



Beslut vid regeringssammanträde den 8 april 2010

Sammanfattning

Ansvar för utredning och lagföring av ekonomisk brottslighet är delat mellan Ekobrottsmyndigheten respektive Åklagarmyndigheten och polismyndigheterna. En särskild utredare får nu följande uppdrag:

- Utredaren ska undersöka om bekämpningen av ekonomisk brottslighet kan bli mer effektiv och rättssäker genom att Ekobrottsmyndigheten tilldelas ett nationellt ansvar för samtliga brottstyper som myndigheten handlägger. Utredaren ska lämna ett förslag som antingen innebär att Ekobrottsmyndigheten ges ett utökat ansvar för ekobrottshanteringen eller att den nuvarande ordningen bibehålls.
- Om utredaren kommer fram till att Ekobrottsmyndigheten bör få ett utökat ansvar ska utredaren bedöma vilka konsekvenser förslaget får för Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten och Polisen samt andra berörda myndigheter när det gäller verksamhet, resurser och personal.
- Utredaren ska utvärdera myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet och, om det bedöms vara motiverat, föreslå förändringar i verksamheten.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2011.

Ekonomisk brottslighet

En väl fungerande bekämpning av ekonomisk brottslighet är av stor betydelse för människors tilltro till grundläggande sam-

hällssystem och till ett väl fungerande näringsliv med sund konkurrens. Ekonomisk brottslighet är ofta av kvalificerad natur och kräver därför särskilda insatser från statens sida för att bekämpas.

Det finns inte någon tydlig gräns mellan ekonomisk brottslighet och annan brottslighet. Ekonomisk brottslighet definieras också olika beroende på i vilket sammanhang begreppet förekommer. En vanlig definition har varit att ekonomisk brottslighet är sådan brottslighet som har ekonomisk vinning som motiv och som begås inom ramen för legal näringsverksamhet (SOU 2007:8, s. 51 ff). Utvecklingen har dock gått därhän att även andra former av straffbara handlingar kan räknas som ekonomisk brottslighet. Det kan t.ex. handla om olagliga transaktioner med kontanter, värdepapper eller dylikt som en person gör utan att vara företagare. Skäl som har förts fram för att inte göra någon åtskillnad mellan brottslighet inom näringslivet och annan brottslighet är bl.a. att kriminella nätverk alltmer utnyttjar etablerade företag eller driver en utåt sett legal näringsverksamhet för att dölja och utveckla sin kriminalitet. Därmed kan ekobrottsutredningar vara ett av flera sätt att allt mer effektivt även bekämpa den organiserade brottsligheten.

Ekobrottsmyndigheten – en samordningsmyndighet för ekobrottsbekämpning

Ekobrottsmyndigheten är en myndighet under regeringen som tillsammans med Åklagarmyndigheten utgör åklagarväsendet i Sverige. Myndigheten inrättades den 1 januari 1998 och har till uppgift att bekämpa och förebygga ekonomisk brottslighet. I detta uppdrag ingår både samordnande och operativa uppgifter. Inom myndigheten ryms specialistkompetens i hela kedjan från kriminalunderrättelseverksamhet och annan brottsförebyggande verksamhet till utredning och åtal. Vid myndigheten arbetar poliser, åklagare, ekorevisorer och analytiker. Myndigheten har ett nära samarbete med Skatteverkets skattebrottsenheter. Det finns också personal från Kronofogdemyndigheten placerad vid Ekobrottsmyndigheten.

Bakgrunden till att den dåvarande regeringen inrättade en särskild myndighet för bekämpning av ekonomisk brottslighet var bl.a. de brister i den rådande ekobrottsbekämpningen som Riksdagens revisorer hade uppmärksammat under första hälften av 90-talet. Dessutom förmedlades goda erfarenheter från Danmark och Norge där särskilda myndigheter för ekobrottsbekämpning hade funnits i flera år. Regeringen bedömde att en särskild ekobrottsmyndighet skulle kunna få betydande slagkraft vid utredningar av de mest kvalificerade ekobrottsmålen, inte minst de med internationell anknytning. Dessutom skulle det vara ett sätt att säkra resurser för ekobrottsbekämpningen, framförallt polisiära sådana.

Ekobrottsbekämpningen i dag

Flera olika myndigheter deltar i bekämpningen av vad som kan hänföras till ekonomisk brottslighet i Sverige. På övergripande nivå har Ekobrottsmyndigheten ett ansvar för att samordna och effektivisera bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten.

Utredningar om brott genomförs inom Ekobrottsmyndigheten av de poliser som tjänstgör vid myndigheten, medan Åklagarmyndigheten samarbetar med polismyndigheterna. Skattebrottsenheterna inom Skatteverket utreder bl.a. misstänkta skattebrott. Tullverkets tullkriminalenheter utreder misstänkt tullrelaterad ekonomisk brottslighet. Misstankar om penningtvätt, terroristfinansiering och penningförfalskning bearbetas och analyseras av Finanspolisen vid Rikskriminalpolisen.

Av de misstankar om ekobrott som inkommer till åklagare hanteras i dag cirka två tredjedelar av Ekobrottsmyndigheten och en tredjedel av Åklagarmyndigheten. Ekobrottsmyndighetens ansvarsområde i förhållande till Åklagarmyndigheten har dels en geografisk avgränsning, dels en saklig.

Den geografiska avgränsningen i förhållande till Åklagarmyndigheten innebär att Ekobrottsmyndigheten handlägger ärenden som hänför sig till de tre storstadsområdena (Stockholms län, Västra Götalands län och Skåne län) samt Hallands län, Blekinge län och Gotlands län. I övriga län handlägger Åklagarmyndigheten motsvarande ärenden. I de länen ska dock

Ekobrottsmyndigheten tillsammans med Åklagarmyndigheten samordna verksamheten. De brottstyper som enligt denna indelning handläggs vid både Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten är brott enligt 11 kap. brottsbalken (brott mot borgenärer och bokföringsbrott), lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelser m.m., skattebrottslagen (1971:69) och aktiebolagslagen (2005:551) samt andra brott vars handläggning ställer särskilda krav på kännedom om finansiella förhållanden, näringslivsförhållanden, skatterätt eller liknande.

Den sakliga avgränsningen gentemot Åklagarmyndigheten innebär att Ekobrottsmyndigheten har ett nationellt ansvar för handläggning av ärenden som gäller 9 kap. 1–3 §§ brottsbalken (bedrägerier) om gärningen rör EU:s finansiella medel, samt brott enligt 9 kap. 3 a § brottsbalken (subventionsmissbruk) och lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument (insiderbrott och otillbörlig marknadspåverkan). Av förordningen (2007:972) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten framgår också att mål som rör kvalificerad ekonomisk brottslighet som har nationell utbredning, internationell anknytning, är av principiell natur eller av stor omfattning lämpligen bör handläggas vid Ekobrottsmyndigheten oberoende av var i landet målet hänförs sig.

Mutbrott och bestickning samt brottsmisstankar som hänger nära samman med dessa brott handläggs vid Åklagarmyndighetens riksenhet mot korruption.

Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten har beslutat om gemensamma riktlinjer för hur ansvar och uppgifter ska fördelas mellan myndigheterna. Om ett mål rör både kvalificerad ekonomisk brottslighet och annan brottslighet (s.k. blandbrottslighet) handläggs målet vid den åklagarmyndighet där det är lämpligast. Detsamma gäller sådana brott som ligger i gränslandet mellan myndigheternas ansvarsområden (s.k. gränssnittsbrottslighet). Om det är osäkert vilken myndighet som bör handlägga ett mål avgörs frågan av riksåklagaren. Hittills har riksåklagaren dock aldrig behövt fälla ett sådant avgörande.

Ekobrottsmyndigheten har inte någon rätt att utfärda föreskrifter. Denna rätt tillkommer endast Åklagarmyndigheten, som efter samråd med Ekobrottsmyndigheten får meddela de

föreskrifter, allmänna råd och övriga riktlinjer som behövs för att uppnå enhetlighet och följdriktighet vid åklagarnas rättstillämpning.

Myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet

Genom förordningen (1997:899) om myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet beslutade den dåvarande regeringen om föreskrifter om samverkan mellan myndigheter för att förebygga och bekämpa ekonomisk brottslighet. Enligt förordningen ska det finnas samverkansorgan på såväl nationell som regional nivå. På nationell nivå benämns detta samverkansorgan Ekorådet. I Ekorådet ingår cheferna för tio statliga myndigheter. På regional nivå finns regionala samverkansorgan mot ekonomisk brottslighet, även benämnda SAMEB. De regionala samverkansorganen har motsvarande uppgifter på regional nivå som Ekorådet har centralt. Samverkansorganen ska bidra till att effektivisera kampen mot den ekonomiska brottsligheten genom att bl.a. följa utvecklingen av den ekonomiska brottsligheten och tidigt uppmärksamma nya inslag i denna. De ska också ta initiativ till myndighetsgemensamma aktioner för att förebygga och bekämpa brottsligheten. I arbetsuppgifterna ingår även att samverka med kommuner, näringsliv och andra organisationer.

Det finns även en struktur för myndighetssamverkan inom ramen för regeringens satsning på en nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten. På nationell nivå har regeringen inrättat ett strategiskt samverkansråd bestående av myndighetschefer samt ett operativt råd. På det regionala planet har regionala underrättelsecentrum inrättats. Dessa finns på åtta platser i landet och utgör naven för underrättelsearbetet. De regionala underrättelsecentrumen har på ett betydande sätt förbättrat förutsättningarna för de myndighetsgemensamma ansträngningarna att bekämpa grov organiserad brottslighet.

Behovet av en översyn

Regeringens ambition är att utveckla ekobrottsbekämpningen inom ramen för den nuvarande organisationen. Det innebär att

Ekobrottsmyndigheten ska finnas kvar som en myndighet under regeringen. Ekobrottsmyndigheten bedriver en i många avseenden effektiv och väl fungerande verksamhet. Myndigheten har utvecklat sina arbetsmetoder och byggt upp spetskompetens inom sitt sakområde. Det är dock viktigt att se över om det finns ytterligare åtgärder som kan vidtas för att utveckla och effektivisera ekobrottsbekämpningen i landet. Att ge Ekobrottsmyndigheten ett utökat ansvar kan vara en sådan åtgärd.

Tidigare utredningar har pekat på problem med den nuvarande ansvarsfördelningen när det gäller handläggningen av mål som rör ekonomisk brottslighet. Utredningen om översyn av Ekobrottsmyndigheten framhöll i sitt betänkande (SOU 2007:8) att tydliga effektivitets- och rättssäkerhetsskäl talar mot en geografisk uppdelning av ekobrottsbekämpningen på parallella myndigheter. Även Förtroendekommissionen framhöll att ekobrottsbekämpningen skulle bli effektivare om den koncentrerades till en enda myndighet (SOU 2004:47).

För att säkerställa en effektiv ekobrottsbekämpning är det också värdefullt att se över om den nuvarande strukturen för myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet är ändamålsenlig. Ekorådet och de regionala samverkansorganen har funnits sedan 1998 och deras verksamhet har hittills inte utvärderats. Därtill har regeringens insatser mot den grova organiserade brottsligheten gjort det angeläget att närmare kartlägga eventuella överlappningar med de funktioner som har inrättats som ett led i den satsningen.

Uppdraget

*Bör Ekobrottsmyndigheten få ett utökat ansvar för ekobrotts-
hanteringen?*

Utredaren ska undersöka om bekämpningen av ekonomisk brottslighet kan bli mer effektiv och rättssäker genom att Ekobrottsmyndigheten tilldelas ett nationellt ansvar för samtliga brottstyper som myndigheten i dag handlägger. Inom ramen för denna uppgift ska utredaren

- analysera de fördelar och nackdelar som kan finnas med att koncentrera samtliga ekomål, dvs. de mål som Ekobrottsmyndigheten ska handlägga enligt förordningen (2007:972) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten, till Ekobrottsmyndigheten,
- mot bakgrund av ovanstående analys lämna ett förslag som antingen innebär att Ekobrottsmyndigheten ges ett utökat ansvar för ekobrottshanteringen eller att den nuvarande ordningen bibehålls.

Om Ekobrottsmyndigheten föreslås få ett utökat ansvar – vilka konsekvenser får det för de berörda myndigheterna?

Om utredarens analys leder fram till ställningstagandet att Ekobrottsmyndigheten bör få ett utökat ansvar ska utredaren också

- bedöma vilka konsekvenser förslaget får för Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten och Polisen samt andra berörda myndigheter när det gäller verksamhet, resurser och personal,
- föreslå de författningsändringar som krävs för att genomföra förslaget.

Utgångspunkten är att ökade kostnader ska finansieras inom rättsväsendets nuvarande ekonomiska ramar. Om förslaget medför ökade kostnader ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Bör den nuvarande strukturen för myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet förändras och i så fall hur?

Utredaren ska ta ställning till om den befintliga strukturen för myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet är ändamålsenlig. Utredaren ska

- utvärdera verksamheten som bedrivs vid Ekorådet och de regionala samverkansorganen utifrån de mål och uppgifter som gäller för verksamheten enligt förordningen (1997:899) om myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet,
- kartlägga eventuella överlappningar i den struktur som byggts upp för myndighetssamverkan mot ekonomisk

brottslighet i form av Ekorådet och de regionala samverkansorganen å ena sidan och insatserna för samverkan mot grov organiserad brottslighet å andra sidan,

- mot bakgrund av resultatet av ovanstående utvärdering och kartläggning föreslå hur myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet lämpligen bör organiseras och utvecklas för att en effektiv brottsbekämpning ska uppnås,
- föreslå de författningsändringar som eventuellt krävs för att genomföra förslaget.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska under arbetet fortlöpande samråda med i första hand Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen och Skatteverket. Vid behov bör utredaren även samråda med Tullverket, Kronofogdemyndigheten, Finansinspektionen, Brottsförebyggande rådet, Bolagsverket, Lotteriinspektionen, Försäkringskassan, Domstolsverket och Arbetsgivarverket.

Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2011.

(Justitiedepartementet)