

Ekobrottsmyndigheten

– arbetet mot den organiserade ekonomiska brottsligheten

RIR 2021:30



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-613-5

RIR 2021:30

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: WRANGLER

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2021

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2021-11-24

DNR: 3.1.1-2020-1008

RIR 2021:30

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Ekobrottsmyndigheten

– arbetet mot den organiserade ekonomiska brottsligheten

Riksrevisionen har granskat Ekobrottsmyndighetens arbete mot organiserad ekonomisk brottslighet. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Ekobrottsmyndigheten.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisor Sara Kramers har varit föredragande. Revisionsdirektör Susanna Honnér Regnstrand, revisor Linnéa Olander och enhetschef Jesper Antelius har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Sara Kramers

För kännedom:

Regeringskansliet; Justitiedepartementet
Ekobrottsmyndigheten

EBM – ARBETET MOT DEN ORGANISERADE EKONOMISKA BROTTSLIGHETEN

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	8
1.1 Motiv till granskning	8
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	9
1.3 Avgränsningar	9
1.4 Bedömningsgrunder	10
1.5 Metod och genomförande	14
2 EBM - rättskedjan i miniformat	16
2.1 Den ekonomiska brottsligheten är en del av den organiserade brottsligheten	16
2.2 EBM skapades med syfte att samla olika kompetenser för att utreda ekonomisk brottslighet	17
2.3 EBM:s konstruktion	18
2.4 EBM:s verksamhet innefattar flera delar av rättskedjan	21
3 Arbetet mot den organiserade ekonomiska brottsligheten	23
3.1 Delar av EBM:s strategiska inriktning får inte genomslag i hela verksamheten	25
3.2 Deltagandet i det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet innebär utmaningar för EBM	26
3.3 EBM har inte tillvaratagit den kunskap som finns om organiserad ekonomisk brottslighet inom myndigheten	28
3.4 Hinder i underrättelseverksamheten	32
3.5 Brister i viktiga stöd för kammarverksamheten	36
3.6 Bristande styrning av ekobrottskamrarna	41
3.7 EBM är beroende av Skatteverket för information och utredning	44
4 Slutsatser och rekommendationer	47
4.1 Delar av EBM:s strategiska inriktning har inte fått genomslag inom kammarverksamheten	47
4.2 EBM brister i sin interna styrning	47
4.3 Regeringen bör styra så att det samlade arbetet mot organiserad ekonomisk brottslighet kan fungera effektivt	50
4.4 De effektivitetsvinster som är syftet med EBM tillvaratas inte fullt ut	52
4.5 Rekommendationer	53
Referenslista	54
Bilaga 1. Karta	58
Bilaga 2. Brottsom ska utredas av EBM	59
Bilaga 3. Ekobrottsbekämpning i Danmark och Norge	60

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns bilagor att ladda ned från Riksrevisionens webbplats.

Bilagorna kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 4. Statistik över EBM:s ärenden

Sammanfattning och rekommendationer

Inom den organiserade brottsligheten används ofta avancerade former av ekonomisk brottslighet. Varje år beräknas staten gå miste om miljardbelopp som en konsekvens av detta. Ekobrottsmyndigheten (EBM) skapades 1998 ur behovet av att ha en specialistmyndighet som fokuserade på att bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Med olika yrkeskategorier som var fredade och arbetade tillsammans inom en och samma myndighet skulle arbetet mot den ekonomiska brottsligheten bli mer effektivt och prioriterat.

Riksrevisionen har granskat effektiviteten i EBM:s arbete mot organiserad ekonomisk brottslighet. Fokus i granskningen är hur EBM och regeringen styrt och organiserat arbetet. Riksrevisionens övergripande slutsats är att det finns flera omständigheter som gör att EBM inte fullt ut kan arbeta effektivt mot den organiserade ekonomiska brottsligheten. Riksrevisionen konstaterar att detta delvis beror på att EBM brister i sin interna styrning och informationsdelning. Problemen förstärks också av att regeringen inte skapat vissa yttre förutsättningar som EBM behöver för att arbeta effektivt. Sammantaget bedömer Riksrevisionen att detta innebär att EBM:s arbete i väsentliga delar inte tillvaratar de effektivitetsvinster som är syftet med myndighetskonstruktionen.

EBM brister i sin interna styrning

Riksrevisionen konstaterar att EBM inte har styrt och organiserat verksamheten så att myndigheten fullt ut kan arbeta mot den organiserade ekonomiska brottsligheten på ett effektivt sätt. Det handlar om att EBM saknar vissa underlag för att styra, prioritera och inrikta verksamheten.

Kunskap om den ekonomiska brottsligheten är en förutsättning för att kunna arbeta effektivt. Genom sin verksamhet har EBM tillgång till både information och statistik om den ekonomiska brottslighetens utveckling. Kunskapen om den ekonomiska brottsligheten ska genom den brottsförebyggande verksamheten spridas till andra aktörer som i sin tur kan sätta in olika åtgärder för att motverka brott. EBM har dock inte prioriterat den brottsförebyggande verksamheten och följer inte heller upp den ekonomiska brottsligheten på tillräckligt detaljerat sätt.

EBM har inte heller analyserat hur kammarverksamheten (utredning och lagföring) på bästa sätt bör resurssättas, organiseras och dimensioneras på nationell nivå för att hantera den organiserade ekonomiska brottsligheten effektivt. Det finns även brister i interna stöd som påverkar arbetets effektivitet negativt. Bland annat leder de olika IT-miljöerna till ett ineffektivt arbete och medarbetare uppger att det saknas tillräckliga nationella forum för intern erfarenhets- och kunskapsdelning inom kammarverksamheten.

Regeringen bör styra så att det samlade arbetet mot organiserad ekonomisk brottslighet kan fungera effektivt

Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte har gett EBM vissa förutsättningar för att kunna arbeta effektivt mot den organiserade ekonomiska brottsligheten. Vissa hinder har funnits sedan EBM skapades och har varit kända under ett antal år. Exempelvis har inte underrättelseverksamheten fått direktåtkomst till den finansiella information som behövs för att kunna upptäcka och förhindra den organiserade ekonomiska brottsligheten. Riksrevisionen bedömer att regeringen behöver se till att underrättelseverksamheten får de rättsliga förutsättningar som behövs för att upptäcka och förhindra ekonomisk brottslighet. Riksrevisionen konstaterar vidare att nuvarande reglering av underrättelseverksamheten leder till interna diskussioner inom EBM om det är Polismyndigheten eller EBM som ska uppfattas som behörig att inhämta underrättelseinformation för EBM:s syften.

Det faktum att EBM påverkas av andra myndigheters styrning och ledning ställer särskilda krav på regeringens styrning för att verksamheten ska fungera effektivt. Regeringen har inte ställt krav på att Skatteverket ska höra EBM inför viktigare förändringar i sin verksamhet och organisation, på samma sätt som EBM har en skyldighet att höra Skatteverket. Ändå har Skatteverket, sedan EBM skapades, varit en central samverkanspart. Skatteverket biträder EBM i cirka en tredjedel av de förundersökningar som EBM startar men anställda på EBM uppger att det är svårt att ha ett regionalt samarbete eftersom EBM och Skatteverket är organiserade på olika sätt nationellt och regionalt. Riksrevisionen konstaterar att regeringen behöver ha en samordnad styrning av de myndigheter som EBM är beroende av för att kunna arbeta effektivt.

De effektivitetsvinster som är syftet med EBM tillvaratas inte fullt ut

Riksrevisionens övergripande bedömning är att vissa hinder behöver hanteras för att EBM:s arbete med att bekämpa den organiserade ekonomiska brottsligheten ska bli mer effektivt. Eftersom det är regeringen som beslutat om EBM:s konstruktion är det även regeringen som är ytterst ansvarig för att se till att konstruktionen möjliggör ett effektivt arbete. Riksrevisionen kan dock konstatera att regeringen inte bidragit till att lösa vissa problem, trots att de funnits under lång tid.

Samtidigt har inte heller EBM genom sin styrning sett till att myndighetens syfte uppnås i alla väsentliga delar. EBM är skyldig att hantera all brottslighet inom sin brottskatalog, oavsett brottslighetens komplexitet eller allvarlighetsgrad. EBM:s genomströmningstider och ärendebalanser har ökat för de särskilt krävande ärendena samtidigt som personal med specialistkompetens måste arbeta även med de enklare ärendena. Trots det har EBM inte analyserat om

kammarverksamheten behöver organiseras på ett annat sätt för att effektivare kunna hantera den alltmer komplexa ekonomiska brottsligheten. EBM:s fem skilda IT-miljöer innebär också hinder för specialisterna att arbeta effektivt tillsammans.

Riksrevisionens bedömning är att EBM:s arbete i väsentliga delar inte tillvaratar de effektivitetsvinster som är syftet med myndighetskonstruktionen. Det i sin tur gör att EBM inte fullt ut kan arbeta effektivt mot den organiserade ekonomiska brottsligheten. Riksrevisionen ser därför att det är motiverat att regeringen gör en översyn av EBM:s uppdrag och konstruktion för att se till att myndigheten i högre utsträckning kan tillvarata de effektivitetsvinster som är syftet med myndighetskonstruktionen.

Rekommendationer

För att öka effektiviteten i EBM:s arbete mot den organiserade ekonomiska brottsligheten lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer:

Regeringen bör:

- genomföra en förutsättningslös översyn av EBM:s uppdrag och konstruktion.

Dessutom bedömer Riksrevisionen att regeringen bör:

- säkerställa att EBM får förutsättningar för att bedriva ett effektivt arbete mot den organiserade ekonomiska brottsligheten. Det handlar om att:
 - se till att underrättelseverksamheten har rättsliga förutsättningar för att upptäcka och förhindra ekonomisk brottslighet
 - klargöra ansvarsförhållandena mellan EBM och Polismyndigheten när det gäller underrättelseverksamheten.

EBM bör:

- dimensionera den övergripande planeringen och fördelningen av resurser utifrån verksamhetsområdenas och kamrarnas olika behov. För att kunna göra det behöver EBM utveckla uppföljningen av verksamheten och kunskapen om den ekonomiska brottsligheten
- sammanställa den kunskap som finns inom EBM om organiserad ekonomisk brottslighet på ett strukturerat sätt och dela den med alla verksamhetsområden och andra aktörer som arbetar mot ekonomisk brottslighet
- se till att det finns möjlighet till erfarenhets- och kunskapsdelning mellan olika specialister inom kammarverksamheten
- se till att det finns tekniska hjälpmedel som gör det möjligt att arbeta effektivt
- klargöra vad den brottsförebyggande verksamheten ska innehålla och hur den ska bedrivas i praktiken för att kunna genomsyra hela myndigheten.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Riksdag och regering har uttalat att den organiserade brottsligheten utgör ett allvarligt hot mot det demokratiska samhället och att den är en stor utmaning för många statliga aktörer. För att kriminella personer ska kunna använda vinsterna från brottslig verksamhet (exempelvis narkotikahandel, vapenhandel och grova rån) används ofta avancerade former av ekonomisk brottslighet. Genom att bekämpa den ekonomiska brottsligheten kan staten därmed effektivt även motverka den organiserade brottsligheten i stort. Varje år beräknas staten även gå miste om miljardbelopp som en konsekvens av den ekonomiska brottsligheten. Pengarna hamnar istället hos kriminella och används ofta för att finansiera annan brottslighet.¹ Men de ekonomiska brotten är krävande att spåra och kartlägga då de ofta innefattar komplexa bolagsstrukturer och komplicerade transaktionsmönster. Utredningarna kompliceras ytterligare av att den organiserade ekonomiska brottsligheten många gånger sträcker sig utanför Sveriges gränser.

Ekobrottsmyndigheten (EBM) är den myndighet som har i huvuduppdrag att bekämpa den ekonomiska brottsligheten.² EBM har till skillnad från andra myndigheter inom rättsväsendet flera delar av rättskedjan inom verksamheten. Myndigheten har en sammansättning av olika kompetenser med både åklagare, civila utredningsfunktioner och poliser inom organisationen med det gemensamma uppdraget att se till så att personer som begår ekonomisk brottslighet blir föremål för brottsutredning och lagföring. EBM ska också arbeta för att begränsa vinsterna av brott och brottslig verksamhet.³ Tanken är att EBM ska leda arbetet mot den ekonomiska brottsligheten hela vägen från underrättelse till beslut i åtalsfrågan.

Syftet med denna myndighetskonstruktion var att arbetet mot den ekonomiska brottsligheten skulle bli mer effektivt.⁴ Men EBM uppger att utvecklingen av den organiserade ekonomiska brottsligheten har inneburit mer komplexa och omfattande utredningar som kräver alltmer av myndighetens resurser.⁵ EBM menar att en dubbling av åklagarresurserna i enskilda ärenden ibland skulle behövas för att säkerställa kvalitet och rättssäkerhet i särskilt krävande ärenden.⁶

¹ Ekobrottsmyndigheten, *Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige 2016–2018*, s. 21.

² Se 1 § förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.

³ Se 2 § förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.

⁴ Prop. 1996/97:1, s. 19.

⁵ Ekobrottsmyndighetens budgetunderlag 2019–2021, s.14.

⁶ Ekobrottsmyndighetens budgetunderlag 2016–2018, s.12, Ekobrottsmyndighetens budgetunderlag 2017–2019 s, 4, Ekobrottsmyndighetens budgetunderlag 2018–2020, s. 8, Ekobrottsmyndighetens budgetunderlag 2019–2021 s.13, Ekobrottsmyndighetens budgetunderlag 2020–2022, s. 8.

Samtidigt som myndigheten varnar för svårigheter att fullfölja sitt uppdrag⁷ uppger EBM att myndighetens kunskap är efterfrågad av andra myndigheter som har behov av den ekonomiska kompetensen för att utreda och lagföra personer som även är brottsaktiva inom andra brottsområden, vilket ytterligare anstränger resursläget. Mot denna bakgrund konstaterar Riksrevisionen att det är motiverat att granska om EBM:s arbete mot den organiserade ekonomiska brottsligheten är effektivt.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är om EBM kan arbeta effektivt mot den organiserade ekonomiska brottsligheten. Den övergripande revisionsfrågan besvaras genom följande delfrågor:

1. Har EBM styrt och organiserat arbetet så att det kan fungera effektivt?
2. Har regeringen styrt EBM så att myndigheten kan arbeta effektivt mot den organiserade ekonomiska brottsligheten?

1.3 Avgränsningar

Granskningen fokuserar på den verksamhet som bedrevs 2015–2020.

Granskningen omfattar inte kvalitet eller effektivitet i enskilda ärenden, inte heller resultaten eller effekterna av EBM:s arbete. Fokus i granskningen är hur EBM och regeringen styrt och organiserat arbetet. I granskningen har vi valt att fokusera på den organiserade ekonomiska brottsligheten, men eftersom EBM inte arbetar med detta på ett avgränsat sätt har vi i vissa delar granskat myndigheten som helhet. Med organiserad ekonomisk brottslighet menar vi i denna granskning ärenden som har blivit mer komplexa att utreda till följd av mer organiserade och avancerade brottsupplägg. Dessa typer av brott utreds främst inom ramen för EBM:s ärendekategorier projektärenden och särskilt krävande ärenden.

Regeringen och EBM omfattas av granskningen. När vi i rapporten refererar till underrättelseverksamheten menar vi underrättelseverksamheten som organisatoriskt ligger under nationella operativa avdelningen (Noa) vid Polismyndigheten men som EBM styr inriktningen på. I dessa delar av granskningen har vi fokuserat på regeringens ansvar och EBM:s ansvar. EBM:s ansvar innefattar att leda den verksamhet som polismännen deltar i vid myndigheten, med undantag för åtgärder i verksamhet som enligt lag eller annan författning endast får utföras av anställda vid Polismyndigheten.⁸

⁷ Ekobrottsmyndighetens budgetunderlag 2018–2020, s. 10. Ekobrottsmyndighetens budgetunderlag 2019–2021, s. 11.

⁸ Se 16 § andra stycket förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.

1.4 Bedömningsgrunder

Den övergripande bedömningsgrunden för att bedöma om EBM kan arbeta effektivt mot den organiserade ekonomiska brottsligheten är budgetlagens krav att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning ska iaktas i statens verksamhet.⁹ Vi utgår även ifrån att regeringen har uttalat att den organiserade brottsligheten utgör ett allvarligt hot mot det demokratiska samhället och att arbetet mot denna behöver prioriteras.¹⁰ EBM ansvarar för bekämpning av ekonomisk brottslighet i enlighet med vad som anges i EBM:s instruktion.¹¹

Delfråga 1: Har EBM styrt och organiserat arbetet så att det kan fungera effektivt?

Organisation

Bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten var fram till 2013 uppdelat mellan Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten och EBM. I september 2012 gav regeringen EBM i uppdrag att förbereda och genomföra de åtgärder som behövdes för att EBM den 1 juli 2013 skulle få ett nationellt ansvar för de ärenden myndigheten handlade.¹² Den statliga utredning som låg till grund för att EBM fick nationellt ansvar pekade på ett antal fördelar som den nya organisationen skulle få. Bland annat att

- det skulle bli enklare att ta ett helhetsgrepp över ekobrottsbekämpningen i landet och att styra, samordna, organisera och följa upp verksamheten på ett enhetligt sätt
- det skulle bli en mer enhetlig hantering av ekobrotten
- resurser skulle kunna fördelas utifrån ett nationellt strategiskt perspektiv och omfördelas efter behov¹³
- EBM skulle få bättre möjlighet att snabbt mobilisera och ingripa mot nya företeelser¹⁴
- genom att ta fram en nationell lägesbild av den ekonomiska brottsligheten skulle statsmakterna få ett bättre underlag för beslut om inriktning och anslag till verksamheten
- kunskaper om den ekonomiska brottsligheten också skulle vara till nytta i EBM:s ledning, styrning och utveckling av verksamheten, t.ex. vad gäller prioriteringar, kompetensutveckling och arbetsmetoder.¹⁵

⁹ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

¹⁰ Prop. 2014/2015:1, s. 15.

¹¹ Se förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.

¹² Brottsförebyggande rådet. *Nitton röster om tjugo års ekobrottsbekämpning Från 1995 års samlade åtgärder till dagens samverkan*. 2016, s. 63.

¹³ SOU 2011:47, s. 84.

¹⁴ Ibid, s. 84 och s. 87.

¹⁵ Ibid, s. 89.

Ledning och styrning

EBM är unik i svensk förvaltning då det är en åklagarmyndighet som även har polisiär verksamhet.¹⁶ EBM har delat in verksamheten i tre verksamhetsområden som omfattar utredning- och lagföringsverksamhet, underrättelseverksamhet och brottsförebyggande verksamhet.¹⁷

EBM:s möjligheter till styrning påverkas av andra myndigheters styrning och ledning. Samtidigt är EBM fortfarande en fristående myndighet och generaldirektören har ett övergripande ansvar för helheten i verksamheten. En grundläggande princip som även gäller för EBM är att varje myndighetschef ansvarar för att den egna verksamheten bedrivs effektivt och att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt.¹⁸

Ansvar för styrning och ledning av EBM:s verksamhet följer inte samma struktur eller mönster för samtliga delar av verksamheten. EBM har verksamhetsansvar för den verksamhet som leds och styrs av EBM, vilket innebär utredning och lagföring (hädanefter benämns detta som kammarverksamheten i rapporten) samt den brottsförebyggande verksamheten. EBM leder också den verksamhet som polismännen deltar i vid myndigheten, med undantag för åtgärder i verksamhet som enligt lag eller annan författning endast får utföras av anställda vid Polismyndigheten.¹⁹ Eftersom underrättelseverksamhet anses vara en polisiär uppgift genomförs därför verkställandet av ledningen och styrningen genom polischefen vid Ekobrottskansliet.²⁰ EBM styr själva inriktningen på underrättelseverksamheten och avgör Ekobrottskansliets budget, därmed även underrättelseverksamhetens budget. De poliser som arbetar vid EBM är anställda av Polismyndigheten. Det är även Polismyndigheten som styr och leder arbetsmetoderna inom underrättelseverksamheten.²¹ (Se även kapitel 2)

¹⁶ Ekobrottsmyndigheten, *Ekobrottsmyndighetens konstruktion – ansvarsfördelning, styrning och ledning och förhållandet till andra myndigheter*, 2018, s.7.

¹⁷ Ibid, s. 4

¹⁸ Se 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

¹⁹ Se 16 § andra stycket förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.

²⁰ Ledningen och styrningen sker av Polismyndigheten (rikspolischefen), genom delegation till Nationella Operativa Avdelningen (NOA) och slutligen till polischefen vid ekobrottskansliet, som är placerad vid Ekobrottsmyndigheten. Delegation kan sedan från polischefen ske vidare i Ekobrottsmyndigheten, till kammarkommissarier och chefer för polisoperativa enheter. Ekobrottsmyndighetens PM, *Ekobrottsmyndighetens konstruktion – ansvarsfördelning, styrning och ledning och förhållandet till andra myndigheter*, 2018, sid 17 samt Prop. 2017/18:269, s.145.

²¹ Se 16 § i förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten samt 6 § och 47 § i Polismyndighetens instruktion.

På ett övergripande plan är dock EBM:s ansvar för ledning och styrning likt andra myndigheters. Detta omfattar:

- ansvaret för det samlade resultatet av verksamheten
- budget för verksamheten²²
- verksamhetsinriktning, verksamhetsplanering och verksamhetsuppföljning
- rätten och ansvaret för att utforma myndighetsövergripande styrdokument.²³

Baserat på det som presenterats ovan, har Riksrevisionen valt att operationalisera bedömningsgrunderna. Vi bedömer att EBM bör styra och organisera arbetet så att det kan fungera effektivt genom att

- se till att det finns en strategisk inriktning som är styrande för hela verksamheten
- följa utvecklingen av den ekonomiska brottsligheten samt samla in kunskap från verksamheten för att få underlag inför planering och dimensionering av verksamheten
- säkerställa att den operativa verksamheten kan hantera den organiserade ekonomiska brottsligheten effektivt, bland annat genom att analysera hur resurser bör fördelas nationellt och hur ekobrottskamrarna ska organiseras för att effektivt hantera olika typer av ärenden
- ge medarbetarna nödvändiga stöd för att kunna arbeta effektivt tillsammans, exempelvis genom tekniska hjälpmedel och forum för kunskaps- och erfarenhetsutbyte.

Delfråga 2: Har regeringen styrt EBM så att myndigheten kan arbeta effektivt mot den organiserade ekonomiska brottsligheten?

Enligt 1 kap. 6 § regeringsformen styr regeringen riket och är ansvarig inför riksdagen. Detta innebär att regeringen har ett ansvar för att EBM:s verksamhet fungerar på ett tillfredsställande sätt. Regeringens styrning i förhållande till förvaltningsmyndigheterna tar sig i regel uttryck genom instruktioner och andra förordningar, regleringsbrev eller andra regeringsbeslut samt finansiering. I 2010 års förvaltningspolitiska proposition gjorde regeringen följande bedömning: ”Styrningen bör i så hög grad som möjligt vara utformad så att den bäst gynnar syftet med respektive verksamhet. Mål och uppgifter till myndigheterna bör formuleras så att de har rimliga möjligheter att genomföra sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt”.²⁴

²² Undantag gäller för vissa kostnader som hör till polismans befogenhet (t.ex. utrustning och utbildning) samt vissa utgifter i samband med informatörsverksamhet, som Polismyndigheten ska ansvara för.

²³ Ekobrottsmyndigheten, *Ekobrottsmyndighetens konstruktion – ansvarsfördelning, styrning och ledning och förhållandet till andra myndigheter*, 2018, s 9.

²⁴ Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 96 och bet 2009/10 FiU:38, s. 11.

Om det finns tecken på att styrningen inte fungerar ska regeringen vidta åtgärder. Regeringen menar att styrningen av statsförvaltningen ska vara långsiktig, strategisk, helhetsinriktad, sammanhållen, verksamhetsanpassad och tillitsbaserad. Det innebär bland annat att detaljstyrning och onödig administration bör undvikas, att statsförvaltningens organisering ska vara ändamålsenlig och kostnadseffektiv, samt att myndigheternas roll-, uppgifts- och ansvarsfördelning ska vara tydlig.²⁵

År 1997 beslutade dåvarande regering att inrätta en ny ekobrottsmyndighet.²⁶ Vår utgångspunkt för bedömningen av regeringens styrning är att regeringen har skapat en konstruktion där EBM bedriver utrednings- och lagföringsverksamhet och brottsförebyggande verksamhet samt styr inriktningen för underrättelseverksamhet med syftet att bekämpa ekonomisk brottslighet. Inom myndigheten finns anställda både vid EBM och vid Polismyndigheten. Konstruktionen är unik i svenskt rättsväsende och skapades med syftet att få en mer effektiv ekobrottsbekämpning genom att åklagare, poliser och civila specialister skulle jobba tillsammans.

I 2015 års budgetproposition skriver regeringen: ”Grov organiserad brottslighet utgör ett hot mot det demokratiska samhället och är en av samhällets stora utmaningar. Bekämpningen av denna typ av brottslighet är därför högt prioriterad av regeringen”.²⁷ Regeringen har återkommande haft som mål för området utredning och lagföring att verksamheten ska bedrivas med högt ställda krav på rättssäkerhet, kvalitet och effektivitet och att brottsuppleringen ska öka. Regeringens mål för den brottsförebyggande verksamheten är att brottsligheten ska minska och att antalet brottsoffer ska bli färre.²⁸ EBM ska bidra till uppfyllandet av båda dessa mål. Regeringen menade även 2015 att ”Underrättelseverksamheten är av avgörande betydelse för bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten”.²⁹

EBM är beroende av andra myndigheter eftersom den ekonomiska brottsligheten ofta upptäcks genom andra myndigheters granskning eller kontroll. EBM får enligt sin instruktion inte heller besluta om att inrätta, upphöra eller omlokalisera åklagarkammare innan ett antal myndigheter³⁰ har fått tillfälle att yttra sig.³¹

²⁵ Prop. 2021/2022:1, utgiftsområde 2, s. 59.

²⁶ Prop.1996/97:1, utgiftsområde 4, s. 37. Dåvarande regeringen tillsatte också en utredning (Ju 1996:08) för att förbereda inrättandet av den nya myndigheten, samt utreda vissa sammanhängande frågor (Dir. 1996:112).

²⁷ Prop. 2014/2015:1, utgiftsområde 4, s.22 och bet. 2014/15:JuU1.

²⁸ Prop. 2014/2015:1, Prop. 2015/2016:1, Prop. 2016/2017:1, Prop. 2017/2018:1, Prop. 2018/2019:1, Prop. 2019/2020:1.

²⁹ Prop. 2014/2015:1, utgiftsområde 4, s. 44.

³⁰ Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Domstolsverket, Skatteverket och Kriminalvården.

³¹ Se 22 § förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten samt lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar m.m.

Dessutom ska Polismyndigheten ställa personal till förfogande för den polisverksamhet som bedrivs vid EBM och att Skatteverket ska biträda EBM i brottsutredningar.³²

Utifrån ovanstående har Riksrevisionen valt att operationalisera bedömningsgrunderna. Det faktum att EBM påverkas av andra myndigheters styrning och ledning ställer särskilda krav på regeringens styrning för att verksamheten ska fungera effektivt. Vi bedömer att regeringen bör styra EBM så att myndigheten kan arbeta effektivt mot den organiserade ekonomiska brottsligheten genom att

- hantera de hinder som leder till ett ineffektivt arbete och som EBM inte kan hantera på egen hand
- beakta andra myndigheters uppdrag och uppgifter som påverkar EBM:s effektivitet, exempelvis genom att samordna myndigheternas uppgifter enligt instruktion och/eller uppdrag enligt regleringsbrev.

1.5 Metod och genomförande

För att besvara den övergripande frågan och delfrågorna har vi främst genomfört intervjuer och dokumentstudier. Vi har även använt viss statistik från EBM.

1.5.1 Intervjuer

Vi har genomfört ett trettiotal intervjuer med personer med olika funktioner inom EBM:s tre verksamhetsområden, den brottsförebyggande verksamheten, underrättelseverksamheten och kammarverksamheten. Urvalet av intervjupersoner har gjorts för att få en spridning över samtliga orter där EBM har kontor. Intervjupersonerna valdes ut av EBM, utifrån vår begäran om att de personer vi intervjuade skulle ha erfarenhet av hur EBM arbetar mot den organiserade ekonomiska brottsligheten. Detta innebär att vi inom kammarverksamheten har intervjuat åklagare, civilanställda specialister och poliser som främst hanterar så kallade projektärenden- och särskilt krävande ärenden. Vi har även intervjuat chefer för respektive verksamhetsområde för att få en bild av hur ledningen och styrningen fungerar. För att få en övergripande bild av ledning och styrning av myndigheten som helhet har en intervju genomförts med EBM:s generaldirektör och med ämnesråd vid Justitiedepartementet.

1.5.2 Dokumentstudier

Vidare har vi tagit del av olika interna styrdokument, rutiner och riktlinjer inom EBM. Årsredovisningar och budgetunderlag har också utgjort underlag för analysen. För att kunna granska regeringens styrning av EBM har vi studerat dokumentation av myndighetsdialoger för åren 2015–2020. Vidare har vi tagit del

³² Se 47 § förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

av styrdokument så som regleringsbrev, instruktioner och regeringsuppdrag till EBM som berör frågan om organiserad ekonomisk brottslighet.

1.5.3 Statistik

Under granskningen har vi också tagit del av statistik från EBM:s olika verksamhetsområden. Från kammarverksamheten har vi bland annat begärt in statistik som rör inkomna anmälningar, genomströmningstider och antal avslutade ärenden uppdelat per ort samt statistik om utredningar som bedrivs med biträde från skattebrottsenheten på Skatteverket (SBE). Från underrättelseverksamheten har vi tagit del av statistik om utgående anmälningar samt inkommande information till verksamheten. Syftet med att begära in statistiken har varit att underbygga iakttagelser från intervjuer. (Se mer i elektronisk bilaga).

1.5.4 Sammanställning av ekobrottsbekämpning i Danmark och Norge

Under granskningens gång har vi gjort en sammanställning av hur EBM:s motsvarigheter i Danmark och Norge är organiserade och arbetar. För detta har vi använt olika digitala källor för information och ställt skriftliga frågor till de nordiska myndigheterna. Företrädare för ekobrottsmyndigheterna i Norge och Danmark har sedan faktagranskat våra sammanställningar.

1.5.5 Genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Susanna Honnér Regnstrand (projektledare), Sara Kramers och Linnéa Olander. Linda Jönsson och Heidija Hanna Kapina har bidragit med underlag till den slutliga rapporten.

Professor Anders Ivarsson Westerberg, institutionen för samhällsvetenskap vid Södertörns högskola har varit referensperson i granskningen och lämnat synpunkter på granskningens upplägg och ett utkast till granskningsrapporten.

Företrädare för Justitiedepartementet och EBM har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

2 EBM - rättskedjan i miniformat

I det här kapitlet beskriver vi den organiserade ekonomiska brottsligheten. Kapitlet innehåller också en beskrivning av EBM:s konstruktion och uppdrag.

2.1 Den ekonomiska brottsligheten är en del av den organiserade brottsligheten

Organiserad brottslighet kännetecknas av att brotten begås av flera personer, att det finns en långsiktighet i brottsligheten och att brottsuppläggen är planerade och utförs i syfte att uppnå ekonomisk vinst eller skaffa sig makt.³³

Brottsförebyggande rådet (Brå) beskriver den organiserade brottsligheten som en brottslighet som förser marknaden med, och får sin inkomst från, illegala varor och tjänster så som narkotika, alkohol, vapen, svartarbete och sexuella tjänster.³⁴

Ekonomisk brottslighet utgör en del av den organiserade brottsligheten genom att kriminella exempelvis tvättar pengar från annan brottslighet. Vinster från ekonomisk brottslighet används också delvis för att finansiera annan grov brottslighet. EBM:s egen analys av brottsligheten visar att de kriminella organisationerna och nätverken har ökat sin förmåga att begå ekonomiska brott. Det är vanligt förekommande att kriminella använder företag på olika sätt för att bedriva brottslig verksamhet. Att den ekonomiska brottsligheten delvis blandas med och döljs av seriös näringsverksamhet gör den svår att upptäcka och utreda. Enligt EBM uppskattas den ekonomiska brottsligheten årligen omsätta hundratals miljarder kronor bara i Sverige och EBM bedömer att mörkertalet för ekonomiska brott är stort.³⁵

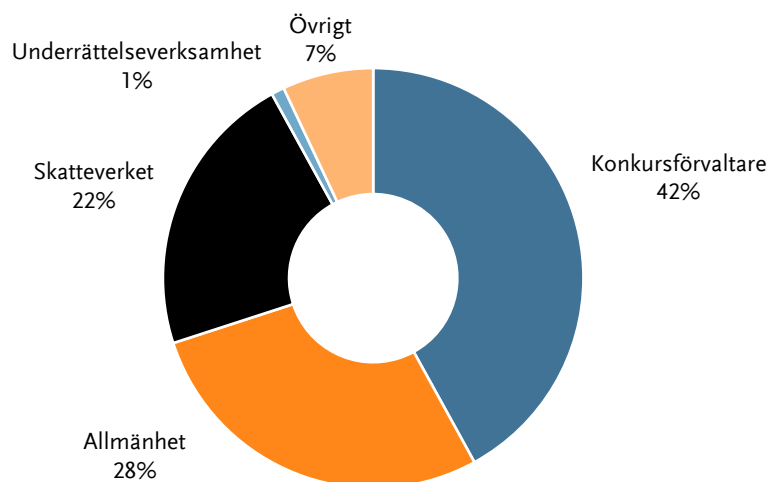
Utöver EBM arbetar flera andra myndigheter på olika sätt mot ekonomisk brottslighet, exempelvis Polismyndigheten (främst finanspolisen) som arbetar mot penningtvätt och Skatteverkets skattebrottsenhet som biträder EBM främst i utredningar där Skatteverket har gjort anmälan. Åklagarmyndigheten arbetar mot blandad brottslighet som kan innefatta delar som berör ekonomisk brottslighet.³⁶ Anmälningar till EBM inkommer från olika myndigheter och aktörer. Den största ingivaren av anmälningar är konkursförvaltare, följt av allmänheten och Skatteverket.

³³ Ekobrottsmyndigheten, "Om oss- organiserad brottslighet". Hämtad 2021-11-03.

³⁴ Brottsförebyggande rådet – *Lokal organiserad brottslighet – en handbok*. 2010, s. 5.

³⁵ Ekobrottsmyndighetens återrapportering, *Tillsammans mot brott - Ett nationellt brottsförebyggande program*. EBM 2019:690, s. 5.

³⁶ Brottsförebyggande rådet, *Gå på pengarna*. 2014, s. 9. Även Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan och Tullverket arbetar på olika sätt mot ekonomisk brottslighet.

Figur 1 Inkomna anmälningar 2020³⁷

Diagrammet visar fördelningen av anmälare på det totala antalet inkomna ärenden 2020. Ärenden inkommer som mängd- eller projektärenden men kan sedan klassificeras om till särskilt krävande ärenden. De särskilt krävande ärendena utgör cirka 2 procent (220 stycken 2020) av antalet avslutade ärenden, men står för cirka 40 procent av kammarverksamhetens kostnader. Projektärenden utgör ungefär 35 procent av antalet avslutade ärenden och mängdärenden cirka 58 procent.³⁸

2.2 EBM skapades med syfte att samla olika kompetenser för att utreda ekonomisk brottslighet

EBM inrättades 1998. Bakgrunden till detta beslut var att den ekonomiska brottsligheten ansågs vara ett stort och växande samhällsproblem samtidigt som samhällets insatser inte var tillräckliga för att bekämpa den. Mycket berodde på att det saknades tillräckliga resurser och specialistkompetens om ekonomisk brottslighet inom de brottsbekämpande myndigheterna. Dessutom saknades samordning mellan aktörerna på området, och varje myndighet jobbade var för sig. Inom Regeringskansliet saknades också ett samlat ansvar för insatser mot ekonomisk brottslighet.³⁹ EBM var vid starten verksam i storstadsregionerna eftersom det var där problemen ansågs vara störst. Inspirationen till att skapa en särskild myndighet för bekämpning av ekonomiska brott kom till stor del från Norge där de några år tidigare hade startat Økokrim som en organisation för utredning av den mest komplicerade ekonomiska brottsligheten.⁴⁰ (Se bilaga 3 för

³⁷ Ekobrottsmyndighetens årsredovisning 2020, s. 21, s. 40.

³⁸ Ibid. s. 37, s. 28. 5 procent av de avslutade ärendena utgörs av kategorin Övrigt.

³⁹ Brottsförebyggande rådet. *Nitton röster om tjugo års ekobrottsbekämpning Från 1995 års samlade åtgärder till dagens samverkan*. En antologi. 2016. s. 19, s.25.

⁴⁰ Ibid. s. 31.

beskrivning av EBM:s motsvarigheter i Danmark och Norge). Grundtanken med EBM var att skapa en liknande organisation där alla de olika kompetenserna som behövdes för att utreda ekonomisk brottslighet fanns samlade. Detta skulle leda till en närmare samverkan och ett mer effektivt arbete.⁴¹ Men till skillnad mot Økokrim skulle EBM inte bara ta hand om de mera komplexa utredningarna utan alla utredningar inom varje geografiskt ansvarsområde.⁴²

2.3 EBM:s konstruktion

Sedan 2013 är EBM den myndighet som har det nationella ansvaret för att bekämpa den ekonomiska brottsligheten.⁴³ EBM är unik i svensk förvaltning då det är en åklagarmyndighet som även har polisiär verksamhet. Även om EBM är en fristående myndighet behöver den förhålla sig till det ansvar som Polismyndigheten samt riksåklagaren och Åklagarmyndigheten har.⁴⁴

EBM:s verksamhet omfattar utredning- och lagföringsverksamhet, underrättelseverksamhet och brottsförebyggande verksamhet.⁴⁵ Merparten (89 procent) av EBM:s kostnader 2020 utgjordes av kostnader för verksamhetsområdet utredning och lagföring (kammarverksamheten), följt av underrättelseverksamhet (10 procent) och brottsförebyggande verksamhet (1 procent).

EBM:s verksamhetsområden

Brottsförebyggande arbete ska enligt EBM:s instruktion bedrivas på myndigheten. I uppdraget ingår att lämna information till andra myndigheter och till kommuner, näringsliv och organisationer. Vidare ingår att följa och analysera utvecklingen och rättstillämpningen när det gäller ekonomisk brottslighet, utarbeta förslag till åtgärder och samordna åtgärder mot ekonomisk brottslighet.

Sedan 2020 styrs och leds verksamheten av Enheten för kommunikation och brottsförebyggande arbete. Under år 2020 har EBM också rektyterat till verksamheten vilket innebär att det nu arbetar en strategisk analytiker och fyra brottsförebyggande specialister inom verksamheten.⁴⁶

Underrättelseverksamheten bedrivs på de polisoperativa enheterna som finns regionalt placerad vid samma orter som EBM:s kammarverksamhet.⁴⁷ Underrättelseverksamheten sitter inom EBM:s lokaler. Verksamheten är polisiär och tillhör därför Ekobrottskansliet som organisatoriskt ligger under Nationella operativa avdelningen (Noa) vid Polismyndigheten. Verksamheten styrs och leds genom polischefen på ekobrottskansliet

⁴¹ SOU 2011:47. *En samlad ekobrottsbekämpning*, s. 57.

⁴² Brottsförebyggande rådet. *Nitton röster om tjugo års ekobrottsbekämpning Från 1995 års samlade åtgärder till dagens samverkan*. 2016, s.32.

⁴³ Tidigare hade EBM enbart ansvar för den ekonomiska brottsligheten i storstadsregionerna.

⁴⁴ Ekobrottsmyndigheten, *Ekobrottsmyndighetens konstruktion – ansvarsfördelning, styrning och ledning och förhållandet till andra myndigheter*, 2018, s. 4.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Bilaga till beslut om organisationsförändring 2020, s. 4, Ekobrottsmyndighetens svar på faktagranskning 2021-10-25.

⁴⁷ Med undantag för Uppsala, Örebro och Sundsvall.

men utförs på beställning av EBM. EBM styr själva inriktningen på underrättelseverksamheten och avgör Ekobrottskansliets budget, därmed även underrättelseverksamhetens budget⁴⁸. Inom underrättelse- och spaningsverksamheten arbetar både poliser och civila. De poliser som arbetar vid EBM är anställda av Polismyndigheten. De civila är anställda av EBM men får genom Polismyndigheten tillgång till samma information och verktyg som de polisanställda. Det är även Polismyndigheten som styr och leder arbetsmetoderna inom underrättelseverksamheten.

Underrättelseverksamheten uppdrag är att samla in, bearbeta och analysera uppgifter som senare kan ha betydelse för att utreda brott.⁴⁹ Underrättelseverksamheten ska också bygga kunskap avseende de kriminella aktörerna, göra bedömningar av brottsliga fenomen, och samhällsutvecklingens påverkan på brottsligheten.⁵⁰ Underrättelseverksamheten producerar anmälningar som sedan ska utredas av EBM:s kammarverksamhet. Underrättelseverksamheten kan också lämna olika produkter till andra statliga myndigheter som har möjlighet att agera.

Kammarverksamheten är inriktad på utredning och lagföring och finns på åtta olika orter i landet.⁵¹ Kammarverksamheten leds sedan 1 april 2020 av tre avdelningschefer.⁵² Varje ekobrottskammare har i sin tur en kammarchef som biträds av en kammarkommissarie.

Inom kammarverksamheten arbetar åklagare, poliser, administratörer och specialister. Utredningsverksamheten sker huvudsakligen "in-house" på EBM eftersom det finns både åklagare och utredande resurs under samma tak, till skillnad från övriga rättsväsendet. Kammarkommissarien och de polisiära utredare som finns på respektive ekobrottskammare är anställda av Polismyndigheten. Åklagare och civila utredare är anställda av EBM. Förundersökningarna på EBM är alltid åklagarledda. När det gäller åklagarverksamheten inom kammarverksamheten ansvarar riksåklagaren för den övergripande utvecklingen inom åklagarväsendet och ska verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid åklagarnas rättstillämpning. Detta innebär att EBM i åklagarverksamheten behöver följa och förhålla sig till riksåklagarens ansvar för ledning av åklagarväsendet. Åklagarmyndigheten ska verka för samordning och effektivitet inom åklagarväsendet och arbeta för att förtroendet upprätthålls. Åklagarmyndigheten får också, efter samråd med EBM, meddela de föreskrifter som behövs för att uppnå samordning, effektivitet, enhetlighet och följdriktighet i åklagarverksamheten.⁵³

⁴⁸ Ekobrottsmyndigheten, *Ekobrottsmyndighetens konstruktion – ansvarsfördelning, styrning och ledning och förhållandet till andra myndigheter*, 2018, s. 21.

⁴⁹ Ibid, s. 11

⁵⁰ Ekobrottsmyndighetens svar på faktagranskning, 2021-10-25.

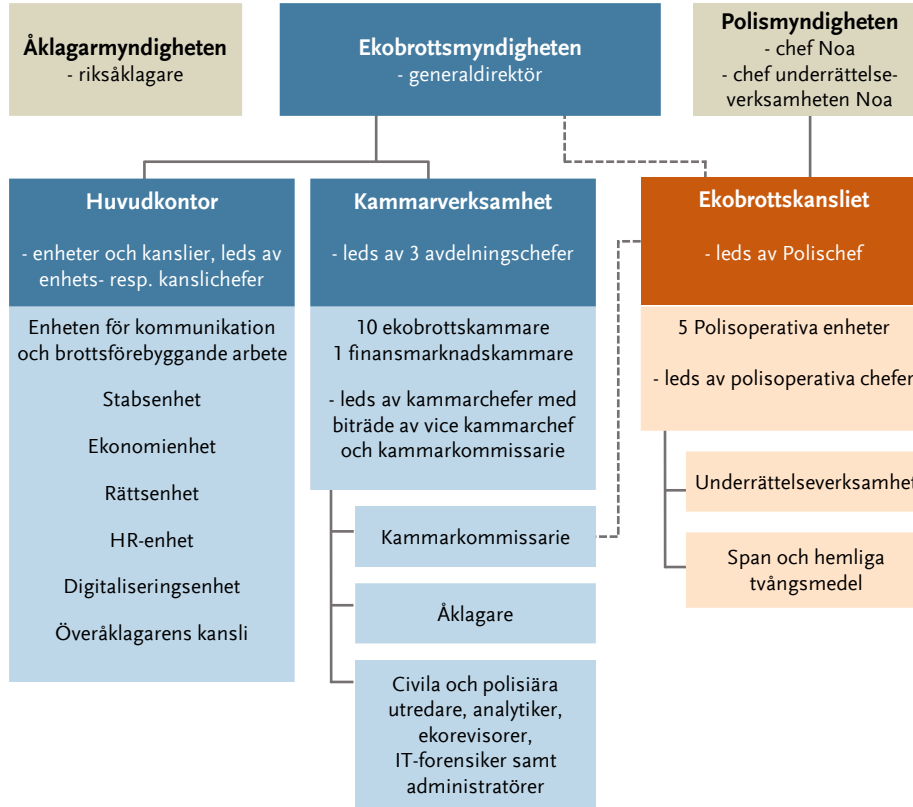
⁵¹ EBM är placerad i Stockholm, Göteborg, Malmö, Uppsala, Umeå och Linköping, Sundsvall och Örebro. Se bilaga 1.

⁵² Avdelningscheferna är uppdelade på avdelning Stockholm, avdelning Sydväst och avdelning Nordöst. Bakgrunden till den nya organisationen var att det fanns ett behov av ett tydligare nationellt helhetsperspektiv och en större långsiktighet i styrningen av Ekobrottsmyndigheten. Det fanns även behov av ökad enhetlighet vid kamrarna. Bakgrunden var också att det fanns ett behov av ökad tydlighet i styrkedjan och en ökad effektivisering av verksamheten. Förutsättningarna för utveckling av verksamheten skulle också förbättras i samband med den nya organisationen. Ekobrottsmyndighetens svar på faktagranskning, 2021-10-25.

⁵³ Ekobrottsmyndigheten, *Ekobrottsmyndighetens konstruktion – ansvarsfördelning, styrning och ledning och förhållandet till andra myndigheter*, 2018, s.15.

Inom myndighetens verksamhetsområden arbetar personer som är anställda av EBM och Polismyndigheten. Det totala antalet anställda uppgick 2020 till drygt 600 personer varav 225 var polisanställda som ställts till förfogande för den polisverksamhet som bedrivs vid EBM. Åklagarna utgjorde 16 procent (106 personer) av de anställda vid EBM.⁵⁴

Figur 2 EBM:s organisation



⁵⁴ Ekobrottsmyndighetens årsredovisning 2020, s. 71.

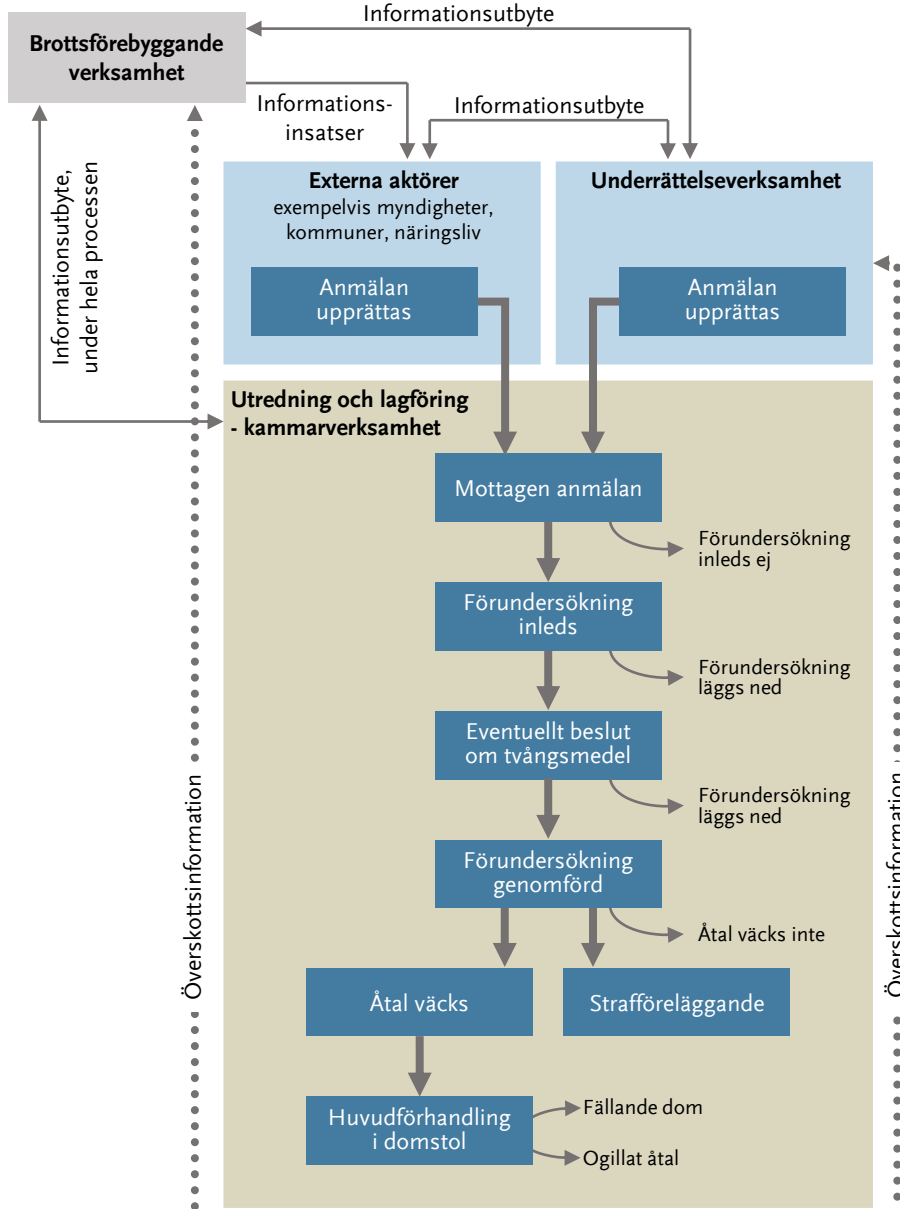
2.4 EBM:s verksamhet innefattar flera delar av rättskedjan

EBM har till skillnad från andra myndigheter inom rättsväsendet flera delar av rättskedjan inom verksamheten. Tanken är att EBM ska leda arbetet mot den ekonomiska brottsligheten hela vägen från underrättelse till färdigt åtal. EBM utreder och lagför en mängd olika brottstyper (se bilaga 2). Ärenden inkommer till EBM, antingen från externa myndigheter och aktörer eller från underrättelseverksamheten. När en anmälan görs från underrättelseverksamheten till kammarverksamheten ses det som en anmälan från en myndighet till en annan på samma sätt som mellan Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten i andra brottmål. Anledningen är att det är Polismyndigheten som är informationsägare till den information som samlas in av underrättelseverksamheten. Men till skillnad från de utredningar som leds av Åklagarmyndigheten genomförs EBM:s hela utredningsverksamhet huvudsakligen ”in-house”.⁵⁵ Åklagare och utredningsresurser (polisära och civila) är samlokaliserade på EBM och jobbar tillsammans i team. EBM har också polisära resurser som arbetar med spaning och hemliga tvångsmedel inom ramen för en utredning.

Överskottsinformationen från utredningarna ska i ett senare skede återigen föras från kammarverksamheten till underrättelseverksamheten och den brottsförebyggande verksamheten. EBM:s konstruktion bygger således på att alla tre verksamheter samverkar med varandra.

⁵⁵ Ekobrottsmyndigheten, *Ekobrottsmyndighetens konstruktion – ansvarsfördelning, styrning och ledning och förhållandet till andra myndigheter*, 2018, s. 8.

Figur 3 Ett ärende – från anmälan till rättegång



3 Arbetet mot den organiserade ekonomiska brottsligheten

I detta kapitel presenterar vi underlag för att kunna besvara båda delfrågorna i granskningen.

Bedömningsgrunder

Riksrevisionen bedömer att EBM bör styra och organisera arbetet så att det kan fungera effektivt genom att

- se till att det finns en strategisk inriktning som är styrande för hela verksamheten
- följa utvecklingen av den ekonomiska brottsligheten samt samla in kunskap från verksamheten för att få underlag inför planering och dimensionering av verksamheten
- säkerställa att den operativa verksamheten kan hantera den organiserade ekonomiska brottsligheten effektivt, bland annat genom att analysera hur resurser bör fördelas nationellt och hur ekobrottskamrarna ska organiseras för att effektivt hantera olika typer av ärenden
- ge medarbetarna nödvändiga stöd för att kunna arbeta effektivt tillsammans, exempelvis genom tekniska hjälpmedel och forum för kunskaps- och erfarenhetsutbyte.

Riksrevisionen bedömer att regeringen bör styra EBM så att myndigheten kan arbeta effektivt mot den organiserade ekonomiska brottsligheten genom att

- hantera de hinder som leder till ett ineffektivt arbete och som EBM inte kan hantera på egen hand
- beakta andra myndigheter som påverkar EBM:s effektivitet, exempelvis genom att samordna myndigheternas uppgifter enligt instruktion och/eller uppdrag enligt regleringsbrev.

Sammanfattande iakttagelser

Granskningen visar följande:

- EBM har tagit fram strategiska inriktningar som innehåller prioriterade brottsområden. Men eftersom EBM inte kan styra det totala inflödet av anmälningar medför det att myndigheten inte fullt ut kan inrikta kammarverksamhetens arbete mot de prioriterade brottsområdena och därigenom får delar av den strategiska inriktningen inte genomslag i praktiken.

- EBM deltar i ett myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet. Det innebär vissa utmaningar för EBM. Bland annat på så sätt att ärendena inom ramen för samarbetet ofta är omfattande och tar mycket resurser i anspråk, samtidigt som krav ställs på att behålla förmågan inom övrig utredningsverksamhet.
- Den brottsförebyggande verksamheten utgör en liten del av verksamheten och har haft vakanser på flera orter under en period. Regeringen har inte gjort någon bedömning av den brottsförebyggande verksamhetens storlek och menar att det inte funnits någon diskussion om att regeringen skulle ange en nivå för hur mycket resurser EBM ska avsätta för olika verksamhetsområden.
- EBM har inte på ett strukturerat sätt följt upp och sammanställt information om den ekonomiska brottsligheten. Det saknas också strukturerade sätt att dela information mellan de olika verksamhetsområdena.
- Underrättelseverksamheten saknar vissa rättsliga förutsättningar för att kunna arbeta effektivt med att upptäcka och förhindra den organiserade ekonomiska brottsligheten. Underrättelseverksamheten måste istället begära in information från andra aktörer vilket tar mycket tid i anspråk. Vidare finns ingen uttrycklig bestämmelse att underrättelseverksamhet ska bedrivas vid EBM vilket bidrar till att det uppstår interna diskussioner inom EBM vilken myndighet som ska uppfattas som behörig att inhämta underrättelseinformation för EBM:s syften.
- Anställda inom kammarverksamheten uppger att de saknar tillräckliga forum för att dela kunskap och erfarenheter om effektiva arbetssätt inom kammarverksamheten.
- EBM:s skilda IT-miljöer innebär att information måste överföras manuellt. Det är tidskrävande och innebär risker för att information går förlorad.
- EBM har inte analyserat hur ekobrottskamrarna bör organisera sig för att effektivt kunna hantera ärenden som rör organiserad ekonomisk brottslighet. EBM har heller inte analyserat hur resurser inom kammarverksamheten ska fördelas på en nationell nivå för att kunna hantera ärendena effektivt.
- EBM ska enligt sin instruktion samråda med andra myndigheter vad gäller EBM:s organisation och verksamhetsplanering, däribland Skatteverket, men regeringen har inte ställt motsvarande formella krav på Skatteverket att stämna av organisering med EBM.

3.1 Delar av EBM:s strategiska inriktning får inte genomslag i hela verksamheten

EBM beslutade 2017 att ett av fem fokusområden skulle vara att prioritera bekämpningen av grov och organiserad ekonomisk brottslighet. EBM:s brottsutredningar skulle sikta så högt som möjligt i den kriminella hierarkin.⁵⁶

EBM har tagit fram strategiska inriktningar som grundar sig i de prioriteringar som arbetats fram inom ramen för EU:s policycykel och EU:s multidisciplinära plattform mot kriminella hot⁵⁷ samt utifrån de lägesbilder som underrättelseverksamheten tar fram. Den strategiska inriktningen 2018–2020 gällde för EBM:s samtliga verksamhetsområden. EBM framhåller att olika delar av verksamheten har olika förutsättningar utifrån sitt uppdrag och att inriktningen och styrningen därför kan skilja sig åt.⁵⁸

EBM har angett prioriteringar mot organiserad och grov ekonomisk brottslighet. Dessa gäller särskilt inom brottsområdena

- punktskattebrott
- skattebrott som grundar sig på mervärdesskatt inom EU
- penningtvättbrott
- ärenden som kan ha anknytning till terrorismfinansiering.⁵⁹

Underrättelseverksamheten har organiserat sitt arbete så att det är inriktat mot EBM:s prioriterade brottsområden. Kammarverksamheten måste däremot hantera alla inkomna ärenden inom hela EBM:s brottskatalog.⁶⁰ Prioriteringarna mellan ärendena görs efter angelägenhetsgrad.⁶¹ Vi konstaterar att det leder till att det är svårt för EBM att inrikta kammarverksamheten mot specifika brottsområden. Vilka brottstyper kammarverksamheten arbetar mot styrs av vilka aktörer som anmäler brott till EBM. Majoriteten av anmälningarna till EBM år 2020 kom från konkursförvaltare (42 procent), allmänheten (28 procent) och Skatteverket (22 procent).⁶² Ärenden från underrättelseverksamheten kommer in på samma sätt som övriga ärenden och uppgår till cirka en procent av det totala antalet anmälningar. Eftersom de ärenden som anmäls av underrättelseverksamheten ofta rör organiserad ekonomisk brottslighet blir de i regel projektärenden eller

⁵⁶ De andra fokusområdena var att EBM skulle ha en god förmåga att driva stora mål, ha ett brottsförebyggande perspektiv i det dagliga arbetet, att EBM bör vara en specialmyndighet i framkant med kompetenta och engagerade medarbetare, ha effektiva metoder samt ha god förmåga att arbeta i team. Ekobrottsmyndighetens centrala verksamhetsplan 2017–2019 samt Ekobrottsmyndighetens utvecklingsplan inklusive verksamhetsplan 2018–2020.

⁵⁷ European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats, EMPACT.

⁵⁸ Ekobrottsmyndighetens svar på faktagranskning 2021-10-25.

⁵⁹ Ekobrottsmyndighetens strategiska inriktning 2018–2020.

⁶⁰ Intervju med avdelningschef för kammarverksamheten, 2020-11-06.

⁶¹ Ekobrottsmyndighetens svar på faktagranskning, 2021-10-25

⁶² Ekobrottsmyndighetens årsredovisning 2020, s. 21.

särskilt krävande ärenden^{63,64}. Det gör att ärenden från underrättelseverksamheten i viss utsträckning har påverkan på vilka brottsområden som kammarverksamheten hanterar. Men eftersom EBM inte kan styra det totala inflödet av anmälningar medför det att myndigheten inte fullt ut kan inrikta kammarverksamhetens arbete mot de prioriterade brottsområdena och därigenom får delar av den strategiska inriktningen inte genomslag i praktiken.

3.2 Deltagandet i det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet innebär utmaningar för EBM

Sedan 2009 har det pågått en myndighetsgemensam satsning mot organiserad brottslighet.⁶⁵ Sedan 2020 står det i berörda myndigheters instruktioner att de ska medverka i det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet.

Det myndighetsgemensamma arbetet består av underrättelser och operativa insatser mot kriminella individer, nätverk och fenomen inom den organiserade brottsligheten. Genom att använda respektive myndighets kunskap och verktyg ska myndigheterna tillsammans bekämpa den organiserade brottsligheten. Arbetet kräver att myndigheterna bemannar gemensamma insatser på såväl regional som nationell nivå.

Regeringen har gett myndigheterna flera uppdrag inom ramen för det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet, bland annat ett pilotprojekt för att komma åt felaktig folkbokföring som är kopplad till organiserad brottslighet och ett pilotprojekt som riktar sig mot näringsverksamhet som är kopplad till organiserad brottslighet.⁶⁶

EBM deltar i det myndighetsgemensamma arbetet med samtliga av myndighetens yrkeskategorier inom underrättelsearbete, utredning och lagföring samt brottsförebyggande arbete.⁶⁷ Ekonomisk brottslighet (skattebrott, bokföringsbrott, penningtvättsbrott och övriga ekobrott) står för drygt hälften av brottstyperna, 51 procent, i de myndighetsgemensamma insatserna och ärendena.⁶⁸ Merparten av EBM:s medverkan i det myndighetsgemensamma arbetet sker genom regionala insatser, vilka har ökat i antal under flera år. Under 2015–2020 deltog EBM även i

⁶³ Särskilt krävande ärenden utgör 2% av det totala antalet ärenden men upptar 40% av kostnader och tid. Ekobrottsmyndighetens svar på faktagranskning 2021-10-25.

⁶⁴ Intervju med avdelningschef inom kammarverksamheten 2020-11-06.

⁶⁵ De samverkande myndigheterna är Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Riksrevisionen har tidigare granskat det myndighetsgemensamma arbetet.

⁶⁶ Regeringsbeslut Fi2020/02991/S3 samt regeringsbeslut Ju2020/02483/PO.

⁶⁷ Ekobrottsmyndighetens årsredovisning 2020, s. 8.

⁶⁸ Åtterrapporering myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet, 2019. s. 39.

drygt häften eller fler av de nationella insatserna som utförts inom det myndighetsgemensamma arbetet.⁶⁹

Vid sidan av EBM:s ordinarie inflöde av anmälningar finns även ärenden som skapats inom det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet. Kamrarna prioriterar ärenden från det myndighetsgemensamma arbetet framför ärenden från den ordinarie underrättelseverksamheten. Prioriteringen görs med hänvisning till att EBM har lovat att ställa sina resurser till förfogande i de myndighetsgemensamma insatserna.⁷⁰ EBM:s underrättelseverksamhet har dock, genom resurser i regionala underrättelsecentrum och nationella underrättelsecentrum, varit med och arbetat fram flera ärenden som härleds från det myndighetsgemensamma arbetet.⁷¹

EBM menar att det är en utmaning att hantera prioriteringen av de ofta omfattande ärendena mot organiserad brottslighet som genomförs i det myndighetsgemensamma arbetet, samtidigt som krav ställs på att behålla förmågan inom övrig utredningsverksamhet.⁷² I regeringens skrivelse med anledning av Riksrevisionens rapport om myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet framkommer att regeringen anser att arbetet är en del i myndigheternas ordinarie uppgifter och att myndigheterna är väl skickade att avgöra hur det myndighetsgemensamma arbetet ska prioriteras i förhållande till andra uppgifter. Det är därför primärt upp till respektive myndighet att prioritera var tillgängliga resurser används för att utföra uppdraget.⁷³

Det finns tre inriktningar för verksamheten inom det myndighetsgemensamma arbetet; strategiska personer, särskilda skäl⁷⁴ och utsatta områden.⁷⁵ Inriktningen mot utsatta områden kommer av ett regeringsuppdrag från 2015.⁷⁶ I en återslag till regeringen av det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet framhöll EBM att utvecklingen av den grova organiserade brottslighetens brottsupplägg som berör ekonomisk brottslighet är en utmaning givet hur EBM är dimensionerad. EBM uppgav att "Individer som begår ekonomisk brottslighet i de särskilt utsatta områdena ska prioriteras. Samtidigt ska myndigheten arbeta mot de individer som nationellt sett är de största förbrytarna och/eller har störst negativ påverkan på samhället. Det är sällan

⁶⁹ Ekobrottsmyndighetens årsredovisning 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 samt 2020

⁷⁰ Intervju avdelningschef kammarverksamheten 2020-11-06.

⁷¹ Ekobrottsmyndighetens svar på faktagranskning 2021-10-25.

⁷² Ekobrottsmyndighetens budgetunderlag 2018–2020, s. 5.

⁷³ Skr. 2019/20:3, s.11.

⁷⁴ Arbetet utifrån inriktningen särskilda skäl handlar ofta om brottsfenomen som myndigheterna vill bekämpa.

⁷⁵ Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2020, s.15.

⁷⁶ Uppdrag till Polismyndigheten och andra berörda myndigheter att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet. Ju2015/09350/PO.

samma individer”.⁷⁷ Regeringen menar att arbetet ryms inom ramen för myndigheternas ordinarie uppgifter och att myndigheterna har utrymme att hantera eventuella målkonflikter.⁷⁸

3.3 EBM har inte tillvaratagit den kunskap som finns om organiserad ekonomisk brottslighet inom myndigheten

Genom sin verksamhet har EBM viktig kunskap om den ekonomiska brottsligheten. En del i EBM:s uppdrag är att bedriva brottsförebyggande arbete som avser ekonomisk brottslighet. I det ingår att lämna information om brottsligheten till andra myndigheter samt till kommuner, näringsliv, organisationer och allmänheten.⁷⁹ EBM ska också följa och analysera utvecklingen och rättstillämpningen när det gäller ekonomisk brottslighet och utarbeta förslag till åtgärder. EBM ska även samordna åtgärder mot ekonomisk brottslighet.⁸⁰ Vi kan dock konstatera att den brottsförebyggande verksamheten inte har varit prioriterad och att EBM inte heller sammanställer information om den ekonomiska brottslighetens utveckling på ett strukturerat sätt.

3.3.1 Den brottsförebyggande verksamheten utgör en liten del av myndigheten och har haft vakanser på flera orter under en period

EBM:s brottsförebyggande arbete ska utgöra en viktig del i rättsväsendets arbete med att bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Regeringens mål för det brottsförebyggande arbetet är att brottsligheten ska minska och att antalet brottsoffer ska bli färre.⁸¹ Brottsförebyggande arbete bedrivs inom den brottsförebyggande verksamheten, men kan även i viss mån bedrivas inom underrättelseverksamheten och inom kammarverksamheten. Exempelvis tar underrättelseverksamheten fram en underrättelsebild som beskriver ekobrottsligheten. Underrättelsebilden innefattar omvärldsanalys, en nulägesbeskrivning av den ekonomiska brottsligheten och en prognos av kommande trender och fenomen.⁸² Det togs däremot inte fram någon underrättelsebild 2017–2018 då EBM i stället gjorde ett försök med en annan typ av nedbrutna lägesbilder per prioriterat brottsområde. Enligt EBM föll detta arbete inte väl ut vilket medför att den senaste offentliga lägesbilden som har producerats omfattar 2016–2019.⁸³

⁷⁷ Återrapportering myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet, 2020, s.15.

⁷⁸ Skr. 2019/20:3, s.10.

⁷⁹ 4 § förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.

⁸⁰ 5 § förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.

⁸¹ Prop. 2014/2015:1, Prop. 2015/2016:1, Prop. 2016/2017:1, Prop. 2017/2018:1, Prop. 2018/2019:1, Prop. 2019/2020:1

⁸² Prop. 2014/2015:1, s. 44.

⁸³ E-post från Ekobrottskansliet, 2021-09-29.

Den brottsförebyggande verksamheten utgör i dagsläget cirka 1 procent av verksamhetskostnaderna i myndigheten och har legat på ungefär den nivån under de senaste fem åren.⁸⁴ Ett försök att bygga upp den brottsförebyggande verksamheten gjordes 2017 då EBM utökade personalresurserna vid samtliga orter. EBM uppgav själva i sitt budgetunderlag för 2015–2017 att ambitionen i den brottsförebyggande strategin då var att myndigheten år 2020 fullt ut skulle leda och samordna det nationella brottsförebyggande arbetet som rörde ekobrott.⁸⁵ Men i intervjuer med personer inom EBM:s brottsförebyggande verksamhet har det framkommit att verksamheten åtminstone från 2018 fram till hösten 2020 hade vakanser på flera orter.⁸⁶ Anledningen till att den brottsförebyggande verksamheten har saknat personalresurs på vissa orter uppges delvis vara brister i den interna ledningen och styrningen.⁸⁷ EBM gjorde en genomlysning av organisationen 2018 och kunde då konstatera att ansvaret för den brottsförebyggande verksamheten var fördelat på för många chefer och att det var oklart för handläggarna vem som hade mandat att fatta beslut. Det rådde även oklarheter i hur nationella och regionala frågor skulle hanteras.⁸⁸ Även innan 2017 har resurserna för det brottsförebyggande arbetet varierat, bland annat hade personal inom den polisoperativa verksamheten ett brottsförebyggande sidouppdrag utöver ordinarie arbetsuppgifter.⁸⁹ EBM har själva uppgett att specialister behöver finnas i hela landet för att det brottsförebyggande arbetet ska vara effektivt.⁹⁰ Att det har funnits vakanser har lett till att det brottsförebyggande arbetet bedrivits i mindre utsträckning på några av orterna.⁹¹

I myndighetsdialogerna framkommer att regeringen inte har gjort någon bedömning av den brottsförebyggande verksamhetens storlek.⁹² Regeringen menar att det inte funnits någon diskussion om att regeringen skulle ange en nivå för hur mycket resurser EBM ska avsätta för olika verksamhetsområden.⁹³ Justitiedepartementet anser att regeringen indikerar vad som är prioriterat genom att ge olika specifika uppdrag.⁹⁴ Det har därmed varit upp till EBM att avgöra prioriteringen av den brottsförebyggande verksamheten.

⁸⁴ Ekobrottsmyndighetens årsredovisning 2019, s. 18, 2020 s. 20.

⁸⁵ Ekobrottsmyndighetens budgetunderlag 2015–2017.

⁸⁶ Intervju med BF-specialist, 2021-02-11, Intervju med BF-specialist, 2021-02-08,

⁸⁷ Intervju med BF-specialist, 2021-02-11, Bilaga till beslut om organisationsförändring kommunikationsenheten, 2020 (EBM2020-96).

⁸⁸ Bilaga till beslut om organisationsförändring kommunikationsenheten, 2020 (EBM2020-96) s. 1.

⁸⁹ Intervju BF-specialist, 2020-02-04.

⁹⁰ Ekobrottsmyndighetens budgetunderlag 2022–2024 s.10.

⁹¹ Ekobrottsmyndighetens svar på faktagranskning, 2021-10-25.

⁹² Riksrevisionens genomgång av myndighetsdialoger, 2015–2020.

⁹³ Intervju med företrädare för Justitiedepartementet, 2021-03-12.

⁹⁴ Intervju med företrädare för Justitiedepartementet, 2021-03-12.

Den brottsförebyggande verksamheten är under uppbyggnad

År 2020 började EBM bygga upp den brottsförebyggande verksamheten igen. Satsningen har delvis bestått i en omorganisering av verksamheten så att den nu organisatoriskt ligger under kommunikationsavdelningen på huvudkontoret. Enligt EBM är syftet med omorganiseringen att få en mer samlad och tydlig ledning och styrning.⁹⁵ I dagsläget har EBM också rekryterat fyra nya regionala specialister.⁹⁶ Den brottsförebyggande verksamheten fick dock inte mer medel för 2020, utan det skedde snarare en minskning jämfört med tidigare år.⁹⁷ Enligt EBM:s strategiska inriktning för åren 2020-2025 ska det brottsförebyggande arbete genomsyra hela myndigheten.⁹⁸ I intervjuer med chefer inom kammarverksamheten framgår det att diskussioner nu har påbörjats på regional nivå om hur de nya regionala specialisterna ska arbeta tillsammans med kamrarna. I intervju med ledningen för den brottsförebyggande verksamheten framgår dock att EBM fortfarande har kvar att analysera vad det brottsförebyggande arbetet ska innebära på myndighetsnivå och hur det ska tas hand om inom ramarna för befintliga resurser. Att det har funnits otydligheter i vad det brottsförebyggande uppdraget innebär är något som också framkommer i intervjuer med personer som arbetat inom den brottsförebyggande verksamheten.⁹⁹ Brå menar också att det har saknats kunskap om hur det brottsförebyggande arbetet mot ekonomisk brottslighet ska gå till i praktiken och har därför tillsammans med EBM initierat ett samarbetsprojekt som syftar till att utveckla det brottsförebyggande arbetet. Projektet ska resultera i två rapporter, en som beskriver den ekonomiska brottslighetens struktur och utveckling och en handbok med brottsförebyggande åtgärder.¹⁰⁰ Projekten syftar till att utveckla en metodik som bygger på att från EBM:s egna ärenden – domar, förundersökningar och underrättelsematerial kombinerat med intervjuer – analysera, identifiera och formulera brottsförebyggande åtgärder.¹⁰¹ I intervju med EBM:s generaldirektör framkommer att den brottsförebyggande verksamheten numera är prioriterad.¹⁰²

⁹⁵ Den nya organisationen fastställdes i mars 2020. Bilaga till beslut om organisationsförändring kommunikationsenheten, 2020 (EBM2020-296).

⁹⁶ I Malmö, Göteborg, Umeå och Stockholm, Linköping har inte anställt någon ännu. Intervju med BF-handläggare 2021-02-04.

⁹⁷ Från 9 173 tkr år 2018, 7 163 tkr år 2019, 6 528 tkr år 2020.

⁹⁸ Ekobrottsmyndighetens strategiska inriktning 2020–2025.

⁹⁹ Intervju med BF-specialist, 2021-02-11, intervju med BF-specialist, 2021-02-04, intervju med ledning för den brottsförebyggande verksamheten, 2021-02-17.

¹⁰⁰ Projekten inleddes 2019 och löper över två år. Ekobrottsmyndighetens återrapportering *Tillsammans mot brott Ett nationellt brottsförebyggande program*. 2019. s. 8.

¹⁰¹ Brottsförebyggande rådet. "Om Brå – pågående uppdrag – Metodik för att förebygga ekonomisk brottslighet" Hämtad 2021-11-03.

¹⁰² Intervju med Ekobrottsmyndighetens generaldirektör, 2021-06-03.

3.3.2 EBM sammanställer inte information om den ekonomiska brottslighetens utveckling på ett strukturerat sätt

EBM har i sin återrapportering av regeringens satsning *Tillsammans mot brott* uppgett att det saknas tillräcklig forskning om ekonomisk brottslighet i allmänhet och förebyggande av ekonomisk brottslighet i synnerhet.¹⁰³ Det framgår också i intervjuer med personer inom den brottsförebyggande verksamheten att det har saknats tillräcklig kunskap inom myndigheten om förebyggande arbete mot ekonomisk brottslighet.¹⁰⁴ Både regeringen och EBM menar dock att kunskap är en grundläggande förutsättning för att det brottsförebyggande arbetet ska vara effektivt.¹⁰⁵

Som nationellt ansvarig myndighet för bekämpning av ekonomisk brottslighet har EBM tillgång till unik kunskap om den ekonomiska brottsligheten genom exempelvis anmälningar, förundersökningar, underrättelseuppslag och statistik. För att den kunskapen ska kunna användas på ett effektivt sätt krävs att den tas om hand och struktureras på ett användbart sätt. I intervjuer med personer inom den brottsförebyggande verksamheten har det framkommit att det inom EBM saknas strukturerade arbetsmetoder för att följa upp den kunskap som finns inom myndigheten. Detta beror på att den interna uppföljningen som görs inom framför allt utredning- och lagföringsverksamheten inte möjliggör nedbrytning på tillräcklig detaljnivå för att den brottsförebyggande verksamheten ska kunna följa brottsutvecklingen. De brottskoder¹⁰⁶ som finns är inte tillräckligt detaljerade för att kunna följa modus inom brottsligheten. Brottskoderna har inte heller uppdaterats på flera år.¹⁰⁷ Nya brottskoder ska dock arbetas fram i samverkan med Brå och Skatteverket enligt aktivitetsplanen för den brottsförebyggande verksamheten 2021.¹⁰⁸ Handläggare uppger dessutom att det saknas bra system och rutiner för att lämna informationen vidare mellan underrättelseverksamheten, kammarverksamheten och den brottsförebyggande verksamheten.¹⁰⁹

EBM uppger att ett arbete har påbörjats för att utveckla myndighetens förmåga att dokumentera, systematisera och analysera informationen i syfte att ta fram

¹⁰³ Ekobrottsmyndighetens återrapportering *Tillsammans mot brott Ett nationellt brottsförebyggande program*. EBM 2019:690. s. 8.

¹⁰⁴ Intervju med BF-specialist, 2020-11-04, intervju med BF-specialist, 2021-02-11,

¹⁰⁵ Ekobrottsmyndighetens *brottsförebyggande strategi 2020*, s. 8. Skr. 2016/17:126, s. 24.

¹⁰⁶ Brottskoder beskriver vilken typ av brott som anmälts och används av de myndigheter inom rättsväsendet som registrerar brott. Brottskoderna används för att sammanställa statistik om brottsligheten i Sverige.

¹⁰⁷ Intervju med BF-specialist, 2021-02-11, intervju med ledningen för den brottsförebyggande verksamheten, 2021-02-17.

¹⁰⁸ Ekobrottsmyndigheten. *Aktivitetsplan brottsförebyggande verksamhet*. 2021.

¹⁰⁹ Intervju med BF-specialist, 2021-02-11, intervju nr 11 och nr 10 med specialist inom underrättelseverksamheten.

underlag som beskriver brottslighetens struktur, omfattning och utveckling. Arbetet genomförs inom ramen för EBM:s verksamhetsplan 2019–2021.¹¹⁰

3.4 Hinder i underrättelseverksamheten

Underrättelseverksamheten är en polisär uppgift och leds därför av Ekobrottskansliet som organisatoriskt ligger under den nationella operativa avdelningen (Noa) vid Polismyndigheten. Polismyndigheten har ett författningsreglerat stöd att bedriva underrättelseverksamhet, att leda verksamhet vid EBM som endast får utföras av polismän och är skyldig att ställa personal till förfogande för den polisverksamhet som bedrivs vid EBM.¹¹¹ Det finns dock ingen uttrycklig bestämmelse att underrättelseverksamhet ska bedrivas vid EBM.¹¹²

Underrättelseverksamhetens uppdrag är att samla in, bearbeta och analysera uppgifter som senare kan ha betydelse för att utreda brott. Exempel på inhämtningsmetoder är spaning, internetinhämtning och informatörsverksamhet.¹¹³ Underrättelseverksamheten producerar anmälningar som sedan ska utredas av EBM:s kammarverksamhet. Underrättelseverksamheten kan också lämna information till andra aktörer inom området som har möjlighet att agera.

Underrättelseverksamheten bedrivs vid de så kallade polisoperativa enheterna i Umeå, Stockholm, Linköping, Göteborg och Malmö. De polisoperativa enheterna finns därmed på samma geografiska platser som kammarverksamheten, med undantag för Örebro, Sundsvall och Uppsala. Även om de polisoperativa enheterna är placerade i olika regioner styrs de som en nationell resurs. Regionalt kan det också finnas vissa specifika nationella kompetenser som används över hela landet samt tematiska nationella ansvar, exempelvis inom punktskattebrott.¹¹⁴

3.4.1 Underrättelseenheterna dimensioneras i förhållande till kammarverksamheten

EBM beslutar om Ekobrottskansliets budget och därmed även budgeten för de polisoperativa enheter som bedriver underrättelseverksamhet. Genom budgetfördelning kan EBM i praktiken därmed styra hur stora de polisoperativa

¹¹⁰ Ekobrottsmyndighetens återrapportering *Tillsammans mot brott Ett nationellt brottsförebyggande program*. EBM 2019:690. s. 8.

¹¹¹ Se 2 § polislagen (1984:387) jämfört med 6 och 47 §§ förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten. Jfr även 16 § förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.

¹¹² Det finns dock bestämmelser som utgår ifrån att så är fallet. Se t.ex. 1 kap. 4 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.

¹¹³ Ekobrottsmyndigheten, *Ekobrottsmyndighetens konstruktion – ansvarsfördelning, styrning och ledning och förhållandet till andra myndigheter*, 2018, s. 11.

¹¹⁴ Intervju med polischef samt verksamhetsansvarig för underrättelseverksamheten vid Ekobrottskansliet, 2020-11-06.

enheterna kan vara.¹¹⁵ Polischefen vid Ekobrottskansliet uppger att det förs diskussioner om underrättelseverksamhetens dimensionering mellan Ekobrottskansliet, avdelningscheferna för kammarverksamheten och stabschefen vid huvudkontoret. Diskussionerna rör balansen mellan vad underrättelseverksamheten kan producera och vad kammarverksamheten kan ta emot. Vid planering av underrättelseverksamheten finns därmed en medvetenhet om mottagarkapaciteten på kammarverksamheten, menar polischefen vid Ekobrottskansliet.¹¹⁶

3.4.2 Underrättelseverksamheten har inte direktåtkomst till viktig finansiell information

Det mest centrala för underrättelseverksamheten är tillgången till finansiell information. Trots det saknar underrättelseverksamheten direktåtkomst till de register som samlar viktig finansiell information och saknar även rätt att inhämta viss underrättelseinformation om ekonomisk brottslighet. En konsekvens av detta är att underrättelseärendena är resurs- och tidskrävande.¹¹⁷

Penningtvätsregistret

Finanspolissektionen, även kallad Finanspolisen (Fipo), är Sveriges finansunderrättelseenhet (FIU, Financial Intelligence Unit). Finanspolisen är mottagare av rapportering om misstänkta transaktioner avseende penningtvätt eller finansiering av terrorism från verksamhetsutövare som är rapporteringspliktiga enligt penningtvättslagen. De uppgifter som Finanspolisen tar emot behandlas i ett särskilt penningtvätsregister.

Konto- och värdefackssystemet

Med nationella centraliserade bankkontoregister avses de centrala register eller datasöksystem som införts för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism. I Sverige är detta konto- och värdefackssystem tillhandahållet av Skatteverket. EBM är ännu inte är uppkopplade till systemet och det finns ingen prognos för när det kommer att ske.

En viktig källa till finansiell information i underrättelseverksamheten är det konto- och värdefackssystem¹¹⁸ som tillhandahålls av Skatteverket och det penningtvätsregister som finns hos Finanspolissektionen. Underrättelseverksamheten har inte direktåtkomst till något av dessa register. Inom Polismyndigheten är det endast tjänstemän vid Finanspolisen som får ha tillgång till uppgifter i penningtvätsregistret.¹¹⁹ I praktiken innebär det att

¹¹⁵ Intervju med polischef för Ekobrottskansliet, 2021-05-28.

¹¹⁶ Intervju med polischef för Ekobrottskansliet, 2021-05-28.

¹¹⁷ Intervju nr 9, 10, 13, 14 med specialist inom underrättelseverksamheten samt intervju med verksamhetsansvarig för underrättelseverksamheten 2021-04-07.

¹¹⁸ Se lagen (2020:272) om konto- och värdefackssystem och förordningen (2020:521) om konto- och värdefackssystem.

¹¹⁹ 2 § förordningen (2018:1942) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.

underrättelseverksamheten vid Ekobrottskansliet måste begära ut de uppgifter som de behöver från Finanspolisen, något som uppges vara tidskrävande.¹²⁰

Underrättelseverksamheten vid Ekobrottskansliet har aldrig haft tillgång till dessa viktiga register. För närvarande finns ett utredningsbetänkande¹²¹ om genomförandet av EU:s direktiv om finansiell information där underrättelseverksamhetens nuvarande och framtida direktåtkomst till finansiell information diskuteras. Betänkandet var hösten 2021 under beredning.

Polismyndigheten har ett författningsreglerat stöd att bedriva underrättelseverksamhet, att leda verksamhet vid EBM som endast får utföras av polismän och är skyldig att ställa personal till förfogande för den polisverksamhet som bedrivs vid EBM.¹²² Det finns bestämmelser som utgår ifrån att underrättelseverksamhet ska bedrivas för EBM:s syften.¹²³ Men det finns ingen uttrycklig bestämmelse att underrättelseverksamhet ska bedrivas vid EBM. I ett remissyttrande angående förslagen i ovan nämnda utredningsbetänkande framkom att det inom EBM råder olika uppfattningar om det är Polismyndigheten eller EBM som ska uppfattas som behörig att inhämta underrättelseinformation för EBM:s syften.¹²⁴

3.4.3 Inhämtningslagen är inte tillämplig för underrättelseverksamheten

Underrättelseverksamheterna hos Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket får enligt den så kallade inhämtningslagen¹²⁵ i hemlighet inhämta uppgifter om trafikdata eller exempelvis en mobiltelefons position.

Men den så kallade inhämtningslagen är inte, och har heller aldrig varit, tillämplig för EBM:s underrättelseverksamhet. Skälet är att EBM:s brottskatalog inte innefattar ett straffminimum om fängelse i två år, vilket krävs för att lagen ska få tillämpas.¹²⁶ EBM uppger att möjligheterna att snabbt höja kvaliteten på underrättelser om organiserad brottslighet skulle öka om EBM fick möjlighet att hämta in uppgifter med stöd av inhämtningslagen. Redan 2015 uppgav EBM i en återrapportering till regeringen att EBM saknade viktiga rättsliga verktyg för att

¹²⁰ Intervju med verksamhetsansvarig för underrättelseverksamheten, 2021-04-07.

¹²¹ Genomförande av EU:s direktiv om finansiell information. DS 2021:5.

¹²² Se 2 § polislagen (1984:387) jämfört med 6 och 47 §§ förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten. Jfr även 16 § förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.

¹²³ Se t.ex. 1 kap. 4 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.

¹²⁴ Ekobrottsmyndighetens yttrande angående promemorian *Genomförande av EU:s direktiv om finansiell information* (Ds 2021:5), 2021-04-12.

¹²⁵ Lag (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk information i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

¹²⁶ Lagen medger även att uppgifter hämtas in för ett antal särskilt angivna brott som dock inte är aktuella inom ramen för EBM:s verksamhet.

inhämta uppgifter.¹²⁷ Problemen med att inhämtningslagen inte är tillämpningsbar och därför begränsar verksamhetens tillgång till information har också framförts under intervjuer med personer inom underrättelseverksamheten.¹²⁸ Ekobrottskansliet vid EBM menar att konsekvenserna av att underrättelseverksamheten inte kan tillämpa inhämtningslagen är att de inte kan använda sig av information som lagen ger tillgång till: positionering och trafikdata. Dessa båda informationselement kan spela stor roll för möjligheten att både kartlägga och uppdaga/avslöja brott. Ekobrottskansliet menar vidare att avsaknaden av de delar som inhämtningslagen ger i kombination med avsaknaden av tillgång till finansiell information, en ganska skral verktygslåda för att avslöja ekonomisk brottslighet. Ekobrottskansliet påpekar att en viss del av denna information kan inhämtas i begränsad omfattning, men på ett mer resurskrävande och integritetskränkande sätt. Kommunikationsmönster och trafikdata går däremot inte att kompensera med någon annan inhämtningsmetod.¹²⁹

Regeringen beslutade dock under 2020 att tillsätta en utredning om utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel som bland annat ska ta ställning till om det ska införas en straffvärdeventil¹³⁰ i den så kallade inhämtningslagen i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Regeringen menar att behovet av att införa en straffvärdeventil framför allt hade påtalats av EBM eftersom myndigheten i princip inte handlägger några brott med ett minimistraff om fängelse i två år.¹³¹ Ekobrottskansliet uppger däremot att EBM i en beredning till utkast av direktivet framhöll att det fanns skäl att se över den nuvarande brottskatalogen och överväga om denna bör utvidgas till att omfatta fler brott än idag. EBM angav att det saknas möjlighet för de brottsbekämpande myndigheterna att inhämta relevanta uppgifter för att exempelvis utreda grova skattebrott eftersom detta brott inte omfattas av brottskatalogen. Det slutgiltiga direktivet avsåg däremot inte lösningen om att utöka den särskilda brottskatalogen, utan behandlar endast frågan om straffvärdesventil.¹³² Uppdraget ska redovisas senast den 14 april 2022.

¹²⁷ Slutredovisning av regeringsuppdrag till Tullverket, Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket om illegal hantering av punktskattepliktiga varor, Fi 2015/05353/S3.

¹²⁸ Intervju med verksamhetsansvarig för underrättelseverksamheten 2021-03-10 och 2021-04-07, Intervju med polisoperativ chef 2021-03-18 samt intervju nr 9, 10, 13 och 14 med specialist inom underrättelseverksamheten.

¹²⁹ E-post från företrädare för Ekobrottsmyndigheten, 2021-09-29.

¹³⁰ Det innebär att ett visst tvångsmedel får användas om det kan antas att gärningens straffvärde når över en viss nivå.

¹³¹ Dir. 2020:104. Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel.

¹³² E-post från företrädare för Ekobrottsmyndigheten, 2021-09-29.

3.5 Brister i viktiga stöd för kammarverksamheten

Kammarverksamheten utgör 90 procent av EBM:s verksamhet och har viktig kunskap om den ekonomiska brottsligheten och vilka effektiva sätt det finns att utreda den. Vi kan dock konstatera att medarbetare inom kammarverksamheten upplever att det saknas viktiga stöd i form av strukturerade forum för att sprida denna kunskap nationellt inom kammarverksamheten. Ineffektiva IT-miljöer försvårar också för informationsutbytet och arbetet inom kammarverksamheten.

3.5.1 Personer inom kammarverksamheten uppger att de saknar forum för att sprida kunskap och erfarenhet om effektiva arbetssätt

Utmaningar med att utreda organiserad ekonomisk brottslighet

Riksrevisionen har intervjuat ett antal åklagare som arbetar med projektärenden och särskilt krävande ärenden. Så här förklarar de komplexiteten i utredningar som rör organiserad ekonomisk brottslighet.

Det svåra med att utreda de mer komplexa ärendena är att det tar tid och kräver mycket resurser. Man måste lägga resurserna på rätt saker i sina ärenden och det är det som är svårt att på förhand veta och prioritera utifrån. Frågan om hur mycket jobb man ska lägga ner på ärendet kan vara svårt att ta ställning till.¹³³ Det beror bland annat på externa faktorer så som att misstänkta befinner sig utomlands. Brottsuppläggen har blivit mer komplicerade och det drar mycket resurser att kartlägga dessa stora ärenden och det krävs också mycket insatser i ärendena. Det handlar om både brist på resurser och brist på rätt resurser. Det finns mycket kompetent personal på EBM men den behöver skalas upp och det tar tid eftersom det är ett erfarenhetsjobb. Kunskapsmässigt tar det tid att lära sig ärenden.¹³⁴

En av intervjupersonerna lyfter två aspekter som gör att det är svårt att utreda den organiserade ekonomiska brottsligheten. Den ena handlar om att det är svårt att ta reda på vem som är den faktiska företrädaren för det bolag som utreds. Många av de bolag som EBM utreder har målvakter eller legala företrädare som befinner sig utomlands eller inte finns. Den andra svårigheten handlar om att man ofta får in anmälningar i ett sent skede av brottsligheten (framförallt från konkursförvaltare). Pengarna är då ofta redan borta och det är svårt att spåra sig tillbaka för att hitta bevisning.¹³⁵

EBM menar att det finns ett antal forum som syftar till att främja kunskapsutbytet inom kammarverksamheten och vissa fall även med andra samverkande myndigheter.¹³⁶ I intervjuer med personer som arbetar inom verksamheten

¹³³ Intervju med åklagare, 2021-05-10.

¹³⁴ Intervju med åklagare, 2021-05-04

¹³⁵ Intervju med åklagare, 2021-05-18.

¹³⁶ Exempel på forum som finns inom Ekobrottsmyndigheten: Brottutbytesnätverk, mängd, beslag, internationella kontaktagare, penningtvättsnätverk, telecomnätverk och omställningstödsbrottsnätverk. Det finns även nätverk inom underrättelseverksamheten. Ekobrottsmyndighetens svar på faktagranskning, 2021-10-25.

framkommer dock att de upplever att de inte har tillräckliga forum för att sprida kunskap och erfarenhet om effektiva arbetssätt mellan orterna. Framför allt framträder bilden av att det saknas nationellt utbyte, medan det uppges fungera bättre att dela kunskap inom varje ort. Några av yrkeskategorierna som arbetar vid kamrarna uppger att de helt saknar nationella forum för att utbyta kunskap med medarbetare på andra orter med samma uppdrag, något som de själva uppger vore önskvärt att utveckla.¹³⁷ Inom vissa yrkeskategorier, exempelvis åklagare och IT-forensiker, finns det dock forum och upparbetade kanaler för att dela information. Det gäller dock framför allt internt inom kamrarna, och det har bland annat nyligen införts åklagarpaneler¹³⁸.

Det finns ett antal styrdokument för arbetet i kammarverksamheten, bland annat metodhandböcker, metodstöd och handlingsplaner.¹³⁹ Men enligt personer som arbetar inom kammarverksamheten används dessa i begränsad utsträckning. Flera av intervjupersonerna inom kammarverksamheten uppger att de inte känner till att det finns styrdokument för deras arbete och i de fall det finns är de svåra att hitta och få tillgång till.¹⁴⁰

3.5.2 Skilda IT-miljöer försvårar arbetet

Medarbetare inom EBM:s kammarverksamhet arbetar i ett flertal IT-miljöer som är separerade från varandra. Det beror främst på att verksamhetsstöden för den utredande delen av verksamheten och den lagförande delen av verksamheten inte finns i samma IT-miljö och att utredningsinformation inte får hanteras i den ena IT-miljön.¹⁴¹ EBM måste hantera informationen från den lagförande delen separat från den utredande delen. En IT-miljö tillhandahålls av Åklagarmyndigheten, en annan av Polismyndigheten och en tredje IT-miljö finns internt vid EBM. Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten ansvarar för utveckling och förvaltning av sina IT-miljöer och EBM betalar årligen en avgift för att kunna nyttja dem. EBM uppger att samarbetet med Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten i digitala frågor är omfattande.¹⁴²

¹³⁷ Intervju nr 3, 2 och 6 med specialist inom kammarverksamheten.

¹³⁸ Det innebär att åklagare får dra sin utredning för kollegor och lyfta sina frågeställningar för att få synpunkter. Åklagarpanelen består av åklagare på den egna kammaren och det är kammarchefen som avsätter resurs till det. Intervju med åklagare, 2021-04-26.

¹³⁹ Sammanställning av styrdokument för kammarverksamheten, upprättad 2021-04-21

¹⁴⁰ Intervju med åklagare, 2021-04-29, intervju med åklagare, 2020-05-18, Intervju nr 2, 3 och 4 med specialist inom kammarverksamheten.

¹⁴¹ E-post från företrädare för Ekobrottsmyndigheten, 2021-09-28.

¹⁴² Ekobrottsmyndighetens årsredovisning 2020, s. 58.

EBM:s olika IT-miljöer

Eftersom EBM är både utredande och lagförande myndighet har myndigheten ansvar för all information som genereras i myndighetens förundersökningar. EBM är informationsägare för denna information även när den hanteras i Åklagarmyndighetens och Polismyndighetens system. När information, som hör till EBM:s förundersökningar, inkommer till dessa IT-miljöer blir de inkomna allmänna handlingar till EBM.

IT-miljön som tillhandahålls av Åklagarmyndigheten

Sedan EBM bildades 1998 har myndigheten haft tillgång till vissa IT-system som tillhandahålls av Åklagarmyndigheten.¹⁴³ I den IT-miljön som tillhandahålls av Åklagarmyndigheten har EBM en egen instans av det lagförande verksamhetsstödet Cåbra.

Exempelvis hanteras åklagarens beslut och direktiv samt de underlag som åklagaren behöver inom IT-miljön.¹⁴⁴ I IT-miljön arbetar åklagare och administratörer i den operativa verksamheten. Utredningsinformation, det vill säga information som tillförs en utredning, får inte hanteras i Åklagarmyndighetens IT-miljö efter ett beslut av Åklagarmyndigheten 2017.¹⁴⁵

IT-miljön som tillhandahålls av Polismyndigheten

Myndighetens utredande personal (polisiära och civila) och administratörer arbetar i verksamhetsstödet för utredning. IT-miljön används för hantering av huvuddelen av utredningsinformationen och tillhandahålls av Polismyndigheten. EBM innehar en egen instans av det utredande verksamhetsstödet Durtvå. Viss hantering och bearbetning av hemliga tvångsmedel hanteras även i denna IT-miljö.¹⁴⁶

EBM använder en egen del av systemet men det är Polismyndigheten som har ansvar för utveckling och förvaltning av systemet. I IT-miljön dokumenteras alla de utredningsåtgärder som vidtas. Dessa utredningsåtgärder omfattar till exempel att verkställa tvångsmedel, hålla förhör och hämta in och bearbeta olika sorters underlag. I IT-miljön finns också funktionalitet för att sammanställa det förundersökningsprotokoll som utgör underlag för åklagarens beslut i åtalsfrågan.¹⁴⁷

Eftersom utredningsstödet endast får finnas i polisens IT-miljö, har EBM löst arbetet så att de utredare som arbetar inom EBM använder dubbla datorer; en i Åklagarmyndighetens nät och en i Polismyndighetens.

EBM:s egna IT-miljö

Utöver detta har EBM även en egen IT-miljö som är uppdelad i tre olika nätverk: ett för utredningsanalys, ett för analys och ett för forensik. EBM:s interna nätverk för analys är separerade från varandra och från de miljöer som tillhandahålls av Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten.¹⁴⁸

¹⁴³ Ekobrottsmyndighetens budgetunderlag 2017–2019.

¹⁴⁴ Ekobrottsmyndigheten. *Övergripande information om myndighetens ärendehanteringssystem/ verksamhetsstöd*. Underlag upprättat 2020-10-26.

¹⁴⁵ E-post från företrädare för Ekobrottsmyndigheten, 2021-09-28.

¹⁴⁶ E-post från företrädare för Ekobrottsmyndigheten, 2021-09-28.

¹⁴⁷ Ekobrottsmyndigheten. *Övergripande information om myndighetens ärendehanteringssystem/ verksamhetsstöd*. Underlag upprättat 2020-10-26.

¹⁴⁸ Ibid. Genomgång av IT-infrastruktur 2021-04-12.

EBM har andra behov än de som Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten kan svara mot

Samtidigt som EBM har mycket gemensamt med Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten när det gäller behov av IT-stöd finns flera viktiga skillnader, menar EBM. En skillnad är att det elektroniska flödet inom EBM skiljer sig från rättsväsendet i övrigt. Vanligen är polisen anmälningssupptagare och slussar sedan ärendet vidare till andra myndigheter i rättskedjan. Men eftersom EBM är en åklagarmyndighet registreras anmälningar direkt i åklagarväsendets diarieförings- och ärendehanteringssystem. Uppgifterna ska sedan föras vidare till utredare på EBM som arbetar i polisens system.¹⁴⁹

En annan skillnad är att den ekonomiska brottslighetens karaktär medför vissa specifika krav på systemstöd. Ekobrottsutredningar har till exempel ofta ett mycket stort antal brottsmisstankar och åtalspunkter, vilket ställer särskilda krav på systemstöd. Utredningsmaterialet är ofta också mycket omfattande. Även om de grundprogram som EBM behöver för sin verksamhet finns i nuvarande IT-system motsvarar det ändå inte alla krav som EBM har, uppger avdelningscheferna inom kammarverksamheten. EBM har önskemål om kompletteringsprogram som är separata eller modifieringar i de program som de har. Avdelningschefer inom kammarverksamheten tror samtidigt inte att det är en framkomlig väg att utveckla egna system, eftersom myndigheten är för liten i förhållande till kostnaden för IT-systemen. Istället kan EBM försöka vara med och påverka vilka system och program som utvecklas och finns tillgängliga inom Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Svårigheten är att EBM då bara kan få det som Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten kan och vill erbjuda, menar avdelningscheferna för kammarverksamheten.¹⁵⁰

De skilda systemen är tidskrävande och riskerar informationssäkerheten

Inom EBM arbetar ett stort antal specialister, till exempel ekorevisorer, analytiker och IT-forensiker. Alla dessa specialister är beroende av avancerat tekniskt stöd och avancerade program för att bearbeta och analysera stora datamängder. Den tekniska lösningen med olika IT-miljöer innebär att vissa specialister behöver tillgång till upp till sju datorer i nätverket för att kunna utföra sitt jobb.¹⁵¹ Utöver det har utredare och specialister två e-postsystem som är kopplade till de olika datorerna, ett för utredning och ett för att kommunicera med åklagare. Återigen beror detta på att utredningsinformation endast får hanteras i Polismyndighetens IT-miljö.¹⁵²

De separerade IT-miljöerna innebär också att information och handlingar vid slutredovisning behöver överföras manuellt mellan de olika systemen. Personer

¹⁴⁹ Ekobrottsmyndighetens budgetunderlag 2015–2017, s. 10.

¹⁵⁰ Intervju med avdelningschefer för kammarverksamheten, 2021-05-26.

¹⁵¹ Intervju nr 5 med specialist inom kammarverksamheten.

¹⁵² E-post från företrädare för Ekobrottsmyndigheten, 2021-09-28.

som arbetar inom utredning uppger att det tar tid och medför en risk för att informationen förloras eller blir felaktig.¹⁵³

IT-problemen ska lösas av EBM

EBM menade 2014 att de lyckats hålla nere IT-kostnaderna tack vare att EBM delade teknisk infrastruktur och viktiga verksamhetsstöd med Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten (dåvarande Rikspolisstyrelsen). Samtidigt menade EBM att myndighetens uppdrag och konstruktion medför ett antal krav och behov som inte nödvändigtvis finns, eller ser likadana ut, inom polisen eller Åklagarmyndigheten. EBM menade även då att överföringen av information mellan IT-systemen var ”ett av de i särklass största resursslöserierna i Ekobrottsmyndighetens verksamhet.”¹⁵⁴ Kostnaderna för IT-systemen samt brister och behov av utveckling av IT-miljön har tagits upp i EBM:s samtliga budgetunderlag sedan EBM fick riksansvar 2013. IT-kostnaderna för EBM dubblerades 2015–2020.¹⁵⁵

Sårbarheten med att ha IT-system som tillhandahålls av en annan myndighet visade sig 2017. I september 2017 beslutade Åklagarmyndigheten att EBM:s utredningsinformation inte skulle hanteras i åklagarväsendets gemensamma IT-miljö. Enligt Åklagarmyndighetens bedömning var den befintliga gemensamma miljön inte säkerhetsmässigt anpassad för att hantera utredningsinformationen. Åklagarmyndigheten medgav en tidsfrist på en månad och tillhandahöll en provisorisk IT-miljö där EBM kunde hantera utredningsinformationen i egen regi.¹⁵⁶ Den provisoriska IT-miljön används dock fortfarande efter fyra år. Under första halvåret 2020 tog EBM steg för att börja använda Polismyndighetens IT-system för hantering av utredningsinformation.¹⁵⁷ Viss utredningsinformation har kunnat flyttas till Polismyndighetens IT-miljöer, men arbete kvarstår för att säkerställa att all information som kan flyttas dit också har flyttats och att överenskommelser kan träffas så att all nödvändig bearbetning kan ske i Polismyndighetens IT-system, menar EBM.¹⁵⁸

EBM:s uppdelade IT-miljöer har återkommande diskuterats i myndighetsdialogerna med Justitiedepartementet.¹⁵⁹ Åklagarenheten på Justitiedepartementet uppger att det hela tiden har varit upp till myndigheten att hantera IT-systemen, men att de haft en dialog med EBM och följt utvecklingen så att det sker framsteg. Justitiedepartementet uppger även att det inte funnits någon del där det har behövts beslut från regeringen för att lösa problemen med IT-

¹⁵³ Intervju nr 1, 2 och 5 med specialist inom kammarverksamheten.

¹⁵⁴ Ekobrottsmyndighetens budgetunderlag 2015–2017, s. 13.

¹⁵⁵ År 2015 var kostnaderna för IT 36 289 743 kr och för år 2020 var kostnaderna 71 613 439 kr. Statistik från Ekobrottsmyndigheten 2021-09-28.

¹⁵⁶ Ekobrottsmyndighetens budgetunderlag 2019–2021, Ekobrottsmyndighetens budgetunderlag 2020–2022.

¹⁵⁷ Ekobrottsmyndighetens budgetunderlag 2022–2024.

¹⁵⁸ E-post från företrädare för Ekobrottsmyndigheten, 2021-09-29.

¹⁵⁹ Riksrevisionens genomgång av myndighetsdialoger, 2021-03-11.

systemen, men att departementet har följt frågan noga eftersom den har varit viktig för att verksamheten ska kunna arbeta effektivt.¹⁶⁰ EBM uppger att frågan om huruvida myndigheten behöver Justitiedepartementets hjälp när det gäller samarbetet kring IT-systemen med Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten har diskuterats vid den årliga myndighetsdialogen. Generaldirektören har vid dessa samtal framfört att dessa samarbeten för närvarande är bra.¹⁶¹

3.6 Bristande styrning av ekobrottskamrarna

På ekobrottskamrarna arbetar åklagare, civila och polisiära utredare, administratörer och specialister. EBM uppger i de senaste årens budgetunderlag att inflödet av ärenden till myndigheten har ökat och även innefattar mer komplex brottslighet. De menar att både utredningstiden och tiden i ärendebalans för särskilt krävande ärenden har ökat väsentligt över en femårsperiod på grund av detta. Det totala antalet inkomna ärenden har ökat från 5 810 stycken 2016 till 9 518 stycken 2020. Den största ökningen skedde 2015–2016, medan ärendeinflödet varierat mellan 7 000 och 10 000 per år under 2017–2020 på nationell nivå.¹⁶² Det finns en del regionala skillnader mellan de olika kamrarna, bland annat varierar antalet inkomna ärenden mellan ekokamrarna, där storstadsregionerna tar emot flest. Antalet inkomna ärenden varierar också över tid för respektive ort. Även genomströmningstiderna varierar något mellan orterna.¹⁶³ EBM har återkommande i budgetunderlagen uppgett att det finns ett behov av att anställa fler åklagare för att hantera ökningen av ärenden. Trots det har antalet åklagare varit nästintill konstant under de senaste fem åren. När det gäller civila och polisiära utredare har dock medelantalet anställda ökat något under den senaste femårsperioden. Medelantalet chefer har ökat från 32 till 47 under samma period.¹⁶⁴

Ekobrottskamrarna ska utreda samtliga anmälningar som hör till deras respektive region. På så sätt skiljer sig EBM från sina motsvarigheter i Norge och Danmark. Norges myndighet för ekobrottsbekämpning, Økokrim, har i uppdrag att i första hand handlägga de mest omfattande och komplicerade ärendena som berör ekonomisk brottslighet och miljöbrott.¹⁶⁵ Danmarks myndighet för

¹⁶⁰ Intervju med företrädare för Justitiedepartementet, 2021-03-12.

¹⁶¹ Ekobrottsmyndighetens svar på faktagranskning, 2021-10-25.

¹⁶² Statistik från Ekobrottsmyndighetens årsredovisningar 2017–2020

¹⁶³ Se vidare i elektronisk bilaga för tabeller av de enskilda ekobrottskamrarnas antal inkomna ärenden, genomströmningstider per ärendekategori samt antal avslutade ärenden per ärendekategori. Tabellerna visar statistik fördelat på orter, några av orterna har flera ekokamrar.

¹⁶⁴ Ekobrottsmyndighetens årsredovisning 2017 s. 41, Ekobrottsmyndighetens årsredovisning 2020, s. 60. Svar från Ekobrottsmyndighetens faktagranskning 2021-10-25: Ökningen av antalet chefer vid myndigheten kan framför allt förklaras av omorganisationen på huvudkontoret 2019, organisationsjusteringen av kammarverksamheten 2019 och inrättandet av en ekobrottskammare i Uppsala 2018. Under den angivna tidsperioden har även en underrättelsechefstjänst inrättats vid polisoperativa enheten i Stockholm.

¹⁶⁵ Till exempel brott inom skatte- och punktskattelagstiftningen, valutalagstiftningen, värdepappershandelslagen, föroreningslagen och arbetsmiljölagen.

ekobrottsbekämpning, SØIK, har i uppdrag att i första hand handlägga ekonomiska brott där överträdelsen antas ha betydande omfattning, ingår i organiserad brottslighet, bedrivs med särskilda affärsmetoder eller på annat sätt är av särskilt kvalificerad karaktär (se bilaga 3).¹⁶⁶ Ekobrottskamrarna på EBM ska utreda samtliga anmälningar som inkommer till myndigheten oavsett allvarlighetsgrad. Kammarverksamheten måste dock prioritera ärenden som innefattar frihetsberövande och dessa ärenden tillhör ofta den grövre brottsligheten.¹⁶⁷ Men givet att EBM inte kan styra sitt inflöde och måste utreda samtliga anmälningar som kommer in behöver ekobrottskamrarna se till så att samtliga ärendekategorier kan utredas effektivt.

EBM:s ärendekategorier

Det som avgör om ett ärende ska kategoriseras som ett mängdärenden, projektärenden eller särskilt krävande ärende är antalet utredningstimmar som det tar i anspråk. Med utredningstimmar avses det sammanlagda antalet utredningstimmar som åklagaren och utredare lägger ner på ärendet oavsett orsak.¹⁶⁸ Vid en första bedömning av ärendets omfattning kategoriseras ärendet som mängd eller projektärende. Ett projektärende kan sen kategoriseras om när bedömningen görs att det kommer ta fler timmar i anspråk än vad ett projektärende ska göra.

Mängdärende: De ärenden som förväntas ta upp till 8 timmar att utreda kategoriseras som mängdärenden, och dessa ärenden utreds vid specifika mängdbrottsenheter. Mängdbrottsenheterna bemannas av åklagare och administratörer, och på vissa orter finns också utsedda utredare knytta till funktionen.¹⁶⁹ Dessa ärenden kan handläggas enligt standardiserade utredningsrutiner. Inom denna kategori ryms bland annat försenade årsredovisningar.

Projektärende: Som projektärenden kategoriseras ärenden som beräknas kräva 8–80 utredningstimmar. Ärendena kräver fler åtgärder än mängdärenden men kan i flera fall handläggas enligt förenklade utredningsrutiner. Om ett ärende, oavsett orsak, under handläggningens gång bedöms ta mer än 80 timmar, bör det kategoriseras om till ett särskilt krävande ärende.

Särskilt krävande ärende: Ett ärende som kan bedömas medföra en utredningstid överstigande 80 utredningstimmar kategoriseras som särskilt krävande. Särskilt krävande ärenden kan utgöras av brottslighet med komplicerade upplägg som är svårutredda eller ärenden där hemliga tvångsmedel kommer till användning. Ärendena är ofta omfattande. Även projektärenden kan dock innehålla dessa omständigheter.¹⁷⁰

¹⁶⁶ Till exempel folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och andra allvarliga brott där utredning och åtal kräver särskild kunskap och insikt i förhållandena utomlands samt ett upprättat samarbete med myndigheter, institutioner, organisationer etc. i andra länder. Anklagemyndigheten, "Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet", hämtad 2021-04-14.

¹⁶⁷ Även ärenden från den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet prioriteras. Utöver det prioriteras ärenden efter ålder.

¹⁶⁸ I utredningstiden inräknas upprättande av direktiv och gärningsbeskrivning, kallelser, beslagshantering, husrannsakingar, förhör m.m. Däremot inräknas inte tid som nedläggs av andra yrkeskategorier som analytiker, ekorevisorer, forensisk personal, inte heller spaningspersonal eller avlyssningspersonal.

¹⁶⁹ Ekobrottsmyndigheten, *Mängdhandboken*, (EBM:HB 2021:1) s. 3.

¹⁷⁰ Ekobrottsmyndighetens årsredovisning 2020, s. 21. *Promemoria med förslag till ärendekategorisering i Ekobrottsmyndighetens operativa verksamhet* EBM:2017–129, s. 3.

3.6.1 EBM har inte analyserat hur kammarverksamheten ska vara organiserad för att effektivt hantera stora mängder ärenden med olika komplexitet

EBM:s myndighetsledning har inte övergripande analyserat hur ekobrottskamrarna bör organisera sitt arbete. Utöver att samtliga huvudorter har en funktion för att hantera mängdärenden (ärenden som tar max 8 timmar att utreda)¹⁷¹ är det upp till kammarledningen vid varje ekobrottskammare att besluta om hur respektive kammare ska organiseras. Eftersom den ekonomiska brottsligheten kan se olika ut regionalt behövs utrymme för att kunna anpassa ekokamrarna efter de regionala förutsättningarna. Ungefär 40 procent av kammarverksamhetens resurser går till att utreda de särskilt krävande ärendena vilka endast utgör 3 procent av den totala ärendemängden. För att säkerställa att även mängd- och projektärendena kan utredas krävs det att kammaren organiseras så att den kan fungera effektivt.

På flera orter har kamrarna skapat specifika team som enbart arbetar med att utreda en utvald del av projektärendena.¹⁷² Valet att organisera sig på det sättet har inte varit en följd av ett centralt beslut utan varje kammare har på egen hand bedömt att en effektivare hantering av projektärenden varit nödvändig och därefter skapat olika team lokalt. Eftersom definitionen av vilka ärenden projektteamerna ska hantera skiljer sig åt mellan kamrarna har det enligt avdelningscheferna varit svårt att följa upp huruvida det teambaserade arbetssättet har varit effektivt.¹⁷³ Avdelningscheferna ser att det hade varit fördelaktigt att utforma hanteringen av projektärenden enhetligt på alla kamrar för att möjliggöra uppföljning. I intervjuer med personer som arbetar inom verksamheten har det framkommit olika syn på arbetssättet. Flera av intervjupersonerna menar att det är effektivt att jobba på ett teambaserat sätt medan andra ser det som en effektivitetsbrist eftersom det låser in resurser i respektive team och hindrar flexibilitet.¹⁷⁴

3.6.2 EBM har en bristande strategisk styrning av resurser inom kammarverksamheten

I dagsläget skiljer sig sammansättningen av åklagare, utredare och specialister åt mellan ekobrottskamrarna. Alla resurser är regionalt bundna, med undantag för IT-forensikerna som ses som en nationell resurs.¹⁷⁵ Avdelningscheferna har

¹⁷¹ Mängdärendena utgör omkring 50 % av alla anmälningar men upptar ca 5 % av resurserna. Ekobrottsmyndighetens svar på faktagranskning, 2021-10-25.

¹⁷² I Umeå finns en grupp som kallas "mellanmåls-gruppen" som utreder de enklare projektärendena, i Stockholm finns en grupp som kallas GSU (gruppen för snabba ärenden) där ett ärende får ta max 3 månader. Vissa orter har inte organiserat sig på det sättet utan har byggt upp team efter personalkategorier som sedan plockas för att bilda team till utredningarna.

¹⁷³ Intervju med avdelningschefer inom kammarverksamheten, 2021-05-26.

¹⁷⁴ Intervju med åklagare, 2021-04-26, intervju med åklagare, 2021-05-10, intervju med åklagare, 2021-05-18.

¹⁷⁵ Intervju med avdelningschefer inom kammarverksamheten, 2021-05-26.

ansvar för den långsiktiga personalförsörjningen inom den egna avdelningen i enlighet med myndighetens strategiska kompetensförsörjning.¹⁷⁶ I intervju med avdelningscheferna framgår dock att resurssättningen inom kamrarna ses som en intern fråga för varje enskild ekobrottskammare och att det inte finns någon övergripande nationell modell för fördelningen. Avdelningscheferna uppger dock att de tillsammans haft diskussioner om huruvida ekobrottskamrarna är rätt dimensionerade utifrån deras respektive belastning.¹⁷⁷

I intervjuer med chefer inom kammarverksamheten har det framkommit att det saknas en tydlig numerär för fördelningen av personalkategorier vid kammaren.¹⁷⁸ Budgeten till kammarverksamheten beslutas centralt och fördelas ut till ekobrottskamrarna via avdelningscheferna.¹⁷⁹ Budgeten fördelas efter det föregående årets budget och styr därmed vilka personalkategorier som kan finnas vid varje ekobrottskammare. Avdelningschefer uppger dock att de ser ett behov av att skapa en ny fördelningsnyckel för att kunna göra en fördelning som är anpassad efter hur behoven ser ut på ekobrottskamrarna.¹⁸⁰

3.7 EBM är beroende av Skatteverket för information och utredning

Den 1 januari 1998 trädde lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar m.m. i kraft. Enligt lagen får åklagare begära biträde av Skatteverket vid brottsutredningar. Av lagen, som var ett led i regeringens strategi mot den ekonomiska brottsligheten, framgår också att Skatteverkets verksamhet enligt denna lag även omfattar att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet.¹⁸¹

Den brottsbekämpande verksamheten bedrivs vid Skatteverkets skattebrottsenhet. Enheten är åtskild från övrig verksamhet inom Skatteverket och verksamheten består dels av att biträda åklagare i förundersökningar om skattebrott, dels av att bedriva underrättelseverksamhet inom skatteområdet. EBM och Skatteverket samverkar inom underrättelseverksamheten på såväl strategisk som operativ nivå.¹⁸²

¹⁷⁶ Ekobrottsmyndighetens arbetsordning, 2020, s. 10.

¹⁷⁷ Intervju med avdelningschefer inom kammarverksamheten, 2021-05-26.

¹⁷⁸ Intervju med kammarkommissarie, 2021-04-21, intervju med kammarkommissarie, 2021-04-22.

¹⁷⁹ Intervju med avdelningschefer inom kammarverksamheten, 2021-05-26.

¹⁸⁰ Intervju med avdelningschefer inom kammarverksamheten, 2021-05-26.

¹⁸¹ Se 1, 2 och 6 §§ lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

¹⁸² Ekobrottsmyndighetens årsredovisning 2020, s. 43.

3.7.1 Olika organisationer försvårar samverkan

Skatteverket har varit en central samverkanspartner för EBM sedan EBM bildades 1998.¹⁸³ Skatteverket och EBM:s uppgifter styrs bland annat av respektive myndighets instruktion. De närmare detaljerna för samverkan mellan myndigheterna i övrigt styr inte regeringen.¹⁸⁴ EBM får enligt sin instruktion inte besluta om att inrätta, upphöra eller omlokalisera åklagarkammare innan bland annat Skatteverket har fått tillfälle att yttra sig.¹⁸⁵ Skatteverket har å sin sida inga skrivningar om EBM i sin instruktion. Eftersom ekobrottskamrarna är regionalt uppdelade blir samverkan med skattebrottsenheten (SBE) även den regional. Men då EBM och Skatteverket är olika organiserade nationellt och regionalt menar avdelningscheferna inom kammarverksamheten att det är svårt att ha samarbete på regional nivå.¹⁸⁶ 2015 lyfte EBM denna problematik till regeringen genom myndighetsdialogen. EBM menade då att exempelvis placeringen av Skatteverkets kontor, samt nedläggning av vissa kontor påverkade EBM:s effektivitet.¹⁸⁷

3.7.2 EBM analyserar inte om samverkan med Skatteverket påverkar resultatet

Genom sin fiskala verksamhet stod Skatteverket för cirka 20–30 procent av de anmälningar som inkom till EBM under perioden 2016–2020.¹⁸⁸ Skatteverket medverkar även genom skattebrottsenheten i utredningarna i de fall EBM begärt biträde av Skatteverket.¹⁸⁹

Åklagare från EBM är förundersökningsledare i de ärenden som SBE biträder. Det medför att en tredjedel av de ärenden som kommer in till EBM utreds av SBE.¹⁹⁰ År 2016 biträdde SBE med utredningsresurs i cirka 1 400 ärenden, och 2020

¹⁸³ Även skattebrottsenheterna vid Skatteverket bildades 1998.

¹⁸⁴ För Ekobrottsmyndighetens del genom att de enligt 9 § i sin instruktion, förordning (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten, ska handlägga mål om bl.a. skattebrott. För Skatteverkets del gäller de uppgifter som framgår av 6 § i myndighetens instruktion, förordning (2017:154) med instruktion för Skatteverket, om att myndigheten ska förebygga och motverka ekonomisk brottslighet samt medverka i brottsutredningar som rör vissa brott. I lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet finns bestämmelser för verksamheten (se t.ex. § 2 för Skatteverkets biträde i utredningar). Svar Justitiedepartementet 2021-09-28.

¹⁸⁵ Se 22 § i förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten. Även Åklagarmyndigheten och Kriminalvården har enligt sin instruktion samma skyldighet gentemot andra myndigheter, bland annat Ekobrottsmyndigheten.

¹⁸⁶ Intervju med avdelningschefer inom kammarverksamheten, 2021-05-26.

¹⁸⁷ Riksrevisionens dokumentstudier av myndighetsdialog.

¹⁸⁸ Statistiksammanställning från Ekobrottsmyndigheten. Inkom 2021-06-29.

¹⁸⁹ Brottsförebyggande rådet, *Nitton röster om 20 års ekobrottsbekämpning. Från 1995 års samlade åtgärder till dagens samverkan*, 2015, s. 84.

¹⁹⁰ Ekobrottsmyndighetens årsredovisning 2020, s. 27. De två myndigheterna arbetar i flera gemensamma operationer med stöd av lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

biträdde SBE i cirka 1 200 ärenden.¹⁹¹ I större utredningar samverkar ofta SBE:s utredare med utredare från EBM.¹⁹²

Utifrån intervjuer har det framkommit att samverkan framför allt är komplicerad när det gäller de stora ärendena som har medverkande utredare på både EBM och SBE.¹⁹³ Detta beror bland annat på att SBE och EBM jobbar i olika IT-system vilket medför att datakommunikationen försvåras. Exempelvis kan inte utredare på EBM komma åt samma IT-system som SBE har tillgång till. Utöver det har SBE ett eget utredningsnät som enbart kommunicerar med det IT-system som bara åklagare använder. Det innebär att informationen alltid måste gå via åklagare när det ska delas mellan EBM och SBE i utredningar.¹⁹⁴

EBM kan inte påverka hur lång tid det tar för SBE att resurssätta ärenden med utredare och andra resurser. Detta kan enligt avdelningscheferna påverka effektiviteten för EBM och begränsar också möjligheten för EBM att planera sina resurser.¹⁹⁵ Samtidigt har EBM inte gjort det möjligt att följa SBE-ärenden internt. Först 2018 började EBM särredovisa genomströmningstider uppdelat på ärenden som utretts på SBE respektive EBM i tertialuppföljningen av ekobrottskamrarna.¹⁹⁶ Före dess följde EBM alltså inte utvecklingen i utredningstider och arbetsbalanser av SBE-ärenden. EBM har därmed inte sett till att det går att utläsa om det finns skillnader i genomströmningstiderna för de ärenden som SBE utreder.

¹⁹¹ Statistiksammanställning från Ekobrottsmyndigheten. Inkom 2021-06-29.

¹⁹² Överenskommelse om ärendefördelning mellan SKV och EBM, 2013, s. 1.

¹⁹³ Intervju med åklagare, 2021-04-29.

¹⁹⁴ Intervju med åklagare, 2021-05-10, intervju med åklagare, 2021-05-18, minnesanteckningar från genomgång av IT-system.

¹⁹⁵ Intervju med avdelningschefer inom kammarverksamheten, 2021-05-26.

¹⁹⁶ Intervju med avdelningschefer inom kammarverksamheten, 2021-05-26.

4 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens övergripande slutsats är att det finns flera omständigheter som gör att EBM inte fullt ut kan arbeta effektivt mot den organiserade ekonomiska brottsligheten. Riksrevisionen bedömer att EBM brister i sin interna styrning och informationsdelning. Exempelvis saknar EBM underlag för att styra, prioritera och inrikta verksamheten så att myndigheten kan arbeta effektivt mot den organiserade ekonomiska brottsligheten. Riksrevisionen konstaterar också att regeringen inte gett EBM vissa yttre förutsättningar för att fullt ut kunna arbeta effektivt. Underrättelseverksamheten saknar exempelvis vissa rättsliga förutsättningar för att kunna arbeta effektivt med att upptäcka och förhindra den organiserade ekonomiska brottsligheten. Sammantaget bedömer Riksrevisionen att detta innebär att EBM:s arbete i väsentliga delar inte tillvaratar de effektivitetsvinster som är syftet med myndighetskonstruktionen.

4.1 Delar av EBM:s strategiska inriktning har inte fått genomslag inom kammarverksamheten

Grunden för EBM:s konstruktion är att alla tre verksamhetsområden ska arbeta tillsammans för att bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Genom den strategiska inriktning som EBM har beslutat om i sin verksamhetsplan ska EBM:s arbete fokusera på den organiserade ekonomiska brottsligheten. En del i den strategiska inriktningen handlar om att rikta in verksamheten mot prioriterade brottsområden. Underrättelseverksamheten har också organiserat sitt arbete så att det är inriktat mot prioriterade brottsområden. Det gör att anmälningar från underrättelseverksamheten har viss påverkan på vilka brottsområden som kammarverksamheten hanterar. Kammarverksamheten måste däremot hantera alla inkomna ärenden inom hela EBM:s brottskatalog vilket gör att de brottstyper kammarverksamheten arbetar mot styrs av vilka anmälningar som kommer in till EBM. Riksrevisionen konstaterar att det innebär att det inte fullt ut går att inrikta kammarverksamheten mot specifika brottstyper och därigenom får delar av den strategiska inriktningen inte genomslag i praktiken.

4.2 EBM brister i sin interna styrning

Riksrevisionen bedömer att EBM inte har styrt och organiserat verksamheten så att myndigheten fullt ut kan arbeta mot den organiserade ekonomiska brottsligheten på ett effektivt sätt. Det grundar sig på att EBM inte på ett tillräckligt detaljerat sätt följer upp den ekonomiska brottsligheten. EBM har inte heller analyserat hur kammarverksamheten på bästa sätt ska resurssättas, organiseras och dimensioneras på nationell nivå för att fungera effektivt. Det finns även brister i interna stöd som påverkar arbetets effektivitet negativt. Bland annat

leder de olika IT-miljöerna till ett ineffektivt arbete och medarbetare uppger att det saknas tillräckliga nationella forum för intern informations- och kunskapsdelning inom kammarverksamheten.

4.2.1 EBM brister i att följa och analysera utvecklingen av den ekonomiska brottsligheten

EBM har enligt instruktion i uppdrag att följa och analysera utvecklingen och rättstillämpningen när det gäller den ekonomiska brottsligheten och utarbeta förslag till åtgärder. Myndigheten ska också samordna åtgärder mot ekonomisk brottslighet. Kunskapen om brottslighetens utformning och utveckling är viktig för att kunna planera och strukturera verksamheten, exempelvis efter regionala brottstrender. Men de brottskoder som ligger till grund för analys har EBM inte uppdaterat på tio år. Det har lett till att EBM inte har information på den detaljnivå som krävs för att kunna analysera trender i brottsligheten.

Kunskapen om den ekonomiska brottsligheten ska genom den brottsförebyggande verksamheten spridas till andra aktörer som i sin tur kan sätta in olika åtgärder för att motverka brott. Men EBM har inte prioriterat den brottsförebyggande verksamheten. Efter att ha haft vakanser på flera orter under en period är den brottsförebyggande verksamheten nu under återuppbyggnad. Visst brottsförebyggande arbete kan dock bedrivas inom övriga verksamhetsområden. Men Riksrevisionen konstaterar att det fortfarande finns delar som behöver klargöras inom EBM om vad den brottsförebyggande verksamheten ska innehålla och hur den ska bedrivas i praktiken för att kunna genomföra hela myndigheten.

EBM saknar även upparbetade former för hur information ska lämnas vidare mellan underrättelseverksamheten, kammarverksamheten och den brottsförebyggande verksamheten. Den kunskap som finns inom myndigheten tas därför inte tillvara på ett strukturerat sätt.

Riksrevisionen bedömer sammantaget att EBM har brister i arbetet med att följa och analysera den ekonomiska brottslighetens utveckling. Riksrevisionen konstaterar att detta innebär en risk för att den brottsförebyggande verksamheten inte kan bedriva ett arbete som är kunskapsbaserat, något som både regering och EBM menar är en grundläggande förutsättning för att det brottsförebyggande arbetet ska vara effektivt.

4.2.2 EBM har inte analyserat hur kammarverksamheten ska organiseras och resurssättas så att den kan fungera effektivt

EBM:s kammarverksamhet utgör den största delen av EBM:s totala verksamhet (ca 90 procent av verksamhetskostnaderna). EBM har ett nationellt ansvar och har valt att organisera kammarverksamheten i tio regionala ekobrottskammare samt en nationell finansmarknadskammare. Kamrarna skiljer sig dock åt när det gäller

antal ärenden som hanteras, de personalresurser som finns tillgängliga regionalt och sammansättningen av resurserna.

En grundläggande del av EBM:s uppdrag är att kammarverksamheten ska hantera alla sorters ärenden. Åklagare är förundersökningsledare i alla ärendetyper. Detta innebär att ärendena konkurrerar om samma resurser, oavsett storleken på, allvaret i eller komplexiteten i brottsligheten. EBM behöver därför organisera verksamheten så att den kan fungera effektivt för att hantera samtliga ärendetyper. Eftersom ekobrottskamrarna arbetar utifrån olika regionala förutsättningar behövs ett visst utrymme för regional anpassning. På samtliga orter finns det en speciell funktion för mängdärendena som kan utredas standardiserat. Även vissa projektärenden kan utredas efter förenklade rutiner. Flera av orterna har valt att skapa specifika team även för dessa ärenden. Men EBM har inte följt upp och systematiskt samlat information om dessa team är effektiva. Det saknas därför en övergripande analys av vad som är en effektiv organisering för att hantera de olika ärendetyperna. Det är i stället upp till varje regional ekobrottskammare att bestämma.

Trots att Skatteverkets skattebrottsenhet (SBE) utreder en tredjedel av de ärenden som inkommer till EBM beaktas inte detta i den övergripande styrningen och resurssättningen av kamrarna. EBM började först 2018 internt följa upp de ärenden som SBE utreder. Det innebär att EBM före det inte hade tillgång till information om i vilken utsträckning utredningar på SBE påverkar EBM:s utredningskapacitet. I förlängningen påverkar det EBM:s möjligheter att planera resurserna på ekobrottskamrarna.

EBM har inte heller utarbetat någon fördelningsnyckel för resurser och budget som bygger på en analys av ekobrottskamrarnas behov. Det innebär att fördelningen av resurser på nationell nivå inte tar hänsyn till den regionala brottsutvecklingen, vilket riskerar att påverka effektiviteten i arbetet negativt.

Sammanfattningsvis bedömer Riksrevisionen att EBM inte har följt upp de regionala ekobrottskamrarnas arbete tillräckligt systematiskt för att kunna analysera om kammarverksamheten behöver organiseras eller dimensioneras på ett annat sätt för att kunna möta den alltmer komplexa ekonomiska brottsligheten.

4.2.3 Brister i interna stöd inom kammarverksamheten

Riksrevisionen bedömer att EBM i vissa delar brister i att ge medarbetarna de nödvändiga stöd som de behöver för att kunna arbeta effektivt tillsammans. Det handlar dels om brister i kunskaps- och erfarenhetsutbyte inom kammarverksamheten. Dels om att EBM:s IT-struktur försvårar samarbetet mellan olika yrkeskategorier inom kammarverksamheten.

Riksrevisionen konstaterar att EBM har ett antal interna forum och nätverk för att sprida kunskap och erfarenhet, men i intervjuer med personal inom

kammarverksamheten framkommer en bild av att de upplever att det saknas tillräckliga forum för att sprida kunskap och erfarenhet om effektiva arbetssätt. Riksrevisionen bedömer att det innebär en risk för att möjligheten till lärande och kunskapsutbyte mellan ekokamrarna begränsas.

Riksrevisionen konstaterar vidare att EBM:s fem olika IT-miljöer innebär hinder för effektivitet i EBM:s arbete. IT-strukturen försvårar också samarbetet mellan utredare och åklagare inom kammarverksamheten. Att EBM har fem olika IT-miljöer, en som tillhandahålls av Åklagarmyndigheten, en som tillhandahålls av Polismyndigheten och tre interna, medför att arbetet blir tidskrävande och att det finns risker för informationssäkerheten. De skilda miljöerna medför att medarbetare manuellt behöver föra över olika uppgifter i utredningar mellan datorer. Sårbarheten med att ha IT-miljöer som tillhandahålls av en annan myndighet visade sig 2017 när Åklagarmyndigheten beslutade att EBM:s utredningsinformation inte längre skulle hanteras i åklagarväsendets gemensamma IT-miljö. Lösningen blev en provisorisk IT-miljö som EBM fortfarande arbetar med att utveckla. Kostnaderna för IT-systemen samt brister och behov av utveckling av IT-miljön har tagits upp i EBM:s samtliga budgetunderlag sedan EBM fick nationellt ansvar för att bekämpa den ekonomiska brottsligheten 2013. IT-kostnaderna för EBM dubblerades också mellan åren 2015–2020. Problemen med detta har återkommande diskuterats med Justitiedepartementet utan att frågan har lösts.

4.3 Regeringen bör styra så att det samlade arbetet mot organiserad ekonomisk brottslighet kan fungera effektivt

EBM är beroende av andra myndigheter, dels eftersom den ekonomiska brottsligheten ofta upptäcks genom andra myndigheters granskning eller kontroll, dels eftersom EBM påverkas av andra myndigheters styrning och ledning. Bland annat handlar det om tillgång till information, personal och biträde i brottsutredningar.

Sedan EBM skapades 1998 har Skatteverket varit en central samarbetspartner för EBM, och 20–30 procent av de anmälningar som inkommer till EBM varje år kommer från Skatteverket. En viktig del av EBM:s utredningsverksamhet är möjligheten att få biträde i utredningar av SBE. SBE biträder EBM i cirka en tredjedel av de förundersökningar som EBM startar. Att samverka mellan myndigheterna fungerar är därför avgörande. Avdelningscheferna inom kammarverksamheten uppger att det är svårt att ha ett samarbete på regional nivå då EBM och Skatteverket är organiserade på olika sätt nationellt och regionalt. Samtidigt har regeringen inte ställt krav på att Skatteverket ska höra EBM inför viktigare förändringar i sin verksamhet och organisation, på samma sätt som EBM har en skyldighet att höra Skatteverket.

Regeringen har även ansvar för att se till att ansvarsförhållandena mellan EBM och myndigheter som EBM är beroende av är tydliga. Polismyndigheten har ett författningsreglerat stöd att bedriva underrättelseverksamhet, att leda verksamhet vid EBM som endast får utföras av polismän och är skyldig att ställa personal till förfogande för den polisverksamhet som bedrivs vid EBM. Det finns bestämmelser som utgår ifrån att underrättelseverksamhet ska bedrivas för EBM:s syften. Men det finns ingen uttrycklig bestämmelse att underrättelseverksamhet ska bedrivas vid EBM. Vilka tolkningar som kan eller bör göras av regelverket så som det ser ut tar inte Riksrevisionen ställning till. Det går dock att konstatera att den nuvarande regleringen leder till interna diskussioner inom EBM om det är Polismyndigheten eller EBM som ska uppfattas som behörig att inhämta underrättelseinformation för EBM:s syften.

Underrättelseverksamheten saknar vissa rättsliga förutsättningar för att kunna arbeta effektivt med att upptäcka och förhindra den organiserade ekonomiska brottsligheten. Det handlar dels om att den så kallade inhämtningslagen inte är tillämplig för underrättelseverksamheten eftersom EBM:s brottskatalog inte innefattar brott med ett straffminimum om fängelse i två år. EBM uppmärksammade regeringen på detta redan 2015 och menade då att möjligheterna att snabbt höja kvaliteten på underrättelser om organiserad brottslighet skulle öka om underrättelseverksamheten inom EBM fick tillämpa inhämtningslagen. Regeringen beslutade 2020 att tillsätta en utredning om utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel, som bland annat ska ta ställning till om det ska införas en straffvärdesventil i den så kallade inhämtningslagen för de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

Underrättelseverksamheten har inte heller direktåtkomst till viktig finansiell information, exempelvis från Skatteverket. Underrättelseverksamheten behöver efterfråga information i varje enskilt fall från andra myndigheter, vilket tar mer tid än vad det skulle göra om underrättelseverksamheten hade direktåtkomst till informationen. Riksrevisionen konstaterar att direktåtkomsten till information är en grundläggande förutsättning för att EBM ska kunna utföra sitt uppdrag effektivt. Regeringen borde från början ha säkerställt att även underrättelseverksamheten har de förutsättningar som krävs för att EBM ska kunna upptäcka och förhindra ekonomisk brottslighet effektivt.

Sammantaget visar detta på en rad hinder som funnits sedan EBM skapades och som har varit kända under ett antal år. Eftersom EBM påverkas av andra myndigheters styrning och ledning konstaterar Riksrevisionen att regeringen behöver ha en samordnad styrning av EBM och de myndigheter som EBM är beroende av för att kunna arbeta effektivt. Vidare bedömer Riksrevisionen att regeringen behöver se till att underrättelseverksamheten får de rättsliga förutsättningar som behövs för att upptäcka och förhindra ekonomisk brottslighet.

4.4 De effektivitetsvinster som är syftet med EBM tillvaratas inte fullt ut

Syftet med EBM var att samla olika yrkeskategorier inom en specialistmyndighet med uppdrag att bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Med fredade resurser skulle bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten bli mer effektiv och prioriterad. Liknande organisering finns i både Norge och Danmark. Men till skillnad från de nordiska motsvarigheterna har EBM ansvar för att hantera all brottslighet som faller inom myndighetens brottskatalog, oavsett brottslighetens komplexitet eller allvarlighetsgrad.

Riksrevisionen kan konstatera att det, trots att det gått över 20 år sedan myndigheten skapades och närmare tio år sedan EBM fick nationellt ansvar för ekobrottsbekämpningen, fortfarande finns hinder för ett effektivt arbete. Eftersom det är regeringen som utformat EBM:s konstruktion är det även regeringen som är ytterst ansvarig för att se till att konstruktionen möjliggör ett effektivt arbete inom alla verksamhetsområden. Riksrevisionen konstaterar att EBM har ett beroende till andra myndigheter, vilket dels påverkar EBM:s effektivitet och dels inverkar på EBM:s möjligheter att på egen hand lösa eventuella problem som uppstår i arbetet. Regeringen har inte i tillräcklig utsträckning hanterat de hinder som EBM inte kan hantera på egen hand.

Samtidigt har inte heller EBM genom sin styrning sett till att myndighetens syfte uppnås i alla delar. Att arbeta tillsammans i de olika IT-miljöerna som är åtskilda från varandra är tidsödande. Det motverkar även regeringens syfte med att ha specialister som arbetar sida vid sida. EBM:s genomströmningstider och ärendebalanser har ökat för de särskilt krävande ärendena samtidigt som personal med specialistkompetens fortfarande måste arbeta även med de enklare ärendena. Trots det har EBM inte analyserat om kammarverksamheten behöver organiseras på ett annat sätt för att effektivare kunna hantera den alltmer komplexa ekonomiska brottsligheten.

Avancerade former av ekonomisk brottslighet används ofta inom den organiserade brottsligheten. En effektiv bekämpning av den ekonomiska brottsligheten är därför viktigt för att staten även effektivt ska kunna motverka den organiserade brottsligheten i stort. Men regeringen har inte gett EBM de förutsättningar som behövs för att kunna arbeta effektivt. Samtidigt brister EBM i sin interna styrning. EBM har dessutom i de senaste budgetunderlagen varnat för svårigheter att fullfölja sitt uppdrag. Riksrevisionens bedömning är därför att EBM:s arbete i väsentliga delar inte tillvaratar de effektivitetsvinster som är syftet med myndighetskonstruktionen. Mot bakgrund av det ser Riksrevisionen att det är motiverat att regeringen gör en översyn av EBM:s uppdrag och konstruktion för att se till att myndigheten i högre utsträckning kan tillvarata de effektivitetsvinster som är syftet med myndighetskonstruktionen.

4.5 Rekommendationer

För att öka effektiviteten i EBM:s arbete mot den organiserade ekonomiska brottsligheten lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer:

Regeringen bör:

- genomföra en förutsättningslös översyn av EBM:s uppdrag och konstruktion.

Dessutom bedömer Riksrevisionen att regeringen bör:

- säkerställa att EBM får förutsättningar för att bedriva ett effektivt arbete mot den organiserade ekonomiska brottsligheten. Det handlar om att:
 - se till att underrättelseverksamheten har rättsliga förutsättningar för att upptäcka och förhindra ekonomisk brottslighet
 - klargöra ansvarsförhållandena mellan EBM och Polismyndigheten när det gäller underrättelseverksamheten.

EBM bör:

- dimensionera den övergripande planeringen och fördelningen av resurser utifrån verksamhetsområdenas och kamrarnas olika behov. För att kunna göra det behöver EBM utveckla uppföljningen av verksamheten och kunskapen om den ekonomiska brottsligheten
- sammanställa den kunskap som finns inom EBM om organiserad ekonomisk brottslighet på ett strukturerat sätt och dela den med alla verksamhetsområden och andra aktörer som arbetar mot ekonomisk brottslighet
- se till att det finns möjlighet till erfarenhets- och kunskapsdelning mellan olika specialister inom kammarverksamheten
- se till att det finns tekniska hjälpmedel som gör det möjligt att arbeta effektivt
- klargöra vad den brottsförebyggande verksamheten ska innehålla och hur den ska bedrivas i praktiken för att kunna genomsyra hela myndigheten.

Referenslista

Utredningar och rapporter

Brottsförebyggande rådet, *Nitton röster om 20 års ekobrottsbekämpning. Från 1995 års samlade åtgärder till dagens samverkan. En antologi*, 2015.

Brottsförebyggande rådet, *Gå på pengarna – Antologi om tillgångriktad brottsbekämpning*, 2014.

Brottsförebyggande rådet, *Lokal organiserad brottslighet – en handbok om motåtgärder*, 2010.

Polismyndigheten, *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2020*, 2020.

Tullverket, Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket, *Slutredovisning av regeringsuppdrag till Tullverket, Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket om illegal hantering av punktskattepliktiga varor*, 2017.

SOU 2007:8 *Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning*.

SOU 2011:47 *En samlad ekobrottsbekämpning*.

Statsadvokaten for Særlig Internationale Sager (SAIS), *Årsberetning 2002-2003*.

Statsadvokaten for Særlig økonomisk kriminalitet (SØIK), *Årsberetning 2011*.

Ekobrottsmyndighetens dokument

Ekobrottsmyndigheten, *Arbetsordning för Ekobrottsmyndigheten*, 2020.

Ekobrottsmyndigheten, *Brottsförebyggande strategi*, 2020.

Ekobrottsmyndigheten, *Budgetunderlag 2016–2018*.

Ekobrottsmyndigheten, *Budgetunderlag 2017–2019*.

Ekobrottsmyndigheten, *Budgetunderlag 2018–2020*.

Ekobrottsmyndigheten, *Budgetunderlag 2019–2021*.

Ekobrottsmyndigheten, *Budgetunderlag 2020–2022*.

Ekobrottsmyndigheten, *Budgetunderlag 2021–2023*.

Ekobrottsmyndigheten, *Budgetunderlag 2022–2024*.

Ekobrottsmyndigheten, *Att förebygga och förhindra allvarlig ekonomisk brottslighet - EBM från experiment till långsiktighet*, 2004.

Ekobrottsmyndigheten, *Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige 2016*.

Ekobrottsmyndigheten, *Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige 2016–2018*.

Ekobrottsmyndigheten, *Ekobrottsmyndighetens konstruktion – ansvarsfördelning, styrning och ledning och förhållandet till andra myndigheter*, 2018.

Ekobrottsmyndigheten, *Strategisk inriktning 2018–2020*.

Ekobrottsmyndigheten, *Strategisk inriktning 2020–2025*.

Ekobrottsmyndigheten, *Verksamhetsplan 2017–2019*.

Ekobrottsmyndigheten, *Verksamhetsplan 2019–2021*.

Ekobrottsmyndigheten, *Verksamhetsplan 2020*.

Ekobrottsmyndigheten, *Årsredovisning 2015*.

Ekobrottsmyndigheten, *Årsredovisning 2016*.

Ekobrottsmyndigheten, *Årsredovisning 2017*.

Ekobrottsmyndigheten, *Årsredovisning 2018*.

Ekobrottsmyndigheten, *Årsredovisning 2019*.

Ekobrottsmyndigheten, *Årsredovisning 2020*.

Ekobrottsmyndigheten, *Åtterrapporing Tillsammans mot brott*, 2019.

Ekobrottsmyndigheten, *Förslag ny organisation för den brottsförebyggande verksamheten vid Ekobrottsmyndigheten*, EBM 2020:296.

Ekobrottsmyndigheten, *Övergripande information om myndighetens ärendehanteringssystem/verksamhetsstöd*, 2020.

Ekobrottsmyndigheten, *Promemoria med förslag till ärendekategorisering i Ekobrottsmyndighetens operativa verksamhet*, EBM 2017–129.

Lagar och förordningar

Lag (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk information i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

Rättegångsbalk (1942:740).

Förvaltningslagen (2017:900).

Myndighetsförordning (2007:515).

Budgetlagen (2011:203).

Förordning (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

Förordning (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.

Förordning (2018:1942) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

Påtaleinstruksen (Forskrift 28. juni 1985 nr. 1679 om ordningen av påtalemyndigheten).

Riksdagstryck

- Bet 2009/10 FiU:38. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*
- Bet. 2015/16:JuU16. *Bättre straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet.*
- Prop.1996/97:1. Budgetpropositionen 1997.
- Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*
- Prop. 2015/16:113, *Bättre straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet.*
- Prop. 2017/18:269 *Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning.*

Regeringen

- DS 2021:5. *Genomförande av Eus direktiv om finansiell information.*
- Skr 2016/17:126, *Regeringens skrivelse Tillsammans mot brott – ett nationellt brottsförebyggande program.*
- Skr. 2019/20:3, *Regeringens skrivelse med anledningen av Riksrevisionens rapport om myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet.*
- Ju2015/09350/PO. *Uppdrag till Polismyndigheten och andra berörda myndigheter att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet.*
- Ju 1996:08, *EBM utredningen.*
- Dir. 1996:112, *Inrättandet av Ekobrottsmyndigheten m.m.*
- Regeringsbeslut Fi 2015/05353/S3. *Uppdrag till Tullverket, Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket om illegal hantering av punktskattepliktiga varor.*
- Regeringsbeslut Fi2020/02991/S3 *Uppdrag att inrätta ett pilotprojekt för att komma åt felaktig folkbokföring kopplad till organiserad brottslighet.*
- Regeringsbeslut Ju2020/02483/PO *Uppdrag att inrätta pilotprojekt som riktar sig mot näringsverksamhet kopplad till organiserad brottslighet.*

Elektroniska källor

- Anklagemyndigheten, "Vores organisation", <https://anklagemyndigheden.dk/da/vores-organisation>, hämtad 2021-04-26.
- Anklagemyndigheten, "Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet", <https://anklagemyndigheden.dk/da/statsadvokaten-for-saerlig-oekonomisk-og-international-kriminalitet>, hämtad 2021-04-14.
- Anklagemyndigheten, "Hvidvask", <https://anklagemyndigheden.dk/da/hvidvask>, hämtad 2021-04-12.
- Brottsförebyggande rådet. "Om Brå – pågående uppdrag – Metodik för att förebygga ekonomisk brottslighet", <https://bra.se/om-bra/pagaende-uppdrag-och-projekt/projekt/2021-04-13-metodik-for-att-forebygga-ekonomisk-brottslighet.html>, hämtad 2021-11-03.

Den store danske, "Bagmandspolitiet",
<https://denstoredanske.lex.dk/Bagmandspolitiet>, hämtad 2021-04-21.

Ekobrottsmyndigheten, "Om oss- organiserad brottslighet".
<https://www.ekobrottsmyndigheten.se/om-ekobrott/organiserad-brottslighet/>,
hämtad 2021-11-03.

Folketinget, " Økonomisk kriminalitet",
<https://www.ft.dk/samling/20191/almDEL/REU/bilag/258/2152231/index.htm>,
hämtad 2021-04-13.

Ministeriernes netværk mod IPR-kraenkelser, "Statsadvokaten for Særlig
Økonomisk og International Kriminalitet", <http://www.stopfakes.dk/hvem-udgoer-ministeriernes-netvaerk-mod-ipr-kriminalitet/statsadvokaten-for-saerlig-oekonomisk-og-international-kriminalitet.aspx>, hämtad 2021-04-13.

Retsinformation, "Bekendtgørelse om fordelingen af forretningerne mellem
statsadvokaterne", <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2012/1177>, hämtad
2021-04-14.

Økokrim, "Om Økokrim", <https://www.okokrim.no/om-okokrim.422248.no.html>,
hämtad 2021-04-12.

Økokrim, "Våre saker", <https://www.okokrim.no/vaare-saker.417062.no.html>,
hämtad 2021-04-12.

Økokrim, "Organisasjonen",
<https://www.okokrim.no/organisasjonen.417053.no.html>, hämtad 2021-04-12.

Økokrim, " Internasjonalt samarbeid", <https://www.okokrim.no/internasjonalt-samarbeid.417049.no.html>, hämtad 2021-04-19.

Økokrim, "Enheten for finansiell etterretning (FIU)",
<https://www.okokrim.no/enheten-for-finansiell-etterretning.424322.no.html>,
hämtad 2021-04-19.

Bilaga 1. Karta



Bilaga 2. Brott som ska utredas av EBM

EBM utreder och lagför följande brott:

- Borgenärsbrott (11 kap. brottsbalken). Exempel: Bokföringsbrott och oredlighet mot borgenär.
- Brott mot skattebrottslagen. Exempel: Skattebrott och försvårande av skattekontroll.
- Brott mot aktiebolagslagen. Exempel: Brott som omfattar överträdelse av låneförbudet och de s.k. målvaktsbestämmelserna.
- Brott mot lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden. Exempel: Insiderbrott och marknadsmanipulation.
- Brott mot lagen om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergiprodukter. Exempel: Insiderbrott och otillbörlig marknadspåverkan.
- Brott mot lagen om omställningsstöd. Exempel: Omställningsstödsbrott och vårdslöst omställningsstödsbrott.
- Brott mot EU:s finansiella intressen. Exempel: Bedrägerier rörande EU:s finansiella intressen och subventionsmissbruk.
- Annan brottslighet med särskilda krav på kännedom om finansiella förhållanden, näringslivsförhållanden, skatterätt eller liknande. Exempel: Bedrägeri, förskingring, trolöshet mot huvudman, mutbrott och penningtvättsbrott.

Bilaga 3. Ekobrottsbekämpning i Danmark och Norge

Danmark

Danmark var det första landet i Europa som 1973 inrättade en särskild organisatorisk lösning för bekämpning av ekonomisk brottslighet; Statsadvokaten for Særlig Økonomisk kriminalitet (SØK).¹⁹⁷ År 2002 inrättades ytterligare en specialiserad rikstäckande enhet med uppdrag att hantera internationella brottmål¹⁹⁸, Statsadvokaten for Særlig Internationale Sager (SAIS).¹⁹⁹ År 2013 slogs SØK och SAIS ihop och utgör sedan dess tillsammans åklagarmyndigheten för särskild ekonomisk och internationell brottslighet; Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK)²⁰⁰.²⁰¹ SØIK utgör en av tre åklagarmyndigheter²⁰² i Danmark och har ett rikstäckande uppdrag, vilket innebär att enheten hanterar alla ärenden i Danmark som faller inom SØIKs kompetens.²⁰³ I SØIKs uppdrag ingår dock att myndigheten i första hand ska handlägga ekonomiska brott där överträdelsen antas ha betydande omfattning, ingår i organiserad brottslighet, bedrivs med särskilda affärsmetoder eller på annat sätt är av särskilt kvalificerad karaktär. SØIK hanterar även internationella brottmål.²⁰⁴ Antalet inkomna ärenden till SØIK avseende ekonomisk brottslighet var mellan 160–294 årligen under perioden 2017–2020.²⁰⁵

Vid bedömningen av om ett ärende ska handläggas av SØIK utgår myndigheten från vad som anges i förordningen om fördelningen av verksamheten mellan offentliga åklagarmyndigheter. Därutöver görs en bedömning av om ärendet är av samhällsviktig betydelse, omfattar börsnoterade företag, och gränsöverskridande

¹⁹⁷ SOU 2007:8, s. 126–128.

¹⁹⁸ Till exempel folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser, terroristhandlingar och andra allvarliga brott som begåtts utomlands.

¹⁹⁹ SAIS årsberetning 2002-2003, s. 1-2.

²⁰⁰ Myndigheten kallas även för Bagmandspolitiet. <https://denstoredanske.lex.dk/Bagmandspolitiet> hämtad 2021-04-21.

²⁰¹ SØK årsberetning 2011, s 16.

²⁰² Den danska åklagarmyndighetens organisation består av riksåklagaren (Riksadvokaten), tre åklagarmyndigheter med tillhörande polisdistrikt samt två polisdistrikt för Grönland respektive Färöarna. Anklagemyndigheten, "Vores organisation", hämtad 2021-04-26.

²⁰³ E-post från SØIK, 2021-04-25.

²⁰⁴ Till exempel folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och andra allvarliga brott där utredning och åtal kräver särskild kunskap och insikt i förhållandena utomlands samt ett upprättat samarbete med myndigheter, institutioner, organisationer etc. i andra länder. Anklagemyndigheten, "Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet", hämtad 2021-04-14.

²⁰⁵ 160 år 2017, 191 år 2018, 294 år 2019 och 237 år 2020. E-post från SØIK 2021-04-25.

brottslighet och innehåller principiella rättsliga frågor etc.²⁰⁶ ²⁰⁷ Om ärendet inte ska behandlas av SØIK ska det handläggas av något av de allmänna polisdistrikten.²⁰⁸ I de fall det råder någon tvekan om ifall ärendet ska hanteras av SØIK avgörs frågan av riksåklagaren.²⁰⁹ SØIK kan också besluta att själva behandla ett ärende eller ge specifikt utrednings- eller rättshjälp till ett polisdistrikt.²¹⁰

SØIK har exklusiv behörighet att hantera fall som rör penningtvättslagen, konkurrenslagen, den danska lagen om finansiell verksamhet och IPR-lagstiftningen²¹¹. Ärenden inom dessa lagar hanteras av SØIK oavsett ärendets storlek och karaktär. I dessa fall hanterar SØIK därmed inte bara de mest komplicerade ärendena utan även mindre och medelstora ärenden. Dessa ärenden behandlas på samma sätt som de stora målen.²¹²

SØIK är internt organiserat i två sektioner^{213,214}. Ärendena utreds i grupper som hanterar olika typer av brott, såsom penningtvätt, bedrägeri och internationell brottslighet. I grupperna ingår åklagare, poliser, utredare och administrativ personal.²¹⁵ ²¹⁶ SØIK har 228 anställda varav 47 jurister, 96 poliser och 90 övriga anställda såsom specialister med ekonomisk bakgrund, analytiker och administrativ personal.²¹⁷ SØIK samarbetar även med börserna och myndigheter motsvarande Finansinspektionen, Tullverket, Skatteverket och Konkursverket.²¹⁸

Förutom de specifika brottsutredningarna är SØIK även involverat i lagförberedelser och internationellt arbete. Därutöver arbetar SØIK med mottagande och analys av anmälningar om penningtvätt och finansiering av terrorism, upptäckt, beslag och konfiskering av intäkterna från brott samt

²⁰⁶ Folketinget, "Økonomisk kriminalitet", hämtad 2021-04-13.

²⁰⁷ E-post från SØIK, 2021-04-25.

²⁰⁸ Ekobrottsmyndigheten, *Att förebygga och förhindra allvarlig ekonomisk brottslighet - EBM från experiment till långsiktighet*, 2004, s. 20. E-post från SØIK, 2021-09-22.

²⁰⁹ Retsinformation, "Bekendtgørelse om fordelingen af forretningerne mellem statsadvokaterne", hämtad 2021-04-14.

²¹⁰ Ministeriernes netværk mod IPR-kraenkelse, "Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet", hämtad 2021-04-13.

²¹¹ IPR är en förkortning för immaterialrätt och grundar sig på den engelska termen Intellectual Property Rights.

²¹² E-post från SØIK, 2021-04-26.

²¹³ Den ena sektionen hanterar majoriteten av SØIK: s specifika brottmål, som förutom IPR-ärenden inkluderar skattebedrägeri, investeringsbedrägeri, brott mot börslagstiftning, korruption, EU-bedrägeri och brott mot konkurrenslagstiftningen. Den andra sektionen hanterar ärenden om t.ex. penningtvätt, straffrättsliga åtal och internationella fall.

²¹⁴ Ministeriernes netværk mod IPR-kraenkelse, "Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet", hämtad 2021-04-13.

²¹⁵ Den store danske, "Bagmandspolitiet", hämtad 2021-04-21.

²¹⁶ E-post från SØIK, 2021-04-25.

²¹⁷ E-post från SØIK, 2021-04-26.

²¹⁸ Ekobrottsmyndigheten, *Att förebygga och förhindra allvarlig ekonomisk brottslighet - EBM från experiment till långsiktighet*, 2004, s. 20.

husrannsakan i brottmål, inklusive rapporter om intrång i immateriella rättigheter.²¹⁹ Inom SØIK finns även det danska penningtvättssekretariatet som utgör den danska finansunderrättelseenheten (FiU). Penningtvättssekretariatet arbetar bland annat med att ta emot, analysera och sprida information om eventuell penningtvätt eller finansiering av terrorism från de företag och personer som omfattas av den danska penningtvättslagen²²⁰. Sekretariatet tar också emot anmälningar²²¹ från offentliga myndigheter.²²²

Norge²²³

Norges myndighet för ekobrottsbekämpning, Økokrim, bildades 1989 och är en kombinerad polis- och åklagarmyndighet. Som åklagarmyndighet är Økokrim underställd riksåklagaren (Riksadvokaten) och som centralt polisorgan är myndigheten underordnad det norska politidirektoratet.²²⁴ Økokrim leds av en myndighetschef, som tillsammans med ställföreträdande myndighetschef och statsåklagarna på myndigheten har mandat att fatta beslut i åtalsfrågor för hela landet.²²⁵ Myndighetschefen har även ställning som polismästare.²²⁶

Økokrim har ett rikstäckande uppdrag att handlägga de mest omfattande och komplicerade ärendena som berör ekonomisk brottslighet och miljöbrott.²²⁷ När det gäller ekonomiska brott ska Økokrims resurser främst användas i ärenden som rör kränkningar av samhällsviktig betydelse så som allvarlig skatteflykt, korruption, bokföringsbrott, värdepappersbrott, brott mot konkurrensregler, allvarligt bedrägeri och penningtvätt.²²⁸ Antalet inkomna ärenden till Økokrim avseende ekonomisk brottslighet var 16-30 stycken per år under perioden 2017–2020.²²⁹

²¹⁹ Anklagemyndigheten, "Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet", hämtad 2021-04-14.

²²⁰ Företag och personer som omfattas av penningtvättslagen måste informera penningtvättssekretariatet när misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism inte kan motbevisas. Anklagemyndigheten, "Hvidvask", hämtad 2021-04-14.

²²¹ Penningtvättssekretariatet mottog följande antal anmälningar per år 2015: ca. 15 000, 2016: ca. 18 000, 2017: ca. 24 000, 2018: ca. 35 000, 2019: ca. 53 000 och 2020: ca. 73 000. E-post från SØIK 2021-05-04.

²²² Anklagemyndigheten, "Hvidvask", hämtad 2021-04-14.

²²³ Faktagranskat av Økokrim, 2021-05-27.

²²⁴ Økokrim, "Om Økokrim", hämtad 2021-04-12.

²²⁵ § 35-2 Påtaleinstruksen.

²²⁶ § 35-3 Påtaleinstruksen. Det innebär att polisinstruktionen i tillämpliga delar gäller för de poliser som tjänstgör vid Økokrim.

²²⁷ Till exempel brott inom skatte- och punktskattelagstiftningen, valutalagstiftningen, värdepappershandelslagen, föreningenslagen och arbetsmiljölagen.

²²⁸ Økokrim, "Være saker", hämtad 2021-04-12.

²²⁹ 16 stycken 2017, 28 stycken 2018, 30 stycken 2019 och 28 stycken 2020. E-post från Økokrim, 2021-05-27.

Brottsutredningar vid Økokrim handläggs i utredningsteam²³⁰ bestående av utredare med polisiär bakgrund och finansiell, teknisk eller annan relevant bakgrund.²³¹ Varje team har dessutom en eller flera handläggare och leds huvudsakligen av åklagare. I maj 2021 hade Økokrim totalt 174 anställda fördelat på 48 poliser, 35 jurister, 47 särskilda utredare och 44 i övriga personalkategorier.²³²

Lokala åklagare ansvarar för att utreda och lagföra fall av ekonomiska och miljömässiga brott som inte hanteras av Økokrim, och majoriteten av dessa ärenden hanteras av lokala polisdistrikt.²³³ Beslut om huruvida Økokrim ska behandla ett ärende fattas av myndighetschefen²³⁴ eller ställföreträdande myndighetschef och baseras på

- omfattningen av utredningen, ärendets komplexitet och dess ekonomiska storlek
- om ärendet har filialer utomlands
- ärendets principiella karaktär²³⁵
- riktlinjer från det norska polisdirektoratet och justitieministern
- hotbilsbedömningar.²³⁶

Økokrim kan på eget initiativ inleda en utredning om ett ärende, till exempel utifrån en rapport om misstänkta transaktioner. Lokala polisdistrikt kan även be Økokrim att ta över utredningen av ett ärende. I många fall behandlas ärenden först av olika myndigheter med kontrolluppgifter inom sitt område, till exempel genom inspektion eller tillsyn, som sedan rapporterar dem till Økokrim. Anmälningar från privatpersoner handläggs endast undantagsvis av Økokrim.

Økokrim är i samarbete med justitie- och polisministeriet ansvarig enhet för internationellt samarbete inom arbetsområdet.²³⁷ Økokrim leder den norska delegationen i arbetsgruppen för finansiella åtgärder (FATF), som syftar till att

²³⁰ Det finns sammanlagt tio utredningsteam inom Økokrim: Konkursteamet, Skatteteamet, Avgiftsteamet, Korrupsjonsteamet, Bedrageri- og korrupsjonsteamet, Verdipapirteamet, Utbytteamet, Hvitvaskingsteamet, Bistandsteamet och Miljøkrimteamet. Økokrim, "Organisasjonen", hämtad 2021-04-12.

²³¹ Vid behov kan utredare från andra polisdistrikt eller anställda från myndigheter med kontrolluppgifter inom sitt område, t.ex. motsvarigheten till Skatteverket, Tullverket och Finansinspektionen i Sverige, involveras i utredningen.

²³² E-post från Økokrim, 2021-05-27.

²³³ § 35-1, 35-5 Påtaleinstruksen. I de fall större utredningar om ekonomisk brottslighet eller miljöbrottslighet utreds lokalt är de lokala polismästarna skyldiga att underrätta Økokrim på ett tidigt stadium.

²³⁴ I de fall det råder någon tvekan om ärendet ska hanteras av Økokrim kan frågan avgöras av riksåklagaren (Riksadvokaten). § 35-5 Påtaleinstruksen.

²³⁵ § 35-4 Påtaleinstruksen. Om ett ärende är av principiell betydelse kan det vara nödvändigt för Økokrim att ta det för att klargöra juridiska frågor eller straffnivån för polisens hantering av liknande ärenden. Økokrim, "Våre saker", hämtad 2021-04-12.

²³⁶ E-post från Økokrim, 2021-05-27.

²³⁷ § 35-10 Påtaleinstruksen.

stärka det internationella samarbetet för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism.²³⁸ Till Økokrims organisation hör också Norges finansunderrättelseenhet (EFE) vars främsta uppgift är att ta emot och analysera rapporter om misstänkta tillstånd från rapporteringsskyldiga enligt penningtvättslagen. EFE är även nationellt expertcentrum i frågor som rör penningtvätt, finansiering av terrorism och finansiering av massförstörelsevapen.²³⁹

²³⁸ Økokrim, "Internasjonalt samarbeid", hämtad 2021-04-19.

²³⁹ Økokrim, "Enheten for finansiell etterretning (FIU)", hämtad 2021-04-19.

Inom den organiserade brottsligheten används ofta avancerade former av ekonomisk brottslighet. Varje år beräknas staten gå miste om miljardbelopp som en konsekvens av detta. Genom att bekämpa den ekonomiska brottsligheten kan staten effektivt även motverka den organiserade brottsligheten i stort. Ekobrottsmyndigheten (EBM) inrättades 1998 för att arbetet mot den ekonomiska brottsligheten skulle bli prioriterat och mer effektivt.

Riksrevisionen har granskat effektiviteten i EBM:s arbete mot organiserad ekonomisk brottslighet. Granskningen visar att det finns flera omständigheter som gör att EBM inte fullt ut kan arbeta effektivt. Bland annat handlar det om att EBM behöver utveckla sin interna styrning och informationsdelning. Problemen förstärks av att regeringen inte skapat vissa yttre förutsättningar som EBM behöver. Sammantaget bedömer Riksrevisionen att regeringen och EBM i väsentliga delar inte sett till att de effektivitetsvinster som är syftet med EBM tillvaratas.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att genomföra en översyn av EBM:s uppdrag och konstruktion. Regeringen bör även klargöra ansvarsförhållandena mellan EBM och Polismyndigheten när det gäller underrättelseverksamheten samt se till att den har rättsliga förutsättningar för att kunna arbeta effektivt. Vidare rekommenderar Riksrevisionen EBM att bland annat dimensionera fördelningen av resurser utifrån verksamhetsområdenas och kamrarnas olika behov. EBM bör också sammanställa och dela den kunskap som finns inom EBM om organiserad ekonomisk brottslighet.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-613-5

RIKSREVISIONEN

BOX 6181

S:T ERIKSGATAN 117, 102 33 STOCKHOLM

08-5171 40 00 | WWW.RIKSREVISIONEN.SE