett en utveckling mot utökat samarbete mellan åklagare och polis, där det blir allt vanligare att åklagarkammare och polismyndigheter lokaliseras i en gemensam byggnad eller i nära anslutning till varandra, samt att man bildar gemensamma samlokaliserade arbetsgrupper för en viss brottsutredning eller vissa brottstyper.

Samlokalisering av åklagare och polis samt andra specialister, utmärker arbetssättet vid Ekobrottsmyndigheten. Regeringens ekobrottsberednings förslag var att dessa yrkesgrupper genom

bildandet av Ekobrottsmyndigheten även skulle vara anställda vid myndigheten. Det finns självklara fördelar med en sådan lösning. För myndigheten underlättas ledning och styrning av verksamheten, samtidigt som man undviker eventuella effektivitetsförluster av att förundersökningsledaren inte har direkt kontroll över utredningsresurserna.

Det kan därför finnas anledning att på nytt överväga om poliser och åklagare skall kunna vara anställda vid samma myndighet. Det förutsätter dock enligt vår mening en bredare översyn av rättsväsendets utformning och organisation och de eventuella effekter detta kan ha på rättssäkerheten och på åklagarnas rättsliga ställning, än vad som kan ske inom ramen för denna utredning. Detta eftersom utredningen inte ser några skäl att i detta hänseende särbehandla ekobrottsbekämpningen i förhållande till övrig brottsbekämpning. Det finns därför inte anledning att närmare överväga en organisatorisk lösning som innebär att åklagare och poliser ingår i samma organisation.

Emellanåt framförs också synpunkten att Ekobrottsmyndigheten, bl.a. med hänsyn till svårigheterna att lösa polisernas ”dubbla” anställningsförhållanden, bör övergå till att vara en polismyndighet, med åklagare placerade på myndigheten. Utredningen kan visserligen se fördelarna med denna lösning, men även en sådan organisatorisk lösning skulle innebära ett klart avsteg från hur rollfördelningen mellan åklagare och polis är avsedd att fungera. Att ha åklagare fast verksamma vid en polismyndighet som förundersökningsledare, med den funktion detta innebär av att även kontrollera den polisiära verksamheten, bör, med hänsyn till de rättssäkerhetsfrågor detta ger upphov till, inte genomföras som en särlösning för ekobrottsbekämpningen.

Det står vidare klart att skattebrottsenheterna har blivit en allt viktigare aktör inom ekobrottsbekämpningen. Skatteverket har uttalat att dessa enheter inom en inte alltför avlägsen framtid bör kunna ha en sådan organisation att de kan handlägga alla de anmälningar om skattebrott som härrör från Skatteverket. Skattebrottsenheternas utveckling har skett i tiden efter det att Ekobrottsmyndigheten inrättades och har i viss mån ändrat förutsättningarna i förhållande till vad som gällde när förslaget till inrättandet av Ekobrottsmyndigheten lades fram. De har inte minst inneburit ett betydande resurstillskott till ekobrottsbekämpningen.

Samtidigt har det medfört en något mer splittrad organisatorisk struktur inom ekobrottsbekämpningen, och inneburit att tanken

med samlokaliseringen av utredningspersonal inom ekobrottsbekämpningen inte har kunnat genomföras fullt ut. Utredningen är visserligen inte uttryckligen förhindrad att föreslå förändringar av hur skattebrottsenheterna är organiserade. Det är dock inte en frågeställning som behandlas i direktiven, då uppdraget i första hand berör Ekobrottsmyndighetens organisation och verksamhet. Utredningen har därför inte sett det som sin uppgift att närmare överväga förändringar av skattebrottsenheterna.

Det organisatoriska alternativet till att Ekobrottsmyndigheten fortsatt utgör en självständig åklagarmyndighet utredningen därmed närmare har att överväga, är om myndighetens verksamhet på något sätt bör inordnas i Åklagarmyndighetens och Polisens organisationer.

8.4 Ansvarsområde

Det finns tydliga effektivitets- och rättsäkerhetsskäl mot en geografisk uppdelning av ekobrottsbekämpningen på parallella myndigheter. Ekobrottsbekämpningen bör därför fortsättningsvis bedrivas inom en eller flera rikstäckande myndigheter.

Uppdelningen av det sakliga ansvarsområdet, primärt efter brottsrubricering, kan bl.a. medföra gränsdragningsproblem.

Utredningen har inte mött någon som velat behålla den nuvarande geografiska uppdelningen av ekobrottsutredningar mellan Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten/Polisen eller någon som ens sett fördelar med denna uppdelning. Det har däremot framförts flera argument till stöd för att avskaffa den nuvarande geografiska uppdelningen. Denna uppdelning försämrar möjligheten till en samlad överblick av och ett samordnat arbete mot ekobrottsligheten. Den kan resultera i att oklarheter kan uppstå om vilken myndighet som skall hantera ett visst ärende, vilket kan innebära tidsförluster och därmed påverka effektiviteten i brottsbekämpningen. Det kan härvid noteras att forumfrågan i ett ekobrottsärende ofta kan vara mer komplicerad än vad som normalt är fallet i andra brottsutredningar. Den misstänkte kan bo på en viss ort medan den näringsverksamhet han bedrivit har sitt säte eller driftställe på en eller flera andra orter. Den geografiska

uppdelningen medför slutligen en risk för att misstänkta personer behandlas olika beroende på var i landet brottet utreds.

Utredningen ser av här angivna skäl det som en utgångspunkt för våra fortsatta överväganden om den organisatoriska utformningen att ekobrottsbekämpningen skall bedrivas inom en eller flera myndigheter med ett riskstäckande geografiskt ansvarsområde.

Vad gäller det sakliga ansvarsområdet avviker den lösning som valts för Ekobrottsmyndigheten från hur det är ordnat för de jämförbara organisationerna i Norge, Danmark och Storbritannien. Där sker urvalet av vilka ärenden som skall handläggas utifrån omständigheterna i det enskilda ärendet. Ett ärende handläggs av den särskilda ekobrottsmyndigheten om handläggningen kräver den kompetens som denna organisation besitter, eller om det annars finns särskilda skäl för att ärendet skall utredas av den.

Att det primära sakliga ansvarsområdet för Ekobrottsmyndighetens del avgränsas genom en i förordning angiven brottskatalog ger en större tydlighet, men kan samtidigt medföra att den kompetens som Ekobrottsmyndighetens personal besitter inte alltid utnyttjas för handläggning av de ärenden där den bäst hade kommit till nytta. Vidare kan det ge upphov till gränsdragningsproblem, t.ex. när det inte initialt går att med säkerhet säga vilken brottstyp som misstanken avser eller när det är fråga om blandbrottslighet. I likheten med vad som ovan anförts om den geografiska uppdelningen förutsätter detta myndighetsöverskridande kontakter, som dels kan innebära tidsförluster, dels medföra att ärendet, i vart fall i vissa skeden av utredningen, inte handläggs av den organisation som är bäst lämpad att utreda ärendet. Dessa faktorer kan i slutändan påverka effektiviteten.

De problem som nu beskrivits kan i och för sig förekomma även mellan olika enheter inom en och samma myndighet. Hanteringen av dessa problem torde dock inte underlättas, utan snarare försvåras, av att det här är fråga om skilda myndigheter och därför i större utsträckning är avhängigt av ett gott samarbetsklimat mellan myndigheterna. om sådana problem uppkommer inom en myndighet kan de vid bristande samarbete hanteras av en överordnad chef.

Det finns utanför det primära sakliga ansvarsområdet ett antal brottstyper där en brottsutredning kan ställa särskilda krav på kännedom om finansiella förhållanden, näringslivsförhållanden, skatterätt eller liknande. Det kan t.ex. gälla de i 9 och 10 kap. brottsbalken angivna brotten, dvs. olika former av oredlighets- och

trolöshetsbrott, och korruptionsbrottslighet, men även upphovsrättsligt relaterad brottslighet och arbetsmiljöbrott. Det utrymme som finns för Ekobrottsmyndigheten enligt dess instruktion att handlägga dessa ärenden tycks hittills inte ha utnyttjats i någon större omfattning. Möjligen kan de riktlinjer i bl.a. denna fråga som nyligen antagits av Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten medföra en förändring i detta hänseende.

8.5 Effektiv brottsbekämpning

Specialistkompetens hos åklagare och övrig utredningspersonal är nödvändigt för en effektiv och rättssäker hantering av komplicerade ekobrottsutredningar. Samtidigt ställer förekomsten av blandbrottslighet och kampen mot den organiserade brottsligheten krav på ett väl utvecklat samarbete med annan specialistkompetens. Det är för den allmänna kompetensnivån inom brottsbekämpningen som helhet också viktigt att det finns en rörlighet mellan olika specialisttjänster, däribland ekobrottsbekämpning, och mer allmän åklagar- och polisverksamhet.

Det grundläggande syftet med vårt uppdrag är att åstadkomma en så effektiv ekobrottsbekämpning som möjligt. Den övergripande målsättningen måste samtidigt vara att ekobrottsbekämpningen organiseras på ett sätt som ger förutsättningar för en så väl fungerande total brottsbekämpning som möjligt.

Det är därför av vikt att utredningens överväganden om den organisatoriska utformningen inte endast baseras på konsekvenserna för ekobrottsbekämpningen separat, utan samtidigt beaktar effekterna på brottsbekämpningen i dess helhet. Även detta är en fråga som kan behöva en bredare genomlysning i förhållande till hur rättsväsendet i dess helhet är organiserat. Det bedrivs idag brottsbekämpning vid ett flertal olika myndigheter, med olika inriktning. Den övergripande frågan om hur det påverkar effektiviteten i brottsbekämpningen i stort att sådan verksamhet förekommer i till Åklagarmyndigheten och Polisen parallella organisationer kan inte belysas närmare här. Däremot bör i detta sammanhang konsekvenserna för övrig brottsbekämpning uppmärksammas vid överväganden av åtgärder som kan antas påverka effektiviteten inom ekobrottsbekämpningen.

I detta avsnitt behandlas tre områden som är av central betydelse för hur en effektiv ekobrottsbekämpning skall organiseras, samt vilken betydelse det har för övrig brottsbekämpning.

En annan utgångspunkt när man överväger åtgärder för en effektivare brottsbekämpning måste naturligtvis vara att beakta konsekvenserna för rättssäkerheten.

8.5.1 Specialisering

Vad som bl.a. utmärker ekobrottsutredningar i förhållande till utredningar om annan brottslighet är att de kan kräva särskilda kunskaper om näringslivsförhållanden, de rättsregler som styr hur en näringsverksamhet skall bedrivas och, naturligtvis, de aktuella straffbestämmelserna. Vidare att sådana utredningar kan vara förhållandevis komplexa och resurskrävande. Det framstår därför som uppenbart att det av effektivitetsskäl är viktigt att det för mer komplicerade ekobrottsutredningar finns tillgång till personer med djupare kunskaper om näringsverksamhet och näringslivsrelaterad brottslighet, än vad åklagare och poliser normalt förväntas ha. Det bör som regel även medföra större rättssäkerhet för den brottsmisstänkte om utredarna är väl insatta i hur en näringsverksamhet bedrivs och de regler som gäller för sådan verksamhet.

Detta förutsätter att det bedrivs en väl utvecklad metod- och kompetensutveckling inom området för ekobrottsbekämpning.

De frågor som kommer upp i en ekobrottsutredning är så pass varierande att det inte alltid är tillräckligt att tala om en särskild ekobrottskompetens, utan det kan i mer komplicerade utredningar behövas personer särskilt inriktade på brott inom finansmarknaderna, skattebrott, korruptionsbrott, bolagsrättslig brottslighet m.m.

Med detta sagt, vill utredningen samtidigt understryka det grundläggande behovet av mer allmän åklagar- och poliskompetens även i dessa utredningar. Många inslag i utredningarna är naturligtvis likartade, oavsett vilken brottslighet det rör. Det kan vidare finnas en svaghet i en alltför uttalad specialisering, där inte samtidigt behovet beaktas av kompetens att sätta den aktuella brottsutredningen i relation till övrig brottsbekämpning. Faran som kan finnas i detta är att man övervärderar den brottslighet man själv är specialist på och att det då kan finnas en risk för felaktiga prioriteringar och att beslutsfattandet sker på ett sämre underlag än

vad som hade varit fallet om man hade haft ett bredare jämförelseunderlag.

Det är t.ex. av väsentlig betydelse att det inom alla brottsutredningar finns en god generell kunskap om lagstiftning och praxis gällande tvångsmedel, det processuella förfarandet och påföljdssystemet, inte minst för att upprätthålla en proportionalitet i behandlingen av de brottsmisstänkta.

Behovet av tillgång till kompetens- och metodutveckling för de som är specialiserade på ekobrottsbekämpning innefattar således inte endast sådan utveckling som är inriktad på ekobrottslighet, utan också mer generella kunskaper om brottsbekämpning.

Utredningen ser sammantaget ett fortsatt stort behov av att ge så goda förutsättningar som möjligt för specialisering av åklagare och polis inom ett sådant område som ekobrottsbekämpningen. Troligen har detta behov accentuerats under senare år med en alltmer globaliserad marknad. Vidare kan det inte råda någon tvekan om att det finns ett tydligt behov av att i mer komplicerade utredningar komplettera utredningsenheterna med andra yrkesgrupper, med mer djupgående kunskaper inom vissa områden, t.ex. revisorer och experter på de finansiella marknaderna m.m.

Denna specialistkompetens kan emellertid inte anses vara generellt nödvändig för att kunna bedriva en effektiv ekobrottsutredning. Den huvudsakliga delen av ekobrottsutredningarna torde kunna hanteras av utredningspersonal utan sådan specialistkompetens. Som framgått av redovisningen i kapitel 4 utgör skattebrott och bokföringsbrott drygt 90 procent av Ekobrottsmyndighetens och Åklagarmyndighetens totala volym av ekobrottsärenden. En del av dessa ärenden utreds av skattebrottsenheterna och flertalet av dem torde inte vara mer komplicerade än att dessa utredningar skulle kunna ledas av andra åklagare än de som har specialisttjänst som ekoåklagare.

Det kan ifrågasättas om det är ett effektivt utnyttjande av specialistkompetens att låta dessa specialister utreda ärenden där deras särskilda kunskaper inte kommer till egentlig användning. De bör i stället kunna koncentrera sig på allvarlig och komplicerad ekonomisk brottslighet. Mot detta kan emellertid hävdas att ekobrottspecialisten har bättre förutsättningar att se om ett till synes mindre omfattande ärende innehåller mer komplicerad brottslighet. En erfaren ekoåklagare har också bättre möjlighet att snabbt ta ställning i utrednings- och åtalsfrågan i mindre komplicerade ärenden. Dessa åklagare får dessutom en god

överblick över den anmälda brottsligheten och kan på så sätt tidigt se tendenser och förändringar i brottsutvecklingen. Ekobrottsmyndighetens hantering av s.k. mängdärenden talar för att så kan vara fallet. Det kan dock framhållas att denna frågeställning kan hanteras såväl inom Ekobrottsmyndigheten som inom Åklagarmyndigheten och Polisen.

Till detta kommer att det kan vara av betydelse såväl för att bidra till en effektiv ekobrottsbekämpning som för brottsbekämpningen i övrigt att det inom åklagar- och polisväsendet förekommer en rotation bland specialisttjänsterna, så att kompetens på olika områden breddas och kunskaper inom ett visst område kommer fler till del än bara dem som är särskilt inriktade mot den aktuella brottsligheten. Detta är viktigt inte minst med tanke på blandbrottsligheten, vilken behandlas i nästa avsnitt.

8.5.2 Blandbrottslighet m.m.

Som nämnts i kapitel 3 har det förhållandet att kriminella nätverk ägnar sig åt ekonomisk brottslighet vid sidan av annan kriminalitet uppmärksamrats allt mer under senare år. Det förekommer naturligtvis även utanför den organiserade brottsligheten att kriminella begår olika former av brott, däribland ekobrott. Det är säkerligen också så att ekobrottsutredningar kan vara ett av flera sätt att mer effektivt slå mot den organiserade brottsligheten. Detta särskilt om antagandena om att de kriminella nätverken alltmer utnyttjar etablerade företag eller driver en utåt sett legal näringsverksamhet för att dölja och utveckla sin kriminalitet är riktiga.

Bekämpningen av blandbrottsligheten ställer krav på ett utvecklat samarbete mellan specialister på olika områden, ett väl fungerande informationsutbyte och en tydlig samordning av insatserna mot den organiserade brottsligheten. I annat fall kan situationer uppkomma där det bedrivs parallella utredningar med skilda inriktningar, att viss brottslighet inte uppmärksammas under utredningen eller att det görs felaktiga prioriteringar ifråga om utredningens inriktning. Det kan inte anses godtagbart, varken ur effektivitets- eller rättssäkerhetssynpunkt, att flera separata brottsutredningar bedrivs samtidigt mot samma person.

Det är inte minst inom underrättelseverksamheten av vikt att det finns en samordning och tillgång till kompetens på olika brottsområden. De regionala underrättelsecentrum som inrättats i

Göteborg, Malmö och Stockholm är ett steg i denna riktning, men behovet av dem ger också en signal om bristerna i den nuvarande uppbyggnaden av underrättelseverksamheten, då sådan förekommer på ett flertal olika myndigheter utan möjligheter till samkörning av registeruppgifter och med skilda inriktningar, vilket kan få till följd att alla uppgifter om brottslig verksamhet inte uppmärksammas.

Som ovan nämns är det ur detta perspektiv också viktigt att det bland personalen inom de brottsbekämpande myndigheterna finns både en bred och djup kompetens inom olika brottsområden.

Med den nuvarande uppdelningen av brottsbekämpning och brottsutredningar inom olika myndigheter baserad på brottstyp och geografiskt område, kan det även uppstå problem i hanteringen av vad som kan kallas gränssnittsbrottslighet, dvs. misstankar om brott, där det initialt inte står klart inom vilken myndighets eller organisations ansvarsområde det faller. Det finns en risk att dessa oklarheter innebär att ingen myndighet känner sig manad att direkt ta ansvar för utredningen, vilket innebär att den i vart fall initialt inte handläggs lika effektivt som andra utredningar.

8.5.3 Resurser och prioriteringar

Ett av de uppmärksammade problemen med ekobrottsbekämpningen i tiden före bildandet av Ekobrottsmyndigheten var att den ansågs vara lågt prioriterad i förhållande till annan brottslighet. Resurserna för ekobrottsbekämpning fredades därför inte alltid, särskilt inom polismyndigheterna.

Det finns naturligtvis ett grundläggande resursbehov för att kunna bedriva en effektiv ekobrottsbekämpning. Lika självklart är att det finns ett samband mellan resurstilldelning och den volym brottsförebyggande och brottsutredande åtgärder som en myndighet kan vidta.

Som nämnts ovan (avsnitt 7.3) har tillkomsten av skattebrottsenheterna inneburit att utredningsresurser långsiktigt säkrats, i vart fall för utredning av Skatteverkets brottsanmälningar. Med hänsyn till den stora andel dessa anmälningar utgör av Ekobrottsmyndighetens totala ärendemängd, innebär detta en stor skillnad i förhållande till hur situationen var när Ekobrottsmyndigheten inrättades.

Det har emellertid framkommit att det inom ekobrottsbekämpningen utanför Ekobrottsmyndighetens primära geografiska ansvarsområde fortfarande, trots det resurstillskott skattebrottsenheterna inneburit, inte alltid går att freda de resurser som är avsatta för ekobrott. Att så sker torde dock ofta ha sin förklaring i att dessa resurser har behövts för utredningar av annan prioriterad brottslighet. Det får förutsättas att de prioriteringsbeslut som fattas inom de brottsbekämpande myndigheterna sker utifrån de riktlinjer regering och riksdag har lagt fast. Vidare framstår det som en naturlig konsekvens av skattebrottsenheternas utbyggnad, att därigenom frigjorda polisresurser utnyttjas för annan polisverksamhet.

För att kunna avgöra vad detta innebär för brottsbekämpningen i dess helhet måste man således veta vilka konsekvenser det hade fått för brottsbekämpningen i övrigt om poliser och åklagare som har som huvudsaklig arbetsuppgift att hantera ekobrottsärenden hade varit fredade från annan verksamhet och därmed inte hade kunnat hjälpa till med annan brottbekämpning. Något sådant underlag har utredningen inte haft tillgång till.

Däremot borde det vara möjligt att tydligare avdela resurser för ekobrottsbekämpning, om avsikten är att den alltid, eller i större utsträckning, skall prioriteras framför annan brottslighet. Frågor om vilka prioriteringar en polismyndighet skall göra mellan olika brottstyper är emellertid inte något som utredningen skall ta ställning till.

Utredningen delar helt uppfattningen att det är en väsentlig förutsättning för en effektiv ekobrottsbekämpning att den har en långsiktigt säkrad resurstilldelning. Samtidigt måste behovet av tillräcklig flexibilitet inom brottsbekämpningen beaktas.

Att resurserna för bekämpningen av viss brottslighet säkras genom att den bedrivs i en särskild myndighet begränsar möjligheterna för riksdag och regering att få genomslag för beslut som syftar till ökad effektivitet mot annan prioriterad brottslighet. Om statsmakterna vill att de brottsbekämpande myndigheterna skall sätta in mer resurser på bekämpning av viss brottslighet, t.ex. människohandel, finns inte samma handlingsutrymme att tillmötesgå ett sådant krav om resurser är bundna inom en separat myndighet för bekämpning av annan specifik brottslighet.

Variationer inom brottsligheten bör också kunna mötas av de brottsbekämpande myndigheterna genom omprioriteringar och omdispositioner av dess personal. Det kan gälla möjligheten att

snabbt sätta in personal vid någon större händelse eller för att möta en ”våg” av en viss typ av brottslighet. På ekobrottsområdet kan t.ex. en större utredning under en viss tidsperiod kräva att ett antal personer avsätts för att endast ägna sig åt den utredningen, vilket kan kräva tillfälliga resursförstärkningar.

Det är knappast oroande om resurser flyttas från ekobrottsbekämpningen vid enstaka specifika situationer, t.ex. för en mordutredning., Problemet uppkommer först om ett sådant förfarande sker systematiskt eller annars i större omfattning så att den långsiktiga resursfördelningen enligt regeringens och riksdagens anvisningar åsidosätts. Enligt vår uppfattning bör det emellertid vara möjligt att genom central styrning säkerställa att så inte sker. Detta förefaller också vara uppfattningen inom Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen.

8.6 Finns fortfarande skäl för en särskild myndighet för ekobrottsbekämpning?

Med beaktande av den utveckling som skett under senare år, föreligger inte längre ett tydligt behov av att bedriva ekobrottsutredningar inom en särskild myndighet, på det sätt som förelåg vid tidpunkten för inrättandet av Ekobrottsmyndigheten. Tvärtom finns numera samma förutsättningar för en effektiv ekobrottsbekämpning inom Åklagarmyndigheten och Polisen.

Det uttalade syftet med inrättandet av Ekobrottsmyndigheten var att myndigheten skulle kunna ta ett samlat grepp om ekobrottsbekämpningen, både på strategisk nivå och i operativt hänseende. Vidare skulle inrättandet av myndigheten innebära att det fanns en långsiktig resurssäkring för ekobrottsbekämpningen. Vid myndigheten skulle arbetet bedrivas i åklagarledda arbetsgrupper, vilket förväntades leda till en ökad effektivitet. I detta avsnitt redovisas utredningens överväganden i frågan om det fortsatt finns ett behov av en särskild myndighet för ekobrottsbekämpning. Det enda rimliga alternativ som står till buds är enligt utredningens mening, som ovan redovisas, att inordna ekobrottsbekämpningen i den övriga brottsbekämpningen. Detta antingen genom att lägga ned Ekobrottsmyndigheten och föra över verksamheten till Åklagarmyndigheten och Polisen eller att inordna myndigheten i Åklagarmyndigheten.

8.6.1 Slutsatser av vår utvärdering

Som framgår av redovisningen i kapitel 4, har Ekobrottsmyndighetens resultat förbättrats under senare år. Det går dock inte att av tillgänglig statistisk se någon tydlig skillnad mellan den ekobrottsbekämpning som bedrivs i Ekobrottsmyndighetens regi och den som hanteras av Åklagarmyndigheten och polismyndigheterna.

I detta sammanhang måste emellertid de stora skillnaderna mellan myndigheternas geografiska ansvarsområden beaktas, där Ekobrottsmyndigheten har ansvaret för storstadsregionerna. Detta bör innebära, att Ekobrottsmyndigheten har en förhållandevis större andel ärenden rörande allvarlig ekonomisk brottslighet. Något klart stöd för ett sådant ställningstagande finns dock inte i den statistik utredningen haft möjlighet att ta del av. Den enda statistik som berör denna fråga är andelen beslut om häktning, framställan och anhållande, varav slutsatser möjligen kan dras om ärendenas svårighetsgrad. Denna statistik visar inte på några tydliga skillnader mellan myndigheterna. Samtidigt tycks de "stordriftsfördelar" Ekobrottsmyndigheten bör ha genom ett större ärendeunderlag på ett mer begränsat geografiskt område, vilket ger förutsättningar att samla personalen i större enheter, inte ha gett någon mer märkbar effekt på verksamhetsresultaten i förhållande till Åklagarmyndighetens och Polisens arbete med ekobrottsutredningar.

Under alla förhållanden ger tillgänglig statistik inte stöd för annan slutsats än att det såväl inom Ekobrottsmyndigheten som inom Åklagarmyndigheten och Polisen, med det bistånd som dessa myndigheter erhåller från skattebrottsenheterna, under senare år har bedrivs ett allt effektivare utredningsarbete mot ekonomisk brottslighet.

Vad avser Ekobrottsmyndighetens verksamhet bör också framhållas att av de anställda inom Ekobrottsmyndigheten som på olika sätt gett sin syn på myndighetens verksamhet, varav många har erfarenhet av traditionellt förundersökningsarbete, har flertalet framhållit fördelarna med det arbetssätt som används inom myndigheten, vilket av dem anses ge goda effekter såväl på kvalitén som på effektiviteten i utredningsarbetet.

8.6.2 Vilka förändringar kan ske med den nuvarande organisatoriska utformningen?

Ovan har nämnts några problemområden som varit olösta sedan Ekobrottsmyndigheten inrättades. Frågan här är om dessa problem kan åtgärdas inom ramen för den nuvarande organisatoriska utformningen.

Eftersom utredningen inte ser förutsättningar att ändra Ekobrottsmyndighetens status som åklagarmyndighet, kvarstår problematiken med hur väl förenligt den nuvarande utformningen är med riksåklagarens ansvar för åklagarväsendet enligt 7 kap. 2 § första stycket rättegångsbalken. Det saknas både underlag och skäl att förändra riksåklagarens funktion inom åklagarväsendet, vilken är av så grundläggande karaktär för vårt rättssystem att den omnämns i regeringsformen.

Inte heller frågan om polisernas anställningsförhållanden kan få en fullständig lösning med nuvarande utformning. Det alternativ utredningen närmare övervägt är om detta problem kan åtgärdas genom att generaldirektören för Ekobrottsmyndigheten, som idag är överåklagare, också blir polischef. Det skulle innebära något förbättrade möjligheter för generaldirektören att utöva sitt ansvar som myndighetschef under regeringen.

Det förutsätter emellertid en organisatorisk lösning som innebär att det tillskapas en sidoordnad polismyndighet, vilket i praktiken har mycket gemensamt med en lösning där Ekobrottsmyndigheten blir en kombinerad åklagar- och polismyndighet. Det senare är något som utredningen, av skäl som närmare redovisas i avsnitt 7.3, inte anser skulle vara förenligt med vårt uppdrag att föreslå, med hänsyn till hur det svenska rättssystemet i övrigt är utformat. En sådan lösning skulle även innebära en återgång till den ordning som gällde före förstatligandet av polis- och åklagarväsendet år 1965, med en sammankoppling av åklagarrollen och polisrollen på chefsnivå, och medföra att generaldirektören skulle bli underställd, förutom regeringen, både riksåklagaren och rikspolischefen.

De problem man pekade på med den dubbla chefsfunktionen i samband med 1965 års reform – att den ökande komplexiteten gjorde att samma person svårigen kunde motsvara både de lämplighetskrav som bör ställas på innehavaren av en chefsåklagar tjänst och de som bör ställas på en polischefstjänst – har inte minskat sedan dess. Att generaldirektören blir polischef förändrar inte heller situationen i det operativa arbetet, på kammarnivå, där

det fortsatt skulle behövas separata chefer för åklagar- och polisverksamheten.

Utredningen ser därför sammantaget att de fördelar en sådan lösning kan ha för ekobrottsbekämpningen inte är av sådan styrka att det motiverar en ordning som i väsentliga hänseenden går på tvärs mot de principer som den organisatoriska utformningen av brottsbekämpningen i övrigt bygger på.

Vad utredningen anser kan och också bör genomföras om Ekobrottsmyndigheten fortsatt skall ha ett nationellt ansvar för ekobrottsbekämpningen är att myndigheten ges ett rikstäckande operativt ansvar för ekobrottsutredningar. De något oklara skäl som motiverade den nuvarande geografiska avgränsningen av Ekobrottsmyndighetens primära sakliga ansvarsområde kan under inga förhållanden väga upp de negativa konsekvenser denna avgränsning får för effektiviteten i ekobrottsbekämpningen och för rätts-säkerheten.

Utredningen ser alltså inte förutsättningar att för närvarande åtgärda de organisatoriska problem som redovisats tidigare, mer än att Ekobrottsmyndigheten ges ett rikstäckande ansvar för ekobrottsutredningar. Frågan är därmed om ekobrottsbekämpningen enligt i huvudsak nuvarande utformning är att föredra framför att den i någon form inordnas med övrig brottsbekämpning.

8.6.3 Behov av en särskild myndighet för ett effektivt utredningsarbete

För det operativa arbetet är det främst möjligheterna till samlokalisering, kompetensutveckling och att resurserna är fredade från annan brottsbekämpning som har framhållits som betydelsefulla för att kunna bedriva en effektiv ekobrottsbekämpning.

Med den utveckling som skett inom Åklagarmyndigheten och Polisen under senare år, kan det dock ifrågasättas om dessa skäl motiverar att ekobrottsbekämpningen sker inom en särskild myndighet. Det är, som ovan nämnts, numera vanligt förekommande med en samlokalisering av åklagare och polis på olika områden.

I förhållande till den nuvarande organisatoriska lösningen inom Ekobrottsmyndigheten, där poliserna har kvar sin anställning inom Polisen, kan det i operativt hänseende inte anses ligga någon avgörande skillnad i om åklagare, poliser och andra specialister

samarbetar inom en särskild myndighet, än om de gör det vid särskilda enheter inom Åklagarmyndigheten genom ett samarbete med Rikspolisstyrelsen eller polismyndigheterna. Det får antas att dessa myndigheter också skulle medverka till en lösning där ekoåklagare och ekopoliser samlokaliseras i särskilda enheter i vart fall för bekämpning av allvarigare former av ekobrott, på samma sätt som det i dag förekommer ett nära samarbete på vissa håll utanför Ekobrottsmyndighetens område och inom andra brottsområden. För större utredningar kan även tillfälliga arbetsgrupper sättas ihop, där det vid behov även kan ingå personer med kompetens på andra brottsområden.

Vidare bör beaktas att en stor andel av utredningsinsatserna inom vissa ekobrottsärenden sker av personal vid skattebrottsenheterna. Med tanke på den stora andel som skattebrottsärendena utgör av Ekobrottsmyndighetens totala volym, sker alltså en hel del av det operativa arbetet i former som mycket liknar traditionellt förundersökningsarbete.

Ett skäl som ur operativ synpunkt talar mot att bedriva operativ ekobrottsbekämpning inom en särskild myndighet är vad som ovan anförts om blandbrottslighet och den organiserade brottsligheten och de behov av samordning för att undvika parallella utredningar och informationsutbyte mellan utredningspersonal med olika specialiteter dessa företeelser kräver för att bekämpas effektivt. Ett annat är att det kan innebära en försämrad generell kunskap inom åklagar- och polisväsendet i övrigt vad gäller ekonomisk brottslighet. Detta kan i sin tur medföra ett sämre rekryteringsunderlag till specialisttjänster som ekoåklagare eller ekopolis, samt medföra att ekobrottslighet inte upptäcks i samma utsträckning som kan ske om det finns en bredare ekobrottskompetens inom åklagar- och polisväsendet.

Det är överhuvudtaget så att uppdelningen av brottsbekämpningen på flera myndigheter begränsar flexibiliteten inom organisationen i stort. Det innebär att det blir svårare att möta tillfälliga resursbehov på en viss plats eller att snabbt möta mer konstanta förändringar i brottsutvecklingen. Vidare gör denna uppdelning det svårare att utnyttja specialistkompetens inom ekobrottslighet för de brottsutredningar där denna kompetens bäst kommer till användning. Den nuvarande ordningen innebär att Ekobrottsmyndighetens ansvarsområde avgränsas genom en brottskatalog i dess instruktion. I en enhetlig organisation ges förutsättningar att styra utredningar, oberoende av brottsrubricering, till den eller de

som besitter viss kompetens. Specialister på ekobrottslighet kan då utnyttjas för de brottsutredningar där den kompetensen bäst kommer till nytta, utan hinder av ett i författning angivet sakligt ansvarsområde.

Sammantaget har utredningen, när hänsyn tas enbart till det operativa arbetet, inte funnit några mer beaktansvärda skäl som talar för att ekobrottsutredningar bör hanteras inom en särskild myndighet. Tvärtom finns med beaktande av de förändringar som skett inom brottslighet och brottsbekämpning i tiden efter Ekobrottsmyndighetens inrättande, goda skäl att anta att den nuvarande uppdelningen av brottsbekämpningen i olika myndigheter inte är en ideal organisatorisk utformning för att uppnå en effektiv brottsbekämpning.

Med detta sagt, vill utredningen framhålla att det inte på något sätt ifrågasätts att det utredningsarbete som bedrivs inom Ekobrottsmyndigheten sker på ett effektivt sätt. Tvärtom har myndigheten utvecklat arbetsformer som i flera avseenden bör kunna tjäna som förebild för brottsbekämpningen i övrigt. Utredningen anser dock att det numera borde vara möjligt att, med hänsyn till den allmänna utvecklingen inom brottsbekämpningen under senare år, bedriva ett lika effektivt arbete inom ramen för ett samarbete mellan Åklagarmyndigheten och Polisen, samtidigt som det borde kunna ge bättre förutsättningar att bekämpa blandbrottslighet, däribland den organiserade brottsligheten. Det ger också en mer flexibel organisation, vilket sig skapar förutsättningar för en effektivare brottsbekämpning i stort.

8.6.4 Behov av en särskild myndighet för att fullgöra stabsfunktioner m.m.

Behovet av en särskild myndighet för ekobrottsbekämpning beror emellertid inte endast på vilka förutsättningar detta innebär för ett effektivt utredningsarbete, utan också i vilken mån det finns behov av en särskild stabsmyndighet, som samordnar insatserna mot ekonomisk brottslighet, däribland det brottsförebyggande arbetet.

Att i dess helhet utvärdera denna del av Ekobrottsmyndighetens uppdrag är i det närmaste ogörligt i detta sammanhang. Bedömningen av hur myndigheten uppfyller sin stabsfunktion får närmast göras av dess uppdragsgivare, regeringen.

Det har dock inom ramen för denna utvärdering inte framkommit annat än att Ekobrottsmyndigheten fullgör detta uppdrag på ett fullgott sätt. Det har tidigare möjligen förekommit vissa brister i samordningen mellan Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten, bl.a. vad gäller utbildningen av Åklagarmyndighetens ekoåklagare, men dessa tycks numera vara avhjälpna. Vidare har Ekobrottsmyndigheten utvecklat sitt brottsförebyggande arbete, bl.a. genom inrättandet av de polisoperativa enheterna och analysfunktionen. Ekobrottsmyndigheten har även bedrivit ett flertal brottsförebyggande projekt tillsammans med andra myndigheter. Vidare har Ekobrottsmyndigheten det administrativa ansvaret för Ekorådets och EU-bedrägerirådets verksamheter samt representerar Sverige i olika internationella sammanhang.

Samtidigt föreligger ett par grundläggande problem med den nuvarande utformningen av Ekobrottsmyndighetens uppdrag och uppgifter på detta område. Ett är att ett nationellt ansvar att samordna ekobrottsbekämpningen inte endast ligger på Ekobrottsmyndigheten, utan även på Ekorådet, utan någon tydlig ansvarsfördelning dem emellan. Ett annat är att Ekobrottsmyndigheten i grunden är en åklagarmyndighet och som sådan en del av åklagarväsendet. Det är därmed riksåklagaren som skall ha det yttersta ansvaret för Ekobrottsmyndighetens åklagarverksamhet. Ekobrottsmyndighetens stabsfunktion får emellertid anses förutsätta en självständighet i förhållande till andra myndigheter och organisationer, även i frågor som rör åklagarverksamhet inom ekobrottsbekämpningen.

Alla de uppgifter som Ekobrottsmyndigheten utför inom ramen för sin stabsfunktion är kanske inte lämpade för Åklagarmyndigheten att fullgöra. Inom Åklagarmyndigheten utförs dock redan direkta regeringsuppdrag av utvecklingscentrumen. Polisen har å sin sida lång tradition och hög kompetens på brottsförebyggande arbete. På ekobrottsområdet finns dessutom flera andra aktörer som bedriver brottsförebyggande arbete, särskilt Skatteverket. Vissa av Ekobrottsmyndighetens uppgifter på det här området ansluter också till Brottsförebyggande rådets verksamhet. Vad avser metod- och kompetensutveckling finns numera inom Åklagarmyndigheten, genom dess utvecklingscentrum, en etablerad funktion för sådan verksamhet. Både Åklagarmyndigheten och Polisen har också en väl utvecklad organisation för internationellt samarbete.

Vad som särskilt kan ifrågasättas är om den samlade fördelen med att denna verksamhet bedrivs i en särskild myndighet uppväger dess kostnader, i förhållande till om den i stället skulle bedrivas inom ramen för andra befintliga myndigheter.

8.7 Slutsatser

En integration av den ekobrottsbekämpande verksamheten i Åklagarmyndigheten och Polisen ger förutsättningar för en effektivare total brottsbekämpning utan att minska effektiviteten i ekobrottsbekämpningen. Utredningen föreslår därför att Ekobrottsmyndigheten skall läggas ned och dess verksamhet övertas av Åklagarmyndigheten och Polisen. Huvudinslagen i de operativa arbetsformer som används inom Ekobrottsmyndigheten skall även fortsättningsvis användas av dessa myndigheter i ekobrottsbekämpningen.

Då det inte längre föreligger några bärande skäl för att organisera ekobrottsbekämpningen inom en särskild myndighet, får de direkta konsekvenserna av att lägga ned Ekobrottsmyndigheten och föra in dess verksamhet i Åklagarmyndigheten och Polisen vägas mot de fördelar denna åtgärd kan förväntas medföra för brottsbekämpningen.

Eftersom en utgångspunkt för våra överväganden är att den geografiska uppdelningen måste tas bort och ekobrottsbekämpningen därmed skall vara organiserad inom rikstäckande myndigheter, kan det i detta sammanhang finnas anledning att tydliggöra att de alternativ utredningen har att överväga inte är en Ekobrottsmyndighet enligt dagens modell, i förhållande till att föra in ekobrottsbekämpningen i Åklagarmyndigheten och Polisen. Det är istället fråga om en myndighet av betydligt större storlek, vilket skulle skapa en utformning av vårt åklagarväsende, med två parallella åklagarmyndigheter av större omfattning, som markant avviker från ordningen i andra jämförbara länder. Därtill kommer att det finns starka och högst befogade önskemål om ett vidgat sakligt ansvarsområde, vilket skulle innebära att Ekobrottsmyndigheten blev en än större myndighet än vad ett rikstäckande ansvar för ekobrottsutredningar skulle innebära. Båda de alternativ utredningen överväger medför alltså en förändring av den organisatoriska utformningen.

I detta sammanhang kan också nämnas att utredningen har övervägt vad en förändring av Ekobrottsmyndigheten till en ”spetsmyndighet”, inriktad på bekämpning av allvarlig eller komplicerad ekonomisk brottslighet, eller till en myndighet underställd Åklagarmyndigheten, skulle innebära. Inget av dessa alternativ förändrar dock ovan i avsnitt 8.6. angivet ställningstagande, att det numera inte finns något tydligt behov av en särskild myndighet för ekobrottsbekämpning.

Vad avser frågan om att avgränsa Ekobrottsmyndigheten uppdrag till allvarlig eller komplicerad ekonomisk brottslighet, liknande de organisatoriska lösningar man valt i Norge, Danmark och Storbritannien, har en sådan förändring också mött starkt motstånd från flera håll, bl.a. från deltagarna vid den hearing utredningen anordnade samt flera företrädare för Ekobrottsmyndigheten. De skäl som har framförts mot en sådan ordning har främst varit att hanteringen av mängdbrotten i Ekobrottsmyndigheten är nödvändig dels för att få klar insikt i utvecklingen av den ekonomiska brottsligheten, dels för att det inte är ovanligt att granskning av sådana brott av ekobrottspecialister leder till upptäckt av allvarlig ekonomisk brottslighet samt dels för att anlåtande av ekobrottspecialister för sådana brott medför att de handläggs snabbt och effektivt. Utredningen är, särskilt mot bakgrund av erfarenheterna från våra grannländer, tveksam till om dessa argument verkligen är hållbara vid en närmare granskning. Om Ekobrottsmyndigheten skulle finnas kvar som en särskild myndighet framstår detta alternativ inte minst med hänsyn till problemen med blandbrottsligheten som en bättre lösning än en kraftigt expanderande Ekobrottsmyndighet. Det avgörande skälet till att utredningen inte arbetat vidare med detta alternativ är att det inte löser de grundproblem som i övrigt finns med Ekobrottsmyndigheten som en särskild myndighet.

Ur operativt hänseende skall en inordning i Åklagarmyndigheten och Polisen inte behöva föranleda negativa omställningskonsekvenser för ekobrottsbekämpningen. Utredningsarbetet bör kunna fortsätta enligt de metoder som för närvarande tillämpas av Ekobrottsmyndigheten och kunna ske i befintliga lokaler. Det finns på grund härav och med hänsyn till vad som anges i avsnitt 8.6 varken kortsiktigt eller långsiktigt skäl mot att överföra ekobrottsbekämpningen till Åklagarmyndigheten och Polisen. Konsekvenserna av en sådan förändring innebär i vart fall inte en större omställning av brottsbekämpningen än vad en förändring

som innebär att Ekobrottsmyndigheten ges ett rikstäckande operativt ansvar med ett utvidgat sakligt ansvarsområde skulle innebära. Utredningens överväganden om utformningen av ekobrottsbekämpningen inom Åklagarmyndigheten och Polisen redovisas i kapitel 9.

I detta kapitel har angetts ett flertal faktorer som ger stöd för en sammanhållen myndighetsstruktur inom brottsbekämpningen. Det kan bl.a. förväntas ge en mer flexibel organisation, förbättrade förutsättningar att bekämpa blandbrottslighet, däribland organiserad brottslighet, åtgärda rådande inläsningseffekter och de oklarheter beträffande åklagarväsendets struktur som nuvarande ordning innebär, samt medföra, som redovisas i kapitel 10, en effektivare administration, med en årlig besparing om uppemot 15 miljoner kr. Att en sådan ordning även i övrigt kan antas medföra ekonomiska vinster framgår också av redovisningen i kapitel 10.

Vad gäller frågan om säkrade resurser, vilket är det av de ursprungliga skälen till inrättandet av Ekobrottsmyndigheten som får anses ha haft störst tyngd, ges i avsnitt 8.5.3. utredningens syn på denna fråga. Till förtydligande av det som anförs där kan tilläggas att det enligt utredningen är en förutsättning för en inordning av ekobrottsbekämpningen i Åklagarmyndigheten och Polisen att det sker en kontinuerlig uppföljning av resursanvändningen, så att det inte sker en återgång till den nedprioritering av utredningar gällande ekonomisk brottslighet som förekom innan Ekobrottsmyndigheten inrättades. Utredningens förslag om inordning av ekobrottsbekämpningen i Åklagarmyndigheten och Polisen förutsätter en noggrann uppföljning och kontroll av dessa myndigheters resursanvändning, i förhållande till de riktlinjer regering och riksdag bestämmer. Utredningen föreslår i kapitel 9 även vissa andra åtgärder för att säkerställa att ekobrottsligheten ges rätt prioritering i brottsbekämpningen

Det kan sammanfattningsvis inte vara ett självändamål att det just för bekämpning av ekobrott finns en särskild myndighet. Det finns framförallt med hänsyn till den nuvarande organisationen av Åklagarmyndigheten och det effektiva arbetet mellan Åklagarmyndigheten och Polisen på en rad områden inte längre starkare skäl för en särskild myndighet för ekobrottsbekämpning, än för bekämpning av organiserad brottslighet, för familjevåld, eller något annat prioriterat brottsområde som kräver specialistkunskaper och ett nära samarbete mellan olika yrkeskategorier. Det är naturligtvis ingen framgångsrik väg att för detta ändamål inrätta nya

myndigheter. Det bör därmed vara inom Åklagarmyndigheten och Polisen och i ett samarbete dem emellan som en fortsatt utveckling sker som möjliggör ett effektivt brottsbekämpande arbete mot alla former av brottslighet.

Utredningen är medveten om att myndighetsformen också kan ha ett symbolvärde, som visar att det finns en stark politisk ambition att bekämpa ekonomisk brottslighet. Det är emellertid, som också anges i avsnitt 8.5.3, inte utredningens sak att värdera behovet av sådana politiska ställningstaganden. I utredningens överväganden om hur ekobrottsbekämpningen bäst organiseras för att så effektivt som möjligt svara upp mot samhällets krav på en effektiv och rättssäker brottsbekämpning kan därför ett förmodat symbolvärde inte tillmätas någon avgörande vikt. Utredningen ser för övrigt inget som hindrar att en väl fungerande ekobrottsbekämpning inom Åklagarmyndigheten och Polisen kan ha ett lika stort symbolvärde.

Det står enligt utredningen således klart att det blir bäst förutsättningarna för en effektiv brottsbekämpning om det huvudsakliga ansvaret för all brottsbekämpning samlas inom Åklagarmyndigheten och Polisen, vilket innebär att utredningens förslag måste bli att Ekobrottsmyndigheten skall läggas ned.

9 Utformning av en integrerad ekobrottsbekämpning

9.1 Inledning

Den närmare utformningen av hur ekobrottsbekämpningen skall organiseras inom Åklagarmyndigheten och Polisen bör myndigheterna själva bestämma.

Rikspolisstyrelsen bör ha ett övergripande ansvar för Polisens ekobrottsbekämpning.

I detta kapitel redogörs för vissa huvudsakliga inslag i hur utformningen av ekobrottsbekämpningen inom Åklagarmyndigheten och Polisen kan anordnas. Som anges i kapitel 8 är ett av skälen för utredningens förslag att ge förutsättningar för en mer flexibel organisation. Det finns därmed naturligtvis ingen anledning att binda upp myndigheterna vid en viss lösning, utan den närmare utformningen bör överlåtas åt dessa myndigheter att avpassa efter behov.

Utredningens utgångspunkt är emellertid att det operativa utredningsarbetet kommer att bedrivas enligt de arbetsmetoder som idag används vid Ekobrottsmyndigheten, dvs. projektorienterat och med samlokalisering av utredningspersonalen, i vart fall beträffande ärenden av större omfattning eller med viss komplexitet, där ekorevisorer och annan kvalificerad expertis på området ingår.

Som också anges i kapitel 8 är det viktigt att rutiner inrättas för att säkerställa att resurstilldelningen för bekämpningen av ekonomisk brottslighet motsvarar de prioriteringar regering och riksdag gör. Med den organisatoriska utformning åklagarverksamheten numera har faller ansvaret naturligt på Åklagarmyndighetens chef, riksåklagaren, att tillse att tillräckliga resurser avsätts för ekobrottsutredningar. För Polisens del föreligger emellertid fortfarande ett delat ansvar mellan Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna.

Med tanke såväl på ekobrottslighetens karaktär, som på att den ofta överskrider regiongränser, som att det för en enskild polismyndighet kan vara svårt att bygga upp en organisation som samtidigt motsvarar kraven på effektiv resursanvändning och långsiktigt säkrade resurser för ekobrottsbekämpning, bedömer utredningen att en funktionell lösning kan vara att Rikspolisstyrelsen kan ha ett mer ett övergripande ansvar för Polisens ekobrottsbekämpning. Detta förutsätter en ändring av förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen, så att Rikspolisstyrelsen ges befogenhet att leda polisverksamhet som avser spaning och utredning av ekonomisk brottslighet, oavsett kvalifikationskrav (jfr. 6 § 2 instruktionsförordningen).

Ekopoliserna bör således ha sin anställning vid Rikspolisstyrelsen i den utsträckning detta bedöms nödvändigt för att kunna upprätthålla en väl fungerande nationell ekobrottsbekämpning. Genom en sådan ordning tydliggörs också ansvaret för att ekobrottsbekämpningen ges tillräckliga resurser.

9.2 Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndigheten bör ha det övergripande ansvaret för metod- och kompetensutvecklingen inom ekobrottsbekämpningen.

Åklagarmyndigheten bör även ha ansvaret för lokal-försörjning och administrativt stöd åt den samlokaliserade utredningspersonalen. Vidare bör ekorevisorer samt övrig utredningspersonal, som inte är poliser, vara anställda vid Åklagarmyndigheten.

Inom Åklagarmyndigheten finns en väl fungerande organisation för metod- och kompetensutveckling. Utvecklingscentrum Stockholm ansvarar för förmögenhetsbrott, bl.a. ekonomisk brottslighet, och IT-brott. Det framstår därmed som ändamålsenligt att detta utvecklingscentrum får ansvaret för utvecklingen av arbetet beträffande ekobrottsbekämpningen i hela riket. En annan möjlighet är att inrätta ett särskilt utvecklingscentrum för ekonomisk brottslighet. För att inte de fördelar som finns inom Ekobrottsmyndigheten med en samlad metod- och kompetensutveckling för all utredningspersonal skall gå förlorad, bör det utvecklingscentrum som ansvarar för ifrågavarande utvecklings-

arbete i samarbete med Rikspolisstyrelsen få ett övergripande ansvar för kompetensutvecklingen även av ekopoliser inom ekobrottsområdet. Dessa poliser skall naturligtvis i övrigt omfattas av den kompetensutveckling som tillhandahålls inom Polisen.

Det bör med hänsyn till funktionsfördelningen mellan åklagare och polis vara Åklagarmyndigheten som tillhandahåller lokaler för samlokalisering av utredningspersonalen. I vart fall till viss del bör Åklagarmyndigheten kunna överta Ekobrottsmyndighetens nuvarande lokaler. Det är också lämpligt att Åklagarmyndigheten svarar för administrativt stöd åt den samlokaliserade utredningspersonalen, bl.a. i form av sekreterare och annan administrativ personal samt IT-stöd.

Det finns inget principiellt hinder mot att annan utredningspersonal än poliser, såsom ekorevisorer, är anställd inom Åklagarmyndigheten. Eftersom deras arbetsuppgifter i första hand syftar till att bistå förundersökningsledaren, normalt åklagaren, i förundersökningsarbetet, bedömer utredningen det som mest lämpligt att dessa experter erbjuds anställning vid Åklagarmyndigheten.

Utanför Ekobrottsmyndighetens nuvarande primära geografiska ansvarsområde, bör Åklagarmyndigheten verka för ett tätare samarbete med Polisen. Om möjligt bör i vart fall på vissa orter en samlokalisering ske av utredningspersonalen. Det bör eftersträvas enhetliga arbetsmetoder för hela landet.

Det kan dessutom finnas anledning att närmare överväga att inom Åklagarmyndigheten inrätta en riksenhet för utredning av komplicerad eller allvarlig ekonomisk brottslighet. En sådan enhet skulle kunna utreda de allra största ärendena, vilka svårigen kan hanteras på kammarnivå. Där kan också metoder utvecklas för de specifika frågeställningar som uppkommer i de mest komplicerade ärendena, bl.a. gällande processföring i domstol. Vid en sådan enhet bör naturligtvis utredningspersonalen vara samlokaliserad.

Vad avser det sakliga ansvarsområdet måste det naturligtvis vara Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen, som i samförstånd, tar fram riktlinjer för vilka ärenden som skall handläggas av den samlokaliserade utredningspersonalen. Utredningen ser härvid möjligheter till en mer flexibel ordning, än vad som gällt hittills, där fokus mer kan riktas mot att använda dessa arbetsmetoder och den specialistkompetens som finns inom arbetsgrupperna till utredning av ärenden där den bäst kommer till nytta. Vidare har utredningen i kapitel 8 pekat på de möjligheter som ges till att för vissa ärenden

sätta samman arbetsgrupper där det ingår specialister på olika brottsområden.

Genom en nedläggning av Ekobrottsmyndigheten kommer all åklagarverksamhet att bedrivas i Åklagarmyndigheten. Det finns därmed inte längre skäl att använda begreppet åklagarväsendet. Denna term kan således ersättas i de olika författningar den förekommer, varav ett stort antal förordningar, och då i de flesta fall med "Åklagarmyndigheten". Vad avser bestämmelsen i 7 kap. 2 § rättegångsbalken bedömer utredningen emellertid att det är lämpligt att "åklagarväsendet" ersätts med "åklagarverksamheten", se Författningsförslag och kap. 11.

9.3 Polisen

Vid Rikspolisstyrelsen bör inrättas en enhet mot ekonomisk brottslighet som har det övergripande ansvaret för Polisens utredningsresurser mot ekonomisk brottslighet samt utgör en samordningsfunktion för underrättelseverksamhet om sådan brottslighet.

Polisen bör ha det övergripande ansvaret för den brottsförebyggande verksamheten mot ekonomisk brottslighet.

Vid Rikspolisstyrelsen bör inrättas en särskild enhet för bekämpning av ekonomisk brottslighet, till vilken landets ekopoliser skall kunna vara knutna, i den mån det bedöms nödvändigt för att kunna upprätthålla en väl fungerande polisiär ekobrottsbekämpning. Dessa poliser skall alltså kunna vara placerade vid en polismyndighet och där utgöra en "fredad" resurs för ekobrottsbekämpning. Det bör dock inte vara så att dessa ekopoliser är helt hindrade från att ägna sig åt annan brottsbekämpning, efter överenskommelse mellan Rikspolisstyrelsen och polismyndigheten, om det kan motiveras av effektivitetsskäl. Som anges ovan beträffande Åklagarmyndighetens organisation, kan det vidare finnas anledning att överväga behovet av att inrätta en riksenhet för utredning av den de särskilt komplicerade ekomålen. De poliser som knyts till en sådan riksenhet bör vara anställda vid Rikspolisstyrelsen.

Enheten bör ha till uppgift såväl att kontrollera att Polisen avsätter tillräckliga utredningsresurser för ekobrottsbekämpning, som att koordinera underrättelseverksamheten. Den bör därför

vara företrädd vid de regionala underrättelsecentrum som inrättats i Göteborg, Malmö och Stockholm, samt samordna underrättelseverksamheten mot ekonomisk brottslighet inom Polisen, men även i övrigt i förhållande till andra myndigheter som bedriver underrättelseverksamhet avseende ekonomisk brottslighet; Skatteverket, Tullverket och Kustbevakningen.

Denna enhet bör även inkludera Finanspolisens nuvarande verksamhet.

I likhet med vad som gäller för annan brottslighet, bör Polisen ha det övergripande ansvaret för den brottsförebyggande verksamheten mot ekonomisk brottslighet. Det brottsförebyggande arbetet bör dock i stor utsträckning bedrivas i nära samarbete med Skatteverket, som redan gör stora insatser på detta område, men även med andra myndigheter och organisationer som ägnar sig brottsbekämpning. En samordning av de brottsförebyggande insatserna bör komma till stånd bl.a. genom Ekorådets verksamhet.

9.4 Stabsfunktioner m.m.

Det finns inget behov av en särskilt utpekad stabsmyndighet beträffande ekonomisk brottslighet. De stabsfunktioner Ekobrottsmyndigheten utför kan fördelas mellan andra befintliga myndigheter.

Det har inte framkommit något som gör att det just för bekämpningen av ekonomisk brottslighet finns behov av en särskild stabsmyndighet. Underlag för regeringens arbete på detta område, bör, i likhet med vad som gäller för annan brottsbekämpning, kunna inhämtas på samma sätt som för annan brottsbekämpning.

Vad avser Ekobrottsmyndighetens uppgift att följa och analysera utvecklingen av den ekonomiska brottsligheten (3 § förordningen med instruktion för Ekobrottsmyndigheten), är det en uppgift som går in i Brottsförebyggande rådets uppgift att följa och analysera brottutvecklingen (2 § förordningen (1982:787) med instruktion för brottsförebyggande rådet). Det finns ingen anledning att tro annat än att Brottsförebyggande rådet till fullo kan fullgöra denna uppgift såvitt avser ekonomisk brottslighet. Därtill kommer att samma uppgift beträffande ekonomisk brottslighet även ligger på Ekorådet (2 § förordningen om myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet).

I fråga om Ekobrottsmyndighetens uppgift att följa rättstillämpningen och utarbeta förslag till åtgärder, kan inte råda någon tvekan om att Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen aktivt kommer att utföra dessa uppgifter även inom ekobrottsområdet, samt att Skatteverket fortsatt kommer att följa utvecklingen inom det skatte- och skattebrottsrättsliga områdena. Även här kan noteras att Ekorådet har till uppgift att ge regering och riksdag underlag för åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten.

Vad avser de specifika uppgifter Ekobrottsmyndigheten har avseende bedrägerier m.m. rörande EU-relaterade medel, bör, p.g.a. de övervägande polisiära inslagen, Ekobrottsmyndighetens funktion som kontaktmyndighet till EU-kommissionens bedrägeribekämpningsbyrå (OLAF) övertas av Rikspolisstyrelsen genom den föreslagna enheten för bekämpning av ekonomisk brottslighet. Detsamma bör gälla avseende ansvaret för EU-bedrägerirådets kanslifunktioner.

Vad slutligen gäller Ekobrottsmyndighetens upplysningsverksamhet till olika yrkeskategorier om t.ex. innehållet i den skattebrottsliga lagstiftningen anser utredningen det uppenbart att erforderlig information kan lämnas av andra myndigheter. Det kan anmärkas att det redan nu förekommer att t.ex. Skatteverket, ägnar sig åt sådan informationsverksamhet.

9.5 Ekorådet och de regionala samverkansorganen

Ekorådets betydelse som samverkansorgan mellan statliga myndigheter stärks. De regionala samverkansorganen (SAMEB) bör fortsatt ha en viktig funktion i det regionala arbetet mot ekonomisk brottslighet.

Ekorådets och Ekobrottsmyndighetens uppgifter går i flera hänseenden in i varandra. Om Ekobrottsmyndigheten läggs ned bör detta innebära att Ekorådets ställning och betydelse stärks. Det finns inom ekobrottsbekämpningen ett klart behov av en god samordning mellan ett flertal olika statliga myndigheter. Ekorådet bör i en ökad utsträckning kunna fullgöra sina uppgifter, bl.a. att ta initiativ till myndighetsgemensamma aktioner för att förebygga och bekämpa den ekonomiska brottsligheten, samt att utarbeta gemensamma underlag för regeringens och riksdagens åtgärder mot ekonomisk brottslighet.

Utredningen ser att motsvarande samordningsbehov fortsatt kommer att finnas på regional nivå. Det finns ett flertal exempel på att den verksamhet som bedrivs inom de regionala samverkansorganen har kunnat ge goda resultat.

Det finns inte heller skäl att ändra dessa organs sammansättning eller uppgifter.

Åklagarmyndigheten bör svara för Ekorådets och de regionala samverkansorganens kanslifunktioner.

10 Konsekvenser och ikraftträdande

10.1 Konsekvenser

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) skall i ett betänkande redovisas vissa konsekvenser av förslagen.

Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda skall enligt 14 § kommittéförordningen en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Innebär förslagen andra samhällsekonomiska konsekvenser skall också de anges. Resulterar analysen i kostnadsökningar för staten, kommuner eller landsting, skall dessutom ett förslag till finansiering läggas fram.

Har förslagen betydelse för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen skall det anges i betänkandet enligt 15 § kommittéförordningen.

Av 16 § kommittéförordningen framgår att regeringen närmare i utredningsuppdraget skall ange vilka konsekvensbeskrivningar som skall finnas med i ett betänkande. I direktiven till denna utredning anges sålunda att en noggrann redovisning skall ske av vilka ekonomiska konsekvenser förslagen kan komma att medföra samt innehålla utförliga förslag på hur dessa kostnader skall finansieras.

Av de konsekvenser utredningen således har att överväga är det de samhällsekonomiska konsekvenserna samt konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet som föranleder en närmare redovisning. Vad gäller de i kommittéförordningen i övrigt angivna intressena kan utredningen inte förutse att förslagen skall ha någon nämnvärd inverkan på dessa.

10.1.1 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Det huvudsakliga skälet till att utredningen föreslår att Ekobrottsmyndigheten avvecklas och att ekobrottsbekämpningen integreras med övrig brottsbekämpning inom Åklagarmyndigheten och Polisen är att det ger förutsättningar för en effektivare brottsbekämpning i dess helhet, samtidigt som det inte bör medföra några negativa konsekvenser för myndigheternas prioritering av eller för effektiviteten inom ekobrottsbekämpningen. Detta baseras i första hand på att en samlad enhetlig organisation för brottsbekämpning ger en ökad flexibilitet och därmed bättre förutsättningar till att anpassa organisationen efter de behov som finns eller uppkommer. Utredningens förslag ger således bättre möjligheter att bekämpa brottslighet.

Utredningen redovisar i avsnitt 8.6.3 övervägandena i frågan om det för det brottsförebyggande arbetet förekommer beaktansvärda negativa konsekvenser med en avveckling av Ekobrottsmyndigheten. Utredningens slutsats är att det brottsförebyggande arbete Ekobrottsmyndigheten utför skall kunna utföras lika väl inom andra befintliga myndigheter. Utredningen förslag i denna del baseras också på att Ekorådet fortsatt skall ha ett ansvar att samordna myndighetsövergripande brottsförebyggande insatser, liksom att SAMEB-organen även fortsättningsvis skall samordna sådana insatser på regional nivå. Dessa organisationers ställning och betydelse förväntas dessutom bli stärkt genom förslaget, varför deras möjligheter att ta ett tydligt samordningsansvar bör bli bättre. Utredningen förutser därför inte att förslaget om en nedläggning av Ekobrottsmyndigheten skall medföra några negativa konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet.

10.1.2 Ekonomiska konsekvenser

Som ovan nämns bedöms en avveckling av Ekobrottsmyndigheten och en integrering av verksamheten i Polisen och Åklagarmyndigheten skapa förutsättningar för en effektivare brottsbekämpning. Ett av skälen är att de samlade resurserna för brottsbekämpning bedöms kunna utnyttjas effektivare och mer flexibelt utifrån verksamhetens behov. Utredningen konstaterar samtidigt att en avveckling av Ekobrottsmyndigheten inte

förväntas medföra en försämring av ekobrottsbekämpningen. Snarare bör ekobrottsbekämpningen kunna fortsätta att utvecklas inom Polisen och Åklagarmyndigheten. Utredningen bedömer att resursutnyttjandet och effektiviteten i denna del på sikt kommer att förbättras ytterligare. Någon exakt bedömning av storleksordningen på de effektivitetsvinster som kan uppnås har utredningen emellertid inte möjlighet att göra. Sammantaget bedöms förslaget i vart fall på sikt öka den samhällsekonomiska effektiviteten i form av ett effektivare resursutnyttjande inom polis- och åklagarverksamheten samt genom en effektivare brottsbekämpning, som också har andra mer indirekta effekter av betydelse för samhällsekonomin, som att det skapar en ökad trygghet. Med beaktande av nuvarande kostnader för ekobrottsbekämpning, och de samlade kostnaderna för brottsbekämpningen i stort, bör även ett försiktigt antagande utifrån utredningens mer allmänna bedömning av förslagets konsekvenser i effektivitetshöjande riktning vara att det på sikt motsvarar en beaktansvärd årlig besparing, överstigande det belopp som kan sparas på administrativa kostnader.

Den ekonomiska brottsligheten omfattar betydande belopp. Det råder t.ex. ingen tvekan om att stora inkomster årligen undanhålls för beskattning. Utredningen har inte gjort någon beräkning av eventuella konsekvenser för den offentliga sektorns skatteinkomster till följd av en förändrad organisation för ekobrottsbekämpningen. En sådan beräkning låter sig svårligen göras. Med tanke på utredningens slutsats att effektiviteten i ekobrottsbekämpningen inte kommer att försämrats och att förslaget inte innebär några avgörande negativa förändringar i den operativa verksamheten är det emellertid inte sannolikt att förslaget medför några negativa effekter för den offentliga sektorns skatteinkomster.

Förslaget förväntas innebära besparingar avseende administration och vissa stabsfunktioner. Det rör funktioner för vilka Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen, beroende på dessa myndigheters storlek i förhållande till Ekobrottsmyndigheten, kan överta ansvaret med nuvarande organisation och med befintliga anslag. Det berör den yttersta ledningen inom Ekobrottsmyndigheten, vissa andra chefstjänster, personal- och ekonomistämning samt visst övrigt verksamhetsstöd. Av det underlag utredningen haft att tillgå i denna fråga kan konstateras att det är cirka tjugo tjänster inom Ekobrottsmyndighetens stab som inte behöver ersättas med nya tjänster vid Åklagarmyndigheten eller

Polisen. Utredningen uppskattar att detta ger en årlig besparing om cirka 15 miljoner kr, vilket för övrigt motsvarar den siffra som Åklagarmyndigheten i andra sammanhang angett skulle kunna sparas på en gemensam administration för Åklagarmyndighetens och Ekobrottsmyndighetens verksamhet.

Det är troligt att den totala besparingen på administration och vissa stabsfunktioner blir mindre under en övergångsperiod. Utredningens uppfattning är emellertid att den övertalighet av personal som uppkommer, på relativt kort sikt skall kunna åtgärdas genom naturliga avgångar inom Åklagarmyndigheten och Polisen. Det skall därmed inte heller finnas något behov av uppsägningar.

Det kan inte uteslutas att vissa mindre omställningskostnader kan komma att uppstå i samband med avvecklingen av Ekobrottsmyndigheten. Hur stora dessa kostnader blir beror bl.a. på i vilken utsträckning Åklagarmyndigheten och Polisen kan överta befintliga hyresavtal och inventarier m.m. Eftersom utredningen bedömer att Åklagarmyndigheten bör kunna överta Ekobrottsmyndighetens befintliga lokaler bör kostnaderna i denna del dock vara marginella.

Utredningen vill här återigen framhålla att förslaget inte innehåller några förändringar av den operativa verksamheten, utan endast den organisatoriska överbyggnaden. Det bör därför inte uppkomma några märkbara negativa omställningskostnader. De avvecklingsåtgärder som behöver vidtas bör kunna hanteras av Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen i samband med att Ekobrottsmyndigheten läggs ned. Det är för detta ändamål emellertid av stor vikt att ett inordnande av verksamheten inom Åklagarmyndigheten och Polisen sker skyndsamt efter det att ett beslut om avveckling fattas. I annat fall riskerar tempot i ekobrottsbekämpningen att minska under övergångsperioden med samhällsekonomiska förluster som följd.

En avveckling av Ekobrottsmyndigheten och ett inordnande av verksamheten inom Åklagarmyndigheten och Polisen förutsätts kunna genomföras inom myndigheternas befintliga anslag. Som framgår av redovisningen i kapitel 9 har utredningen inte sett som sin uppgift att i detalj föreslå hur Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen skall utforma sin organisation. Det nuvarande anslaget till Ekobrottsmyndigheten, med avdrag för ovan angiven administrativ besparing, bör därför fördelas mellan Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen efter beräkningar som dessa myndigheter gemensamt redovisar för regeringen. I vilken

utsträckning den effektivisering av den brottsbekämpande verksamheten som förslaget ger förutsättningar för skall tillgodosgöras. Åklagarmyndigheten och Polisen eller medföra ytterligare besparingar i de samlade anslagen för brottsbekämpningen är närmast en fråga för riksdag och regering att avgöra.

I detta sammanhang bör också beaktas kostnaderna för det alternativ utredningen har haft att överväga. Det är, som redovisas i kapitel 8, att Ekobrottsmyndigheten ges ett rikstäckande ansvar för utredningar om ekonomisk brottslighet. Det skulle innebära att Ekobrottsmyndigheten är i behov både av lokaler och av att rekrytera personal till de delar av landet som den idag inte täcker. Utredningen har inte närmare bedömt kostnaderna för en sådan förändring av myndigheten, men det står klart att skulle innebära ökade kostnader för brottsbekämpningen, i vart fall fram till dess att Åklagarmyndigheten och Polisen har funnit en annan användning för de lokaler som idag används av dess ekobrottsutredande personal.

10.1.3 Konsekvenser för näringslivet

Utredningen bedömer inte att de organisatoriska förändringar som föreslås kommer att medföra några negativa konsekvenser för näringslivet.

10.2 Ikraftträdande

Utredningen ser inga mer tidskrävande åtgärder som behöver vidtas för genomförande av förslaget att avveckla Ekobrottsmyndighetens verksamhet. Med beaktande av tidsåtgång för beredning av förslaget m.m. samt för planering och genomförande av lokal- och anställningsfrågor samt att riksdagen behöver ta ställning till regeringens förslag om anslagsförändringar bör Ekobrottsmyndighetens verksamhet kunna överföras till Åklagarmyndigheten och Polisen senast den 1 januari 2008.

11 Författningskommentarer

11.1 Förslaget till ändring i rättegångsbalken

I 7 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken ges regeringen bemyndigande att utfärda närmare bestämmelser om åklagarväsendet.

I 7 kap. 2 § första stycket rättegångsbalken anges riksåklagarens ställning och huvuduppgifter.

Ändringarna i dessa bestämmelser är föranledda av att all åklagarverksamhet, i och med att Ekobrottsmyndigheten upphör med sin verksamhet den 1 januari 2008, kommer att bedrivas inom Åklagarmyndigheten. Ändringen är således endast av redaktionell art och syftar inte till någon ändring av gällande rätt i sak.

11.2 Förslaget till ändring i polisdatlagen (1998:622)

Ändringen är en följd av att Ekobrottsmyndigheten upphör med sin verksamhet den 1 januari 2008.

11.3 Förslaget till ändring i lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet

8 och 26 §§

Ändringarna är en följd av att Ekobrottsmyndigheten upphör med sin verksamhet den 1 januari 2008.

Kommittédirektiv



Översyn av Ekobrottsmyndigheten

Dir.
2005:92

Beslut vid regeringssammanträde den 1 september 2005.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall göra en översyn av Ekobrottsmyndigheten och dess verksamhet. De överväganden som görs skall ske mot bakgrund av dels en grundlig analys av Ekobrottsmyndighetens uppgifter, organisation och utformning i övrigt, dels en utvärdering av de verksamhetsresultat som myndigheten har uppnått. Inrättandet av Ekobrottsmyndigheten är för regeringen en central del i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Utgångspunkten för regeringen är därför att Ekobrottsmyndigheten bör finnas kvar. Utredaren är dock fri att föreslå den organisatoriska lösning som han eller hon bedömer vara den bästa. Det grundläggande syftet skall vara att åstadkomma en så effektiv ekobrottsbekämpning som möjligt.

I uppdraget ingår också att om utredaren stannar för att inte föreslå några mera genomgripande förändringar i myndighetsstrukturen för ekobrottsbekämpningen bl.a. göra överväganden om Ekobrottsmyndighetens sakliga och geografiska ansvarsområden i ekobrottsbekämpningen och dess personalsammansättning.

Bakgrund

Inrättandet av Ekobrottsmyndigheten

Bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten är sedan länge en prioriterad fråga för regeringen. För att bidra med samordning av regeringens åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten inrättades 1994 en särskild arbetsgrupp inom Regeringskansliet, regeringens ekobrottsberedning. Ekobrottsberedningen utarbetade inlednings-

vis en strategi för samhällets samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. I strategin, som presenterades i en skrivelse till riksdagen 1995 (skr. 1994/95:217), lade regeringen fram ett åtgärdsprogram som bl.a. innefattade en förbättrad myndighetsstruktur samt en effektivare styrning och uppföljning av myndigheternas verksamhet.

Ekobrottsberedningen lämnade i januari 1996 rapporten *Effektivare ekobrottsbekämpning* (Ds 1996:1) till regeringen. I rapporten föreslogs bl.a. att en ny myndighet för bekämpning av ekonomisk brottslighet skulle inrättas. Den nya myndigheten föreslogs få såväl samordnande som operativa uppgifter.

Ytterligare ett steg mot inrättandet av Ekobrottsmyndigheten togs i budgetpropositionen för 1997 (prop. 1996/97:1 utg.omr. 4 avsnitt 5.1.2).

Ekobrottsmyndigheten inrättades den 1 januari 1998 som en åklagarmyndighet inom åklagarväsendet, med uppgift att bekämpa och förebygga ekonomisk brottslighet. Frågor om Ekobrottsmyndighetens uppgifter, organisation m.m. regleras i förordningen (1997:898) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.

Sedan den 1 januari 2005 är Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten de enda myndigheterna inom åklagarväsendet (se prop. 2004/05:26). Åklagarmyndigheten är central förvaltningsmyndighet för åklagarväsendet. Riksåklagaren är chef för Åklagarmyndigheten och högste åklagare under regeringen (jfr 11 kap. 6 § regeringsformen och 7 kap. 2 § rättegångsbalken). Riksåklagaren skall verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid åklagarnas rättstillämpning och ansvarar för att Åklagarmyndigheten meddelar de föreskrifter, allmänna råd och övriga riktlinjer som behövs för att uppnå detta.

Organisation

Vid Ekobrottsmyndigheten arbetar åklagare, poliser, ekonomer och administratörer i nära samarbete. Myndigheten leds av en generaldirektör som i åklagarfrågor har ställning som överåklagare.

Ekobrottsmyndighetens operativa verksamhet bedrivs vid tre avdelningar: Östra, Västra och Södra avdelningen. Avdelningarna är indelade i åklagarkammare. Varje avdelning leds av en avdelningschef som i åklagarfrågor har ställning som vice överåklagare.

Rikspolisstyrelsen tillkallar polismän från polismyndigheterna för verksamhet som bedrivs vid Ekobrottsmyndigheten. Ekobrottsmyndigheten leder den verksamhet som polismännen skall delta i vid myndigheten, med undantag för åtgärder i verksamheten som enligt lag eller annan författning endast får utföras av anställda inom Polisen.

Utöver de tre avdelningarna finns en stab som biträder generaldirektören med myndighetens centrala ledning och nationella stabsuppgifter. Till stabens uppgifter hör bl.a. att utveckla metoder för att effektivisera bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten, särskilt följa och analysera utvecklingen av den ekonomiska brottsligheten, följa rättstillämpningen och utarbeta förslag till åtgärder som kan förbättra ekobrottsbekämpningen.

Verksamhet

Ekobrottsmyndighetens uppgift är att förebygga och bekämpa ekonomisk brottslighet. Myndighetens verksamhet är uppdelad på två verksamhetsgrenar; dels brottsförebyggande arbete och strategisk ledning och samordning, dels utredning och lagföring.

Vid Ekobrottsmyndigheten handläggs mål som hänför sig till Stockholms län, Västra Götalands län, Skåne län, Hallands län, Blekinge län och Gotlands län och som avser 11 kap. brottsbalken, lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelser m.m., skattebrottslagen (1971:69), aktiebolagslagen (1975:1385) eller insiderstrafflagen (2000:1086). Även mål som ställer särskilda krav på kännedom om finansiella förhållanden, näringslivsförhållanden, skatterätt eller liknande handläggs av myndigheten.

Ekobrottsmyndigheten kan också överta mål efter begäran från Åklagarmyndigheten. Denna möjlighet gäller även för mål som kommer från län som ligger utanför Ekobrottsmyndighetens ansvarsområde. Det är i dessa fall fråga om mål som lämpligen bör handläggas vid Ekobrottsmyndigheten med hänsyn till att de rör kvalificerad ekonomisk brottslighet som har nationell utbredning eller internationell anknytning eller är av principiell natur eller av stor omfattning.

Ekobrottsmyndigheten handlägger även ärenden som rör bedrägerier, missbruk eller annan oegentlig hantering och användning av EU-relaterade medel i landet.

Piratkopiering och varumärkesförfalskning, dvs. brott enligt den immaterialrättsliga lagstiftningen, handläggs däremot normalt inte av Ekobrottsmyndigheten.

Ekobrottsmyndigheten har till uppgift att följa och analysera utvecklingen av den ekonomiska brottsligheten och bekämpningen av denna. Myndigheten skall följa rättsutvecklingen, ta initiativ till myndighetsgemensamma aktioner och utarbeta förslag till författningsförändringar som är inriktade på att underlätta och effektivisera ekobrottsbekämpningen. Myndigheten skall också lämna information om den ekonomiska brottsligheten till andra myndigheter, kommuner, näringsliv och organisationer samt till allmänheten.

I de län där Ekobrottsmyndigheten inte verkar ansvarar polis- och åklagarmyndigheterna för insatser mot ekonomisk brottslighet. Ekobrottsmyndigheten ansvarar dock tillsammans med Åklagarmyndigheten för samordningen av verksamhet som rör ekonomisk brottslighet i dessa län. Ekobrottsmyndigheten har i den brottsutredande verksamheten en nära samverkan med Skatteverkets skattebrottsenheter. Drygt 40 procent av brottsutredningarna vid Ekobrottsmyndigheten berör olika former av skattebrott. Utredare vid Skatteverkets skattebrottsenheter biträder Ekobrottsmyndigheten i en del förundersökningar som rör skattebrott. Ekobrottsmyndigheten bedriver ett aktivt samarbete även med andra myndigheter och organisationer i samhället som kommer i kontakt med ekonomisk brottslighet. Samarbetet avser såväl brottsutredande som brottsförebyggande åtgärder.

Behovet av översyn

Ekobrottsmyndigheten har funnits i sju år. Under den tid som verksamheten har bedrivits har en rad värdefulla erfarenheter vunnits på olika områden. Organisationen med åklagare, poliser och ekonomer i nära arbetsgemenskap har inneburit ett nytänkande på ekobrottsbekämpningens område i Sverige. Reformen har skapat förutsättningar för betydande effektivitetsvinster i kampen mot den ekonomiska brottsligheten.

Inflödet av ärenden och brottsmisstankar till Ekobrottsmyndigheten har ökat år för år. Brottslighetens karaktär har förändrats och fler ärenden har blivit komplicerade. Allt fler ekobrott kan hänföras till organiserad brottslighet som ofta är

gränsöverskridande och spänner över olika brottsområden. Förutsättningarna för ekobrottsbekämpningen ändras hela tiden. Som exempel på det kan nämnas den ökande internationaliseringen och handeln på de finansiella marknaderna samt den snabba utvecklingen på elektronikens och datateknikens område, som har medfört att nya metoder för ekonomisk brottslighet har vuxit fram. Det ökande inflödet av ärenden och den ständiga förändringen av förutsättningarna för ekobrottsbekämpningen ställer krav på en fortlöpande utveckling av organisationen och brottsbekämpningen. Dessutom måste Ekobrottsmyndighetens verksamhet, liksom rättsväsendets övriga verksamheter, kontinuerligt utvecklas med sikte på maximalt resursutnyttjande.

Inom Ekobrottsmyndigheten pågår också ett omfattande arbete med att se över myndighetens prioriteringar, organisation, ledning och styrning samt arbetsformer. Detta arbete syftar bl.a. till att utveckla Ekobrottsmyndigheten från att i huvudsak arbeta med att utreda redan inträffad och anmäld ekonomisk brottslighet till att arbeta mera långsiktigt och brottsförebyggande. Vidare planeras en förändring av den interna styrningen av verksamheten som avses leda till en mera strategisk verksamhet med ökade resurser till den operativa brottsbekämpningen. Som ett led i detta arbete överlämnade Ekobrottsmyndigheten i oktober 2004 rapporten "Att förebygga och förhindra allvarlig ekonomisk brottslighet - EBM från experiment till långsiktighet" till regeringen.

Det finns dock ett grundläggande behov av att se över Ekobrottsmyndigheten och dess verksamhet i ett vidare perspektiv och på ett mera ingående sätt än vad som är möjligt inom ramen för myndighetens verksamhetsutveckling.

Det kan konstateras att de organisatoriska lösningar som valdes för Ekobrottsmyndigheten har fått en del negativa effekter för myndighetens möjligheter att utveckla en ännu effektivare verksamhet. De problem som konstaterats har kunnat härledas till organisationen i stort, stabsfunktionen, samarbetet med polisorganisationen, myndighetens ansvarsområde och i viss mån myndighetens personalstruktur.

Ekobrottsmyndigheten är en fristående förvaltningsmyndighet direkt under regeringen, och myndigheten är därmed jämställd med såväl Rikspolisstyrelsen som Åklagarmyndigheten i administrativt hänseende. Ekobrottsmyndigheten har ett eget anslag och redovisar verksamhetens resultat direkt till regeringen genom sin årsredovisning. I rättsligt hänseende är åklagarna vid Ekobrotts-

myndigheten underställda riksåklagaren, som är rikets högste åklagare. Åklagarmyndigheten är dessutom central förvaltningsmyndighet för åklagarväsendet till vilket Ekobrottsmyndigheten hör. Ekobrottsmyndigheten är också beroende av Rikspolisstyrelsen som rekryterar och har arbetsgivaransvaret för de poliser som arbetar vid Ekobrottsmyndigheten.

Riksrevisionsverket konstaterar i rapporten Vad hindrar Ekobrottsmyndigheten? En granskning av hinder för effektivt resursutnyttjande (RRV 2001:29) att de speciallösningar som gjorts för att skapa Ekobrottsmyndigheten ställer större krav på samverkan med polis- och åklagarväsendet än vad som är vanligt andra myndigheter emellan och identifierar detta som ett övergripande hinder för myndighetens effektivitet. Även Riksdagens revisorer har i rapporten Myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet (Rapport 2001/02:3) noterat att myndighetsstrukturen skapar komplikationer.

En fråga som aktualiserats är generaldirektörens möjligheter att styra den största personalgruppen som arbetar vid myndigheten - poliserna. Eftersom poliserna är anställda inom Rikspolisstyrelsen men arbetar vid Ekobrottsmyndigheten blir styrningen av polispersonalen oklar och generaldirektören förfogar inte över exempelvis rekrytering och lönesättning av poliserna. Riksrevisionsverket gör bedömningen att "denna konstruktion, där arbetsgivaransvar och arbetsledningsansvar skiljer sig åt, inte är ändamålsenlig i längden." (a.a. s. 40). Den ändring av 14 § i myndighetens instruktion som gäller sedan den 1 april 2004 och som innebär ett tydliggörande av Ekobrottsmyndighetens ledning av poliserna inom myndigheten har lett till vissa förbättringar.

Uppdraget

Utgångspunkter

En särskild utredare skall göra en översyn av Ekobrottsmyndigheten och dess verksamhet. De överväganden som görs skall ske mot bakgrund av dels en grundlig analys av Ekobrottsmyndighetens uppgifter, organisation och utformning i övrigt, dels en utvärdering av de verksamhetsresultat som myndigheten har uppnått. I det sammanhanget skall utredaren göra relevanta jämförelser med den ekobrottsbekämpning som har bedrivits av

polis och åklagare utanför Ekobrottsmyndighetens ansvarsområde. Utredaren skall med utgångspunkt från dessa bedömningar ta ställning till om Ekobrottsmyndighetens verksamhet kan anses bedrivas i en ändamålsenlig struktur och organisation.

Inrättandet av Ekobrottsmyndigheten är för regeringen en central del i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Utgångspunkten för regeringen är därför att Ekobrottsmyndigheten bör finnas kvar. Utredaren är dock fri att föreslå den organisatoriska lösning som han eller hon bedömer vara den bästa. Det grundläggande syftet skall vara att åstadkomma en så effektiv ekobrottsbekämpning som möjligt.

Särskilda överväganden angående Ekobrottsmyndighetens uppgifter m.m.

Om utredaren stannar för att inte föreslå några mera genomgripande förändringar i myndighetsstrukturen för ekobrottsbekämpningen skall utredaren särskilt belysa följande frågor.

Utredaren skall överväga om det finns skäl att göra några förändringar av Ekobrottsmyndighetens sakliga och geografiska ansvarsområden i ekobrottsbekämpningen. Övervägandena om myndighetens sakliga ansvarsområde skall alltså bl.a. närmare avse vilka specifika mål som lämpligen bör handläggas där. I det sammanhanget skall utredaren särskilt överväga om mål som rör brott enligt den immaterialrättsliga lagstiftningen bör handläggas av Ekobrottsmyndigheten. Vid dessa överväganden skall utredaren fästa särskild vikt vid att det bör finnas tydliga och väl avvägda avgränsningar mellan Ekobrottsmyndighetens och övriga ekobrottsbekämpande myndigheters sakliga ansvarsområden. Om utredaren kommer fram till att Ekobrottsmyndigheten bör ges ett nationellt ansvar för ekobrottsbekämpningen skall det också utredas vilka konsekvenser det medför för ekobrottsbekämpningen i stort och på vilka orter Ekobrottsmyndigheten i så fall bör bedriva sin verksamhet.

Dessutom skall utredaren överväga om det finns skäl att tillföra Ekobrottsmyndigheten ytterligare yrkeskategorier eller på annat sätt förändra den nuvarande personalsammansättningen.

Utredaren skall vidare analysera och lämna förslag till en tydligare och bättre lösning av befogenheterna och möjligheterna för Ekobrottsmyndighetens chef att styra och leda den samlade

verksamheten vid myndigheten. I det ligger bl.a. att beskriva och undersöka vad som behöver göras för att myndighetens chef mera självständigt och direkt skall kunna leda och disponera över samtliga personalkategorier som arbetar vid myndigheten, oavsett om de är anställda vid myndigheten eller inte. I det sammanhanget skall utredaren se över möjligheterna att förstärka Ekobrottsmyndighetens arbetsgivarroll. Utredaren skall också ingående överväga om det finns skäl att förändra regleringen och ordningen för ledningen av den polisverksamhet som bedrivs vid Ekobrottsmyndigheten, och som enligt lag eller författning endast får utföras av anställda inom polisen. Vid dessa överväganden skall utredaren särskilt ta hänsyn till grundläggande rättssäkerhetsaspekter, som t.ex. åklagares kontrollfunktioner och självständiga beslutsfattande i förhållande till den polisiära brottsbekämpande verksamheten.

Utredaren skall också belysa Ekobrottsmyndighetens roll som stabsorgan till regeringen samt lämna förslag till eventuella förbättringar på det området. Översynen skall dessutom innefatta Ekobrottsmyndighetens samverkansformer med andra myndigheter och organisationer som kommer i kontakt med ekonomisk brottslighet. Utredaren skall i detta sammanhang lämna förslag till ändringar i den mån det anses motiverat.

I uppdraget ingår att belysa och klargöra Ekobrottsmyndighetens ställning och förhållande till riksåklagaren och dennes ställning som rikets högste åklagare.

Mera genomgripande förändringar i myndighetsstrukturen för ekobrottsbekämpningen

Om utredaren kommer fram till att myndighetsstrukturen för ekobrottsbekämpningen bör förändras i väsentliga avseenden, skall utredaren presentera ett fullständigt förslag på hur denna bör organiseras och utformas i övrigt. Om utredaren kommer fram till att det bör finnas en från Polisen och Åklagarmyndigheten helt fristående myndighet för ekobrottsbekämpning skall utredaren identifiera och noggrant analysera de skäl som talar för respektive emot en sådan lösning. Utredaren skall bl.a. ta ställning till vilken rättslig ställning myndigheten skall ha inom rättsväsendet, hur kontroll och tillsyn skall utövas över myndigheten, vilka

befogenheter som skall ges myndigheten och dess anställda samt hur frågor om kompetensförsörjning och ekonomi skall lösas.

Förslag till författningsändringar och ekonomiska konsekvensbeskrivningar

I uppdraget ingår att lämna förslag till fullständiga författningsändringar och andra förändringar som bedöms befogade. Utredaren skall noggrant redovisa vilka ekonomiska konsekvenser förslagen kan komma att medföra och lämna utförliga förslag på hur dessa kostnader skall finansieras.

Uppdragets genomförande

Till stöd för sina bedömningar skall utredaren göra en jämförelse med organisation och former för ekobrottsbekämpning i övriga nordiska länder och i de EU-länder som bedöms vara relevanta i detta sammanhang.

Utredaren bör under arbetet fortlöpande i första hand samråda med Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen och Skatteverket och när det finns behov av det, med Domstolsverket, Tullverket, Finansinspektionen, Brottsförebyggande rådet, Bolagsverket och Arbetsgivarverket.

Utredaren skall hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Uppdraget skall redovisas senast den 31 januari 2007.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om översyn
av Ekobrottsmyndigheten (Ju 2005:08)**

**Dir.
2006:114**

Beslut vid regeringssammanträde den 16 november 2006

Ändrad utgångspunkt för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 1 september 2005 gav chefen för Justitiedepartementet en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn Ekobrottsmyndigheten och dess verksamhet (dir. 2005:92). I uppdraget ingår bl.a. att ta ställning till om Ekobrottsmyndighetens verksamhet kan anses bedrivas i en ändamålsenlig struktur och organisation.

Enligt direktiven har en del problem med Ekobrottsmyndighetens konstruktion konstaterats, och därför finns det skäl att göra en översyn av myndigheten och dess verksamhet. Det påpekas dock att Ekobrottsmyndigheten är en för regeringen central del i kampen mot den ekonomiska brottsligheten och att utgångspunkten för regeringen därför är att myndigheten bör finnas kvar. Den nuvarande regeringen vill ändra utgångspunkten för uppdraget. Det skall inte finnas någon på förhand förordad organisatorisk lösning, utan översynen bör enligt regeringen göras så förutsättningslöst som möjligt. På så vis ges utredaren betydligt större frihet för sina bedömningar och förslag som skall syfta till en så effektiv brottsbekämpning som möjligt.

Uppdraget skall fortfarande slutredovisas senast den 31 januari 2007.

(Justitiedepartementet)

Statistiskt underlag

Av Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten gemensamt ingivet statistiskt material

Urvalsprincip och möjliga felkällor

För att kunna jämföra Åklagarmyndighetens ekobrott med Ekobrottsmyndigheten har främst data på brottsmisstankenivå använts. De brottsmisstankes-koder som nyttjats återfinns i Tabell 1:Koder för ekonomisk brottslighet under rubriken Ekonomisk brottslighet.

Anledningen till att jämförelser på ärendenivå ej lyfts fram är att den klassificering av brottstyper som genomförs vid Åklagarmyndigheten inte speglar ärendets art till fullo. Till exempel kan ett eko-ärende innehålla en kombination av brottsmisstankar där lagföring inte sker för ekobrottet utan på en brottsmisstanke rörande exempelvis stöld. Således anses ekoärendet lagfört men det faktiska ekobrottet kan ha avslutats redan på förundersökningsstadiet.

Vid jämförelse av lagförda personer uppstår samma problem som vid jämförelser av ärenden. Med andra ord kan en person vara lagförd i ett ekoärende men lagförd för brottsmisstanken stöld.

På brottsmisstankenivå kan båda myndigheterna jämföra antal inkomna och avslutade brottsmisstankar. Vidare är det möjligt att se vilka avslutande beslut som är tagna och genomströmningstiden från färdigt förundersökningsprotokoll till beslut i åtalsfrågan.

När jämförelser görs på beslutsgrupper har besluts-kategorin Ö (övriga beslut) exkluderats. Detta med anledning av att det är beslut av administrativ karaktär. Som ett exempel kan nämnas överföringar av ärenden mellan kamrar.

Några nyckeltal för effektivitet har inte beräknats eftersom det sannolikt inte går att konstanthålla för att Åklagarmyndighetens eko-åklagare i landet endast handlägger ärenden av ekonomisk art. Vidare kan det inte uteslutas att ett ekobrott av enkel karaktär kan ha handlagts av annan åklagare än ekoåklagare.

Ekonomisk brottslighet

Tabell 1 Koder för ekonomisk brottslighet

Kod	Brott
1111	Oredlighet mot borgenär
1112	Vårdslöshet mot borgenär
1113	Mannamån mot borgenär
1114	Bokföringsbrott
5020	Skattebrott avseende mervärdesskatt
5021	Skattebrott, övrig skattelagstiftning
5022	Vårdslös skatteuppgift
5023	Skatteredovisningsbrott
5024	Försvårande av skattekontroll
5025	Skatteavdragsbrott
5026*	Grovt skattebrott
5031	Brott mot aktiebolagslagen
5032	Brott mot insiderstrafflagen, insiderbrott
5033	Brott mot insiderstrafflagen, otillbörlig kurspåverkan
11A1	Oredlighet mot borgenär (äldre kod)
11B2	Vårdslöshet mot borgenär (äldre kod)
11C3	Mannamån mot borgenär (äldre kod)
11D4	Bokföringsbrott (äldre kod)

* Brottskoden infördes år 2005

Ekobrottsmyndigheten

Tabell 2 Inkomna brottsmisstankar fördelade brottskod, ärenden, m.m.

Ekobrottsmyndigheten					
Inkomna brottsmisstankar fördelade på år och brottskod					
Brottskod	jan–sep 2006	2005	2004	2003	2002
1111	223	364	384	424	469
1112	14	30	29	34	54
1113	17	26	49	49	69
1114*	3527	5031	4293	4016	3872
5020	569	1075	1318	1195	1209
5021	1111	1967	2198	1275	1245
5022	9	24	36	57	22
5023	32	58	102	155	103
5024	648	985	935	686	664
5025	1	6	14	3	4
5026	523	197	–	–	–
5031	148	278	306	218	113
5032	52	68	43	39	37
5033	38	2		3	2
Totalt	6922	10111	9707	8154	7863
Antal ärenden*	3209	4439	4254	3704	3413
Färdigt förundersökningsprotokoll till beslut i frågan (Medelvärde, Dagar)	116	64	122	106	198
Antal brottsmisstankar som medel baseras på	2182	2652	2289	1671	1830
Andelen lagförda brottsmisstankar	29%	25%	26%	23%	28%
Antal lagförda brottsmisstankar	2573	2648	2205	1645	1853
Varav					
<i>Strafföreläggande</i>	431	589	448	380	328
<i>Åtalsunderlåtelse</i>	24	38	20	18	20
<i>Åtal</i>	2118	2021	1737	1247	1505

*) Samma ärende kan registreras flera år eftersom det är på brottsmisstankenivå och fler brottsmisstankar kan läggas till redan existerande ärenden.

Tabell 3 Uppgifter från årsredovisningen, m.m.

	jan–sep 2006	2005	2004	2003	2002
Uppgifter från årsredovisningen					
Inkomna ärenden		4130	4145	3737	3475
Avslutade ärenden		5027	3763	3758	3355
Domstolsbalans		766	673	564	566
Totalbalans (inkl. domstol)		3700	4375	3848	3845
	jan–nov 2006	2005	2004	2003	2002
Häktningsframställan	118	151	121	78	100
<i>Anhållen frånvaro</i>	<i>159</i>	<i>208</i>	<i>120</i>	<i>99</i>	<i>96</i>
<i>Anhållen förvar</i>	<i>76</i>	<i>84</i>	<i>106</i>	<i>90</i>	<i>77</i>
Häkf./inkomna ärenden	*	3 %	3 %	2 %	3 %
Anhållen (frånvaro+förvar)/ inkomna ärenden	*	7 %	5 %	5 %	5 %

*) Ingen andelsräkning på grund av olika tidsperioder.

Åklagarmyndigheten

Tabell 5 Inkomna brottsmisstankar fördelade på år och brottskod

Åklagarmyndigheten					
Inkomna brottsmisstankar fördelade på år och brottskod					
Brottskod	jan–sep 2006	2005	2004	2003	2002
1111	80	114	148	197	168
1112	10	17	19	42	36
1113	6	28	28	47	34
1114*	1202	1867	1872	1696	1564
5020	532	1498*	1358**	986**	825**
5021	619	979	1131***	674	657
5022	17	35	62	25	32
5023	45	109	95	71	64
5024	331	529	555	375	297
5025	1	6	12	6	16
5026	53	25	–	–	–
5031	65	80	65	66	45
Totalt	2961	5287	5345	4185	3738
Antal ärenden ¹	1354	2095	2179	1766	1832
Färdigt förundersökningsprotokoll till beslut i frågan (Medelvärde, Dagar)	63	74	51	83	74
Antal brottsmisstankar som medel baseras på	1260	1663	2550	1125	1027
Andelen lagförda brottsmisstankar	34 %	40 %	54 % ²	32 %	32 %
Antal lagförda brottsmisstankar	1262	1799	2577	1041	933
Varav					
Strafföreläggande	283	292	311	271	247
Åtalsunderlåtelse	9	15	10	7	13
Åtal	970	1492	2256	763	673

*) Ett ärende med 218 st. brottsmisstankar.

**) Ett ärende med 85 st. brottsmisstankar som senare byggs på med 218 st. respektive 271 st. brottsmisstankar från år 2002 till 2005.

***) Inget ärende med "extra" många brottsmisstankar.

¹⁾ Samma ärende kan registreras flera år eftersom det är på brottsmisstankenivå och fler brottsmisstankar kan läggas till ett redan existerande ärende.

²⁾ Ett ärende (samma ärende som nämns under inkomna ärenden) med 1110 st. brottsmisstankar varav de flesta gick till åtal.

Tabell 9 Uppgifter från årsredovisningen, m.m.

	jan sep 2006	2005	2004	2003	2002
Uppgifter från årsredovisningen		1876	2038	1518	1583
Inkomna ärenden		1880	1590	1550	1488
Avslutade ärenden					
Processuppdelande ärendebalanser					
Domstolsbalans		331	369	300	314
Totalbalans (inkl. domstol)		2526	2465	1930	1876
	jan–nov 2006	2005	2004	2003	2002
Häktningsframställan	64	58	41	39	50
<i>Anhållen frånvaro</i>	<i>51</i>	<i>40</i>	<i>41</i>	<i>42</i>	<i>36</i>
<i>Anhållen förvar</i>	<i>71</i>	<i>94</i>	<i>46</i>	<i>41</i>	<i>64</i>
Häkf./inkomna ärenden	*	3 %	2 %	2 %	35
Anhållen (frånvaro+förvar)/ inkomna ärenden	*	6 %	4 %	5 %	55

*) Ingen andelsräkning på grund av olika tidsperioder.

Utfall i domstol

Tabell 1 Växjö tingsrätt

<i>Domsdatum</i>	<i>Antal åtalspunkter</i>	<i>Bifall</i>	<i>Bifallsandel</i>
Skattebrott			
år 1995	5 (1 grovt)	3	
år 2000	4 (2 grova)	1	
år 2002	13 (1 grovt)	12	
år 2005	25 (15 grova)	22	
<i>Totalt</i>	<i>47</i>	<i>38</i>	<i>81%</i>
Bedrägeri			
år 1995	42 (3 grova)	39	
år 2000	48 (9 grova)	44	
år 2002	40 (16 grova)	38	
år 2005	93 (67 grova)	80	
<i>Totalt</i>	<i>223</i>	<i>201</i>	<i>90%</i>

Växjö tingsrätt har under perioden haft 5 åtal om oredlighet mot borgenär, varav ett grovt. Samtliga har bifallits.

Tabell 2 Nyköpings tingsrätt

<i>Domsdatum</i>	<i>Antal åtalspunkter</i>	<i>Bifall</i>	<i>Bifallsandel</i>
Skattebrott			
år 1995	3 (1 grovt)	2	
år 2000	4	4	
år 2002	11 (10 grova)	3	
år 2005	35 (2 grova)	35	
<i>Totalt</i>	<i>20</i>	<i>14</i>	<i>70%</i>
Bedrägeri			
år 1995	28 (3 grova)	27	
år 2000	16 (3 grova)	12	
år 2002	27 (4 grova)	25	
år 2005	35 (2 grova)	35	
<i>Totalt</i>	<i>108</i>	<i>99</i>	<i>92%</i>

Nyköpings tingsrätt har under perioden inte haft något åtal om oredlighet mot borgenär

Tabell 3 Halmstads tingsrätt

<i>Domsdatum</i>	<i>Antal åtalspunkter</i>	<i>Bifall</i>	<i>Bifallsandel</i>
Skattebrott			
år 1995	5 (1 grovt)	5	
år 2000	12 (9 grova)	12	
år 2002	4 (1 grovt)	2	
år 2005	10 (3 grova)	9	
<i>Totalt</i>	<i>31</i>	<i>28</i>	<i>90%</i>
Bedrägeri			
år 1995	52 (12 grova)	47	
år 2000	13 (5 grova 1 EBM)	9	
år 2002	52 (14 grova, 1 EBM)	49	
år 2005	26 (4 grova, 2 EBM)	23	
<i>Totalt</i>	<i>143</i>	<i>128</i>	<i>90%</i>

Halmstads tingsrätt har under perioden haft två åtal om oredlighet mot borgenär, båda grova.

Tabell 4 Umeå tingsrätt

<i>Domsdatum</i>	<i>Antal åtalspunkter</i>	<i>Bifall</i>	<i>Bifallsandel</i>
Skattebrott			
år 1995	10 (8 grova)	10	
år 2000	1	1	
år 2002	1	1	
år 2005	4	3	
<i>Totalt</i>	<i>16</i>	<i>15</i>	<i>94%</i>
Bedrägeri			
år 1995	34 (16 grova)	33	
år 2000	32 (7 grova)	24	
år 2002	19 (2 grova)	17	
år 2005	19	16	
<i>Totalt</i>	<i>104</i>	<i>90</i>	<i>87%</i>

Umeå tingsrätt har under perioden haft ett åtal om oredlighet mot borgenär, vilket fick bifall.

Tabell 5 Stockholms tingsrätt

<i>Domsdatum</i>	<i>Antal åtalspunkter</i>	<i>Bifall</i>	<i>Bifallsandel</i>
Grovt skattebrott			
år 1995	63	40	63%
år 2002	97	55	57%
år 2005	118	101	86%
<i>Totalt</i>	<i>278</i>	<i>196</i>	<i>71%</i>
Grovt bedrägeri			
år 1995	226	185	82%
år 2002	100 (7 EBM)	88	88%
år 2005	87 (12 EBM)	76	87%
<i>Totalt</i>	<i>413</i>	<i>349</i>	<i>85%</i>
Grovt oredlighet mot borgenär			
år 1995	48	19	40%
år 2002	4	3	75%
år 2005	76	76	100%
<i>Totalt</i>	<i>128</i>	<i>98</i>	<i>77%</i>

Tabell 6 Göteborgs tingsrätt

<i>Domsdatum</i>	<i>Antal åtalspunkter</i>	<i>Bifall</i>	<i>Bifallsandel</i>
Grovt skattebrott			
år 1995	5	5	100%
år 2002	38	35	92%
år 2005	19	14	74%
<i>Totalt</i>	<i>62</i>	<i>54</i>	<i>87%</i>
Grovt bedrägeri			
år 1995	44	34	77%
år 2002	52 (7 EBM)	40	77%
år 2005	34 (13 EBM)	28	82%
<i>Totalt</i>	<i>130</i>	<i>102</i>	<i>78%</i>
Grov oredlighet mot borgenär			
år 1995	1	1	100%
år 2002	15	2	13%
år 2005	1	1	100%
<i>Totalt</i>	<i>17</i>	<i>4</i>	<i>24%</i>

Tabell 7 Malmö tingsrätt

<i>Domsdatum</i>	<i>Antal åtalspunkter</i>	<i>Bifall</i>	<i>Bifallsandel</i>
Grovt skattebrott			
år 1995	4	4	100%
år 2002	7	5	71%
år 2005	13	9	70%
<i>Totalt</i>	<i>24</i>	<i>18</i>	<i>75%</i>
Grovt bedrägeri			
år 1995	38	33	87%
år 2002	25 (1 EBM)	16	64%
år 2005	25 (1 EBM)	19	76%
<i>Totalt</i>	<i>88</i>	<i>68</i>	<i>77%</i>

Malmö tingsrätt har under perioden haft fyra åtal om grov oredlighet mot borgenär, varav tre bifallits.

Av utredningens sekretariat gjord sammanfattning av synpunkter framförda av experten Ulf Arvidsson

Förutsättningar och förändringsbehov (kapitel 8)

Inledningsvis framhåller Ulf Arvidsson att betänkandet saknar en tillräckligt djup *analys* av de verksamhetsresultat som Ekobrottsmyndigheten har uppnått. Det saknas också enligt hans mening relevanta jämförelser mellan Ekobrottsmyndighetens verksamhet och den ekobrottsbekämpning som har bedrivits av polis och åklagare utanför Ekobrottsmyndighetens verksamhetsområde.

Vad avser frågan om *riksåklagarens ställning i förhållande till Ekobrottsmyndigheten* (jfr avsnitt 8.1.) anges att riksåklagarens uppgift enligt 7 kap 2 § rättegångsbalken att ha ansvar för och utöva ledningen av åklagarväsendet endast avser det rättsliga ansvaret och den rättsliga ledningen över åklagarnas verksamhet. Riksåklagaren har samma befogenheter och tillsynsmöjligheter i förhållande till åklagarnas verksamhet inom Ekobrottsmyndigheten som inom Åklagarmyndigheten. Systemet har fungerat ända sedan Ekobrottsmyndigheten inrättades 1998. 7 kap RB har varit föremål för flera översyner sedan dess och denna fråga har inte ansetts vara något rättsligt problem.

Vad avser frågan om *polisernas anställningsförhållanden* (se avsnitt 8.1) påpekas att den nuvarande lösningen med polisernas grundanställning inom polisväsendet i allt väsentligt fungerar mycket bra. Det finns emellertid behov av förtydliganden och förenklingar på vissa områden. Ett sådant är att Ekobrottsmyndighetens generaldirektör även får ställning som polischef (jfr. avsnitt 8.6.2), vilket enligt Ulf Arvidsson kan åstadkommas genom en enkel förordningsändring.

Vad gäller *skattebrottsenheternas verksamhet* kan man enligt Ulf Arvidsson inte dra slutsatsen att skattebrottsenheternas inrättande inneburit en återgång till mer traditionellt förundersökningsarbete, med åklagare och utredningspersonal organisatoriskt separerade och utan samlokalisering. Skattebrottsenheternas utredare tas allt

mer i anspråk för att medverka i många av de mest komplicerade ekobrottsutredningarna. Det sker ofta genom att personal från skattebrottsenheterna bereds tillfälliga arbetsplatser i Ekobrottsmyndighetens lokaler för att samarbetet skall underlättas. Det påpekas dessutom att den omständigheten att ett stort antal av de ca 2 000 ärenden som av Ekobrottsmyndighetens klassificerats som mängdärenden handläggs av skattebrottsutredare i egna lokaler inte utgör något som helst problem.

Enligt Ulf Arvidsson har utredaren övervärderat problemen avseende *det sakliga ansvarsområdet* (jfr avsnitt 8.4). Det föranleder enligt honom i praktiken inte myndighetsöverskridande kontakter i ordets bokstavliga mening utan i stället direkta kontakter mellan olika åklagare. Sådana direktkontakter förekommer även mellan åklagare inom samma myndighet. Den internationella utvecklingen på området innebär också att åklagare numera som ett vardagligt inslag i sin verksamhet har direktkontakter med åklagare i andra länder.

Utredaren anges även ha övervärderat problemen med *blandbrottslighet* (jfr avsnitt 8.5.2). Sådana frågor löses i praktiken prestigelöst och i samförstånd. Det framhålls vidare att det är en nästan omöjlig uppgift för en och samma åklagare att vara specialiserad inom både området ekonomisk brottslighet och något av de andra specialområdena samtidigt. I praktiken måste det alltid bli fråga om ett åklagarsamarbete för att bekämpa blandbrottsligheten för att kraven på kompetens och kvalitet skall kunna tillgodoses.

Ulf Arvidsson delar inte utredarens uppfattning om att myndighetskonstruktionen skulle begränsa *flexibiliteten* i brottsbekämpningen (jfr avsnitt 8.5.3). Statsmakternas prioriteringar för brottsbekämpningen är långsiktiga av det skälet att verksamheten blir mest effektiv om man undviker ryckighet i resurstilldelningen. Det är därför som regeringen tilldelar resurser genom årliga budgetbeslut och styr genom årliga regleringsbrev.

Ulf Arvidsson framhåller att grunden för Ekobrottsmyndigheten framgångsrika verksamhet under de senaste åren har varit en kraftfull *styrning och ledning* av både åklagar- och polisverksamheten inom myndigheten, i kombination med en sammanhållen, engagerad och framåtsyftande metodutveckling (jfr. avsnitt 8.6.3). Möjligheten för myndighetens ledning att styra även polisverksamheten i de flesta hänseenden är av avgörande betydelse för det lyckade resultatet. Till detta kommer betydelsen av den

samhörighetskänsla och ”myndighetskultur” som utvecklats under åren och som inte heller skall underskattas.

Ulf Arvidssons bedömning beträffande *stabsfunktionerna* (jfr. 8.6.4) är att Ekobrottsmyndigheten genom sin verksamhet samlat en unik kompetens på ekobrottsområdet. Det har lett till att myndigheten av regeringen getts rollen som nationellt kunskaps- och utvecklingscentrum mot ekonomisk brottslighet. Betydelsen av detta för den samlade effektiviteten i ekobrottsbekämpningen bör inte underskattas. Förslaget innebär att den samverkan och den samlade kunskap om ekobrottsbekämpning som måste finnas allvarligt äventyras. För ”avnämarna” till de nuvarande stabsfunktionerna, främst andra myndigheter och organisationer, skulle en uppdelning av stabsfunktionerna bli svårhanterlig.

En annan angiven nackdel med att avveckla Ekobrottsmyndigheten är att det äventyrar det samlade utvecklingsarbete för åklagare, poliser och ekorevisorer som för närvarande bedrivs inom myndigheten.

Ulf Arvidsson invänder även mot uppfattningen om att det skulle finnas några oklarheter i ansvarsfördelningen mellan Ekorådet och Ekobrottsmyndigheten.

I frågan om Ekobrottsmyndigheten tänkbara storlek om den skulle ges ett *rikstäckande ansvar* (jfr. avsnitt 8.7), med nuvarande sakliga befogenhetsområde, anför Ulf Arvidsson att åklagarresurser motsvarande drygt 30 årsarbetande samt polisresurser motsvarande ca 120 årsarbetande poliser och några få ekonomer (siffrorna är osäkra på grund av en otillförlitlig resursuppföljning inom Polisen) skulle föras över till Ekobrottsmyndigheten. Till detta kan beräknas marginella förstärkningsbehov för administration. Antalet åklagare inom myndigheten skulle då öka från nuvarande knappt 90 till ca 120 och antalet ekopoliser från ca 200 till 320. Totalt sett skulle Ekobrottsmyndighetens personalresurser komma att uppgå till maximalt ca 565 personer jämfört med dagens ca 400. Avslutningsvis i denna del framhålls att denna beräkning inte innebär någon faktisk utökning av de totala resurserna för ekobrottsbekämpning.

En *spetsmyndighet* (jfr. avsnitt 8.7) för de mest kvalificerade ekobrottsutredningarna i kombination med nationella stabsuppgifter skulle enligt Ulf Arvidsson i vart fall vara ett alternativ som är klart bättre än det som föreslås.

Vad gäller eventuella *besparingar* med en inordning av ekobrottsbekämpningen inom Åklagarmyndigheten och Polisen (jfr. 8.7 och

kapitel 10) konstateras att det inget längre finns något behov av en generaldirektör om Ekobrottsmyndigheten läggs ner. Det är också sannolikt att vissa övergripande stabsfunktioner som utförs av planeringsdirektör, personaldirektör och ekonomidirektör kan samordnas i en ny organisation. Men beträffande flertalet övriga befattningshavare tyder utredningens slutsatser i denna del på bristande kännedom om de arbetsuppgifter som utförs vid Ekobrottsmyndighetens stab eller på att det finns en betydande administrativ överkapacitet vid främst Åklagarmyndighetens kansli.

Beträffandet *behovet av en särskild myndighet* för ekobrottsbekämpning med konstaterar Ulf Arvidsson avslutningsvis att ingen annan brottslighet – möjligen med undantag för terrorism – hotar så stora samhällsekonomiska och samhälleliga värden som den ekonomiska brottsligheten (jfr 8.7). I grunden utgör brottsligheten också det kanske allvarligaste hotet mot ett fritt näringsliv med en sund konkurrens. Den ekonomiska brottsligheten drabbar, till skillnad från alla andra typer av brottslighet, direkt eller indirekt alla medborgare i det svenska samhället.

Utformningen av en integrerad ekobrottsbekämpning (kap. 9)

Förslaget att anställa de nuvarande 41 *ekorevisorerna* vid Ekobrottsmyndigheten hos Åklagarmyndigheten (se avsnitt 9.2) innebär enligt Ulf Arvidsson en helt ny syn på rollfördelningen mellan åklagare och utredningspersonal. Ekorevisorernas roll är inte enbart att bistå förundersökningsledaren i förundersökningsarbetet. Deras verksamhet är i praktiken i hög grad inriktad mot ett självständigt agerande enligt direktiv från förundersökningsledaren. Att på det sätt som föreslås skapa en betydande personalresurs inom Åklagarmyndigheten för direkta utredningsuppgifter leder till en klar förändring av åklagarrollen i myndigheten. Åklagarna skulle bl.a. få ett arbetsledningsansvar som är betydligt mer vittgående än uppgiften att leda förundersökningar genom direktiv. Den frågan förtjänar enligt hans mening en ordentlig analys.

Vidare framhålls att den *uppföljning och analys* som Ekobrottsmyndigheten gör av brottsutvecklingen inom ekobrottsområdet är av en helt annan karaktär än den som Brottsförebyggande rådet gör. Han hänvisar härvid bl.a. till de omvärlds- och hotbildsanalyser som Ekobrottsmyndigheten har tagit fram under de senaste två åren.

Konsekvenser och ikraftträdande (kapitel 10)

Vad avser *lokalbehov* vid ett förslag som innebär att Ekobrottsmyndigheten ges ett rikstäckande ansvar, anger Ulf Arvidsson som sin övertygelse att det finns en sådan flexibilitet i lokal-användningen både inom Polisen och inom Åklagarmyndigheten att det inte skulle medföra några större problem att ordna en samlokalisering inom befintliga lokaler. Därmed "faller" enligt honom påståendet i betänkandet om ökade kostnader vid den lösningen.

Avslutande synpunkter

Ulf Arvidsson framför i sitt särskilda yttrande dessutom önskemål om kompletterande statistiska uppgifter samt anför att utredningens förslag enligt hans bedömning snarast kommer att ha negativa konsekvenser på samhällsekonomin.

Han anför avslutningsvis att genom de avsevärda resultatförbättringar som Ekobrottsmyndigheten har uppnått under senare år kan myndigheten nu sägas fullgöra "uppdraget" och med den stora potential för ytterligare effektivitetsvinster som finns inom myndigheten kan det i motsats till utredarens slutsats vara ett alternativ att ge myndigheten ytterligare uppgifter för att åstadkomma direktivens målsättning om en så effektiv ekobrottsbekämpning som möjligt.

Statens offentliga utredningar 2007

Kronologisk förteckning

1. Telefonförsäljning. Jo.
2. Från socialbidrag till arbete.
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.
+ Lättläst. Sammanfattning. S.
3. Föräldraskap vid assisterad befruktning. Ju.
4. Trafikinspektionen
– en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet. N.
5. Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? Ju.
6. Målsägandebiträdet.
Ett aktivt stöd i rättsprocessen. Ju.
7. Den nya inskrivningsmyndigheten. M.
8. Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning. Ju.

Statens offentliga utredningar 2007

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Föräldraskap vid assisterad befruktning. [3]

Summa summarum – en fristående myndighet
för utredning av anmälningar om brott av
poliser och åklagare? [5]

Målsägandebiträdet.

Ett aktivt stöd i rättsprocessen. [6]

Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning.
[8]

Socialdepartementet

Från socialbidrag till arbete.

+ Bilaga. Fördjupningsstudier.

+ Lättläst. Sammanfattning. [2]

Jordbruksdepartementet

Telefonförsäljning. [1]

Miljödepartementet

Den nya inskrivningsmyndigheten. [7]

Näringsdepartementet

Trafikinspektionen

– en myndighet för säkerhet och skydd
inom transportområdet. [4]