



RIKSREVISIONEN

RiR 2010:26

Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet

– ett bättre samarbete ger högre utbyte

ISBN 978 91 7086 236 6

RiR 2010:26

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2010

Till regeringen

Datum: 2010-11-12

Dnr: 31-2009-0908

Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet

Riksrevisionen har granskat statens insatser mot vinning av brottslighet. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Justitiedepartementet och Finansdepartementet, Rikspolisstyrelsen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till rapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Justitiedepartementet och Finansdepartementet, Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten. Riksrevisionen kommer att följa upp granskningen.

Riksrevisor *Jan Landahl* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Fredrik Engström* har varit föredragande. Programansvarig *Tina J Nilsson* och revisionsledare *Kim Lundmark* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Jan Landahl

Fredrik Engström

För kännedom:

Rikspolisstyrelsen
Polismyndigheterna
Ekobrottsmyndigheten
Åklagarmyndigheten
Skatteverket
Tullverket
Kronofogdemyndigheten

Justitiedepartementet
Finansdepartementet

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	15
1.1 Motiv till granskningen	16
1.2 Granskningens omfattning	17
1.3 Bedömningskriterier	19
1.4 Granskningens inriktning och avgränsningar	20
1.5 Metoder	23
2 Systemet, verktygen och utfallet	27
2.1 Beskrivning av systemet för att "ta" pengarna	27
2.2 De olika fordringstyperna och sakförverkande	31
2.3 Verktygen för att säkra betalning av fordringar	32
2.4 Utfallet av statliga insatser mot vinning av brottslighet	35
2.5 Sammanfattande iakttagelser	39
3 Genomförandet av och förutsättningarna för insatserna	41
3.1 Ekonomiska kartläggningar har olika syften	41
3.2 Kartläggningar av ekonomiska förhållanden startar sent i lagföringsprocessen	42
3.3 Kontroll av restföring och lämnande av spontanupplysningar	47
3.4 Förbättringsmöjligheter beträffande upplysningar om hur tillgångar används	51
3.5 Möjligheter till tidigare insatser beträffande skadestånd och företagsbot	53
3.6 Fler och utförligare upplysningar från beskattningsprocessen än lagföringen	54
3.7 Brister i Kronofogdemyndighetens återkoppling till uppgiftslämnare	55
3.8 Förutsättningarna för det operativa arbetet	58
3.9 Sammanfattande iakttagelser	66
4 Övergripande styrning och uppföljning	67
4.1 Myndigheternas styrning och uppföljning	67
4.2 Regeringens styrning och uppföljning	74
4.3 Regeringen har dröjt med att utreda ändringar i sekretesslagstiftningen	77
4.4 Sammanfattande iakttagelser	78
5 Slutsatser och rekommendationer	79
5.1 Myndigheternas genomförande, planering och uppföljning	80
5.2 Regeringens styrning	87
5.3 Rekommendationer	89
Referenslista	93
Bilaga 1 Ordlista	101
Bilaga 2 Närmare beskrivning av förverkande	105
Bilaga 3 Insatser mot vinning av brottslighet inom ramen för lagföring samt beskattnings- och tullförfarande	109

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat statens insatser mot vinning av brottslighet. Möjligheten till ekonomisk vinning är en av de främsta drivkrafterna bakom en stor del av brottsligheten i samhället. Genom att öka rättsväsendets möjligheter att ta ifrån gärningsmannen utbytet av brottet i samband med lagföringen, kan drivkrafterna att begå brott minskas.

Både i Sverige och internationellt har det under senare tid inom brottsbekämpningen vuxit fram en inriktning på att man i samband med att man klarar upp brott också arbetar mot vinning av brottslighet. Insatser mot vinning av brottslighet genomförs också inom ramen för beskattnings- och tullförandet.

Statens insatser mot vinning av brottslighet i samband med lagföring (utreda eller beivra brott), beskattnings- och tullförande samt exekutiva åtgärder bygger på följande delar: Antingen ser staten till att personer med anknytning till brottslighet förlorar äganderätten till eller rätten att inneha vissa bestämda saker. Staten kan också fastställa fordringar på sådana personer, varefter Kronofogdemyndigheten gör utmätning av tillgångar för att sådana fordringar ska kunna betalas. Om det finns risk för att tillgångar som ska användas för att betala fordringen göms undan före utmätning, kan tillgångarna säkras genom kvarstad (för fordringar som fastställs i samband med lagföring) eller betalningssäkring (för fordringar som fastställs i samband med beskattnings- och tullförande). Vi har valt att beskriva sådana insatser som att staten "tar" tillgångar från personer med anknytning till brottslighet.

De granskade departementen och myndigheterna är Justitiedepartementet, Finansdepartementet, Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten.

Granskningens resultat

Insatserna för att ”ta” tillgångar från personer med anknytning till brottslighet sker i samband med lagföring (att utreda eller beivra brott), beskattnings- och tullförfarande samt exekutiva åtgärder. Systemet omfattar såväl centrala delar av rättsväsendet som aktörerna inom utgiftsområdet Skatt, tull och exekution. Eftersom det är fråga om flera olika verktyg och ett stort antal statliga aktörer, krävs en helhetssyn för att systemet ska fungera.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att det finns brister i delar av de statliga insatserna mot vinning av brottslighet. Därmed blir de samlade insatserna inte effektiva och utfallet relativt blygsamt. Det kan leda till att riksdagens förväntningar om en ökad brottsförebyggande effekt inte kan uppfyllas. Även om regeringen och myndigheterna fortlöpande har genomfört förbättringar i det system som statens insatser mot vinning av brottslighet utgör, bedömer Riksrevisionen att de behöver vidta ytterligare förbättringar för att åstadkomma en helhetssyn. Myndigheterna bör också utnyttja möjligheterna i den befintliga lagstiftningen fullt ut, vilket inte sker i dag.

Vi har under granskningen identifierat ett antal framgångsfaktorer som kan leda till en ökad effektivitet i systemet. En del av framgångsfaktorerna beaktas till viss del redan idag. Först och främst behövs kompetens att göra ekonomiska kartläggningar och kunskap om hur de centrala verktygen¹ mot vinning av brottslighet kan utnyttjas. Kartläggningar av personers ekonomi bör inledas tidigt i och även parallellt med brottsutredningar. Det bör tidigt i lagförings-, beskattnings- och tullprocessen beaktas om det kan uppkomma en fordran² på den personen eller om denne redan är restförd för gamla fordringar hos Kronofogdemyndigheten. På så sätt kan en tidig bedömning göras av om det är värt att påbörja en process med kvarstad eller betalningssäkring för nya fordringar, eller om det är bättre att efter sekretessprövning lämna uppgifter om tillgångar direkt till Kronofogdemyndigheten. För en ökad effektivitet krävs att myndigheterna utnyttjar den befintliga lagstiftningens möjligheter fullt ut. Det handlar bland annat om att – inom sekretesslagstiftningens gränser – aktivt pröva möjligheterna att lämna information till andra myndigheter om personers ekonomiska förhållanden. Utbyte av information har också den effekten att dubbelarbete kan minimeras, vilket höjer effektiviteten i hela processen. Det handlar också om att utnyttja de centrala verktygen mot vinning av brottslighet i större utsträckning än i dag. Det är viktigt att myndigheterna har väl fungerande arbetssätt och rutiner för detta.

¹ De centrala verktygen mot vinning av brottslighet är bland annat kvarstad, betalningssäkring och förvar/beslag. Det är också viktigt att utnyttja iakttagelser om så kallad dold äganderätt, det vill säga iakttagelser om vem som använder vissa tillgångar och hur.

² I form av värdeförverkande, företagsbot, skadestånd, skatt eller tull.

Det behövs också riktlinjer för hur information om personers ekonomi ska föras vidare mellan de olika stegen i processen. Förundersökningsledare bör ge tydliga och tidiga direktiv för när kartläggningar av personers ekonomiska förhållanden ska göras. Ytterligare en framgångsfaktor är att ansökningar om verkställighet av kvarstad eller betalningssäkring förbereds i god tid. Detta för att underlätta verkställigheten av besluten och därmed kunna öka förutsättningarna att kommande fordringar ska kunna betalas.

Det finns förutsättningar att tidigarelägga insatser

I granskningen har det framkommit att insatserna mot vinning av brottslighet genomgående bör tidigareläggas av samtliga granskade myndigheter. Det handlar om att inom såväl kriminalunderrättelsetjänsten som brottsutredningar göra kartläggningar av personers ekonomi där det bedöms som nödvändigt. Åklagare bör ge tydliga och tidiga direktiv för när sådana kartläggningar ska göras, vilket förutsätter att de har tillräckligt underlag för att kunna ge sådana direktiv. Inom kriminalunderrättelsetjänsten, brottsutredningar och åklagarväsendet saknas generellt sett tillräcklig kompetens för att kartlägga personers ekonomiska förhållanden. Genom att höja kompetensen och därmed öka antalet kartläggningar inom kriminalunderrättelsetjänsten och brottsutredningar, ökar möjligheterna att genomföra tidiga insatser. I granskningen har det också framkommit brister i kommunikationen mellan brottsutredare och åklagare i fråga om överlämnande av ekonomiska kartläggningar.

Det finns betydande skillnader i utfall mellan verkställighet av kvarstad och betalningssäkring

Dubbelt så stor andel av de sökta beloppen säkras genom verkställighet av betalningssäkring jämfört med kvarstad. Det är här fråga om en jämförelse mellan utfallet av ansökningar om verkställighet av domstolarnas beslut om kvarstad respektive betalningssäkring. Under 2008 och 2009 säkrade Kronofogdemyndigheten 44 procent av de sökta beloppen i betalningssäkring, vilket motsvarar cirka 0,6 miljarder kronor. Under samma period säkrade myndigheten 19 procent av de sökta beloppen i kvarstadsärenden, vilket motsvarar cirka 0,1 miljarder kronor. Eftersom andelen säkrade belopp i kvarstadsärenden är mycket låg, är möjligheterna att uppnå en brottsförebyggande effekt i sin tur mycket små. Det finns också en risk för att brottsoffer inte får skadestånd betalda direkt av gärningsmannen.

Vissa delar av skillnaden i utfallet kan ha naturliga förklaringar, till exempel att de personer vars egendom blir föremål för betalningssäkring skiljer sig från de personer vars egendom blir föremål för kvarstad. Med hänsyn till detta är det troligen inte möjligt att uppnå en lika stor andel säkrat belopp i kvarstadsärenden som i betalningssäkringar. Däremot bedömer Riksrevisionen att det är möjligt att höja andelen säkrat belopp i kvarstadsärenden i betydande mån. Den främsta förklaringen till skillnaden i utfallet mellan betalningssäkring och kvarstad är antalet och omfattningen av de uppgifter som lämnas i samband med ansökan om verkställighet av betalningssäkring respektive kvarstad. Åklagarna lämnar färre och mindre utförliga upplysningar än Skatteverket till Kronofogdemyndigheten. Det kan delvis bero på att åklagarna inte har ytterligare upplysningar att lämna till Kronofogdemyndigheten. Det kan också bero på att myndigheterna har olika uppfattning om åklagarens ansvar för att lämna uppgifter i samband med ansökan om verkställighet av kvarstadsbeslut. Skatteverkets styrning av betalningssäkringar är betydligt tydligare än Ekobrottsmyndighetens och Åklagarmyndighetens styrning av kvarstadsärenden.

Om det inom kriminalunderrättelsetjänst och brottsutredningar görs fler kartläggningar av personers ekonomiska förhållanden och åklagarens ansvar som sökande tydliggörs, kan åklagarna lämna fler och utförligare upplysningar till Kronofogdemyndigheten i samband med ansökningar om verkställighet av kvarstad. Det kan bidra till att öka andelen säkrade belopp i ärenden om verkställighet av kvarstad.

Inom Kronofogdemyndigheten har det sedan tidigare funnits indikationer på de stora skillnaderna i utfall mellan verkställighet av betalningssäkring och kvarstad. Kronofogdemyndigheten har inte informerat vare sig de andra myndigheterna eller Finansdepartementet om de indikationerna. Myndigheten har inte heller informerat Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten och Tullverket om vilka slags uppgifter som myndigheten behöver för verkställighet av kvarstad respektive betalningssäkring.

Spontan lämnade upplysningar kan ge god effekt

Spontanupplysningar till Kronofogdemyndigheten kräver en relativt liten arbetsinsats men kan ofta ge god effekt i fråga om ökad indrivning av gamla fordringar hos personer som är restförda men som vid tidigare utmätningsförsök har saknat tillgångar. Det är dock sällan som Kronofogdemyndigheten får sådana upplysningar från de andra myndigheterna. För att andra myndigheter ska bli mer benägna att lämna spontana upplysningar om personers ekonomiska förhållanden till Kronofogdemyndigheten, behövs det en ökad återkoppling från

Kronofogdemyndigheten om vad lämnade upplysningar har gett för resultat. Myndigheterna behöver också tydliga riktlinjer för hur sådant uppgiftslämnande ska gå till.

Myndigheternas styrning av "vinningsfrågor" fokuserar främst på grov organiserad brottslighet

Även om arbetet mot organiserad brottslighet är ett väsentligt område för statens insatser, finns det en betydande brottslighet som inte är att anse som organiserad. Det finns därmed en risk för att insatser mot vinning av brottslighet som saknar anknytning till organiserad brottslighet inte prioriteras tillräckligt av myndigheterna.

Det är få av de granskade myndigheterna som har fastställt någon strategi eller några riktlinjer för när och i vilket syfte som personers ekonomi ska kartläggas och för när upplysningar om deras tillgångar ska eller kan lämnas till andra myndigheter. I fråga om styrningen av polisen, har Rikspolisstyrelsen inte vid sidan av satsningen mot grov organiserad brottslighet tagit fram en samlad strategi mot vinning av brottslighet som tillämpas inom polisorganisationen.

Stora brister i myndigheternas uppföljning

De granskade myndigheterna saknar uppföljning av utfallet av såväl egna som gemensamma insatser mot vinning av brottslighet. För att kunna följa upp insatserna krävs en manuell genomgång av varje ärende hos respektive myndighet. Detta innebär att myndigheterna och därmed också regeringen och riksdagen saknar en samlad bild över utfallet av statens insatser på området.

Det saknas tillräckligt med kompetens och kunskap

En del av de granskade myndigheterna har – och rekryterar fortlöpande – expertis för kartläggning av ekonomiska förhållanden hos personer med anknytning till brottslighet. Ett genomgående inslag i svaren på Riksrevisionens enkäter är dock att det inom kriminalunderrättelsetjänsten, brottsutredningar och åklagarväsendet generellt sett saknas tillräckligt med sådan kompetens. Dessutom finns det bristande kunskaper inom myndigheterna om centrala verktyg som myndigheterna kan använda i arbetet mot vinning av brottslighet.

Regeringens styrning är inte enhetlig

Regeringen har gett de granskade myndigheterna (förutom polismyndigheterna) i uppdrag att samverka i den nybildade nationella specialistfunktionen för brottsutbytesfrågor. Regeringen har då betonat att det är av stor vikt att myndigheternas insatser riktas mot ett gemensamt mål. Regeringen har dock inte i regleringsbrev för myndigheterna ställt upp ett gemensamt och mer preciserat återrapporteringskrav i fråga om myndigheternas insatser mot vinning av brottslighet. Detta medför att myndigheternas uppställande och genomförande av gemensamma prioriteringar försvåras.

I granskningen har det också framkommit att regeringens mål för Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten om ökad lagföring prioriteras framför insatser mot vinning av brottslighet i åklagarnas dagliga arbete. En följd av detta är att åklagarna lämnar upplysningar om tillgångar i mindre utsträckning vid ansökan om verkställighet av kvarstad än vad Skatteverket gör vid ansökan om verkställighet av betalningssäkring. Det kan leda till att riksdagens förväntning om en ökad brottsförebyggande effekt inte kan uppfyllas. Samtidigt ligger det i myndigheternas ansvar att göra ändamålsenliga prioriteringar inom ramen för deras verksamheter.

När det gäller uppföljning av statens insatser mot vinning av brottslighet, har regeringen visserligen gett de granskade myndigheterna (förutom polismyndigheterna) ett visst utpekat ansvar för att löpande följa verksamheten i den nationella specialistfunktionen för brottsutbytesfrågor. Regeringen har dock inte i beslutet om att inrätta funktionen angett om och i så fall hur funktionen ska följa upp annan verksamhet än den egna. Eftersom regeringen inte har gett någon aktör ett samlat ansvar för att kunna följa utvecklingen av de statliga insatserna mot vinning av brottslighet finns det en risk för att systemövergripande problem, till exempel brister i överlämnandet av upplysningar om ekonomiska förhållanden, faller mellan stolarna. Det krävs en tydlig styrning och samordning för att komma till rätta med sådana brister och öka utfallet av främst kvarstadsärenden.

Regeringen har dröjt med att utreda ändringar i sekretesslagstiftningen

De granskade myndigheterna tillämpar sekretesslagstiftningens möjligheter för att kunna lämna upplysningar om ekonomiska förhållanden, hos personer med anknytning till brottslighet, på olika sätt. Regeringen har gett en utredare i uppdrag att se över reglerna om sekretess och utbyte av information mellan myndigheter när de samverkar i bekämpningen av grov organiserad brottslighet. Inriktningen av uppdraget mot grov organiserad brottslighet kan, när det gäller insatser mot annan brottslighet, medföra att osäkerheter om tillämpningen av sekretesslagstiftningen kan komma att kvarstå.

Riksrevisionens rekommendationer

Rekommendationer till regeringen

- Komplettera målet om ökad lagföring.
- Utveckla styrningen och uppföljningen av insatser mot vinning av brottslighet.
- Se över reglerna om sekretess och utbyte av information även på andra områden än samverkan mot grov organiserad brottslighet.
- Överväg behovet av författningsändringar för att tydliggöra åklagarens ansvar för att lämna uppgifter i samband med ansökan om verkställighet av beslut om kvarstad.

Rekommendationer till samtliga granskade myndigheter

- Utarbeta strategier och riktlinjer för det egna och det myndighetsgemensamma arbetet mot vinning av brottslighet. Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten bör förtydliga riktlinjerna för åklagarnas informationslämnande vid ansökan om verkställighet av kvarstad och då arbeta för att åklagarens ansvar tydliggörs.
- Förbättra uppföljningen av insatser mot vinning av brottslighet.
- Höj medarbetarnas kunskapsnivå om lagstiftningens möjligheter och överväg rekrytering av ekonomisk expertis.

Rekommendation till Kronofogdemyndigheten

- Förbättra återkopplingen till de andra myndigheterna om utfallet av lämnade upplysningar.

1 Inledning

Riksrevisionen har granskat statens insatser mot vinning av brottslighet, vilka genomförs inom rättsväsendet och inom utgiftsområdet Skatt, tull och exekution. Målet för *rättsväsendet* är den enskildes rättstrygghet och rättssäkerhet. Kriminalpolitiken ska minska brottsligheten och öka människors trygghet. Inom rättsväsendets verksamhet utredning och lagföring ska fler brott klaras upp. Målet för utgiftsområdet *Skatt, tull och exekution* är att säkerställa finansieringen av den offentliga sektorn och bidra till ett väl fungerande samhälle och näringsliv samt motverka brottslighet.

Både i Sverige och internationellt har det under de senaste åren inom brottsbekämpningen vuxit fram en inriktning som innebär att myndigheterna i samband med att man klarar upp brott också ska arbeta mot vinning av brottslighet. Vissa verktyg för detta arbete har tillkommit eller kompletterats som ett resultat av Sveriges genomförande av EU-lagstiftning.³ Insatser mot vinning av brottslighet genomförs också inom ramen för beskattnings- och tullförfarandet.

Statens insatser mot vinning av brottslighet i samband med lagföring (utreda eller beivra brott), beskattnings- och tullförfarande samt exekutiva åtgärder bygger på följande delar: Antingen ser staten till att personer med anknytning till brottslighet förlorar äganderätten till eller rätten att inneha vissa bestämda saker.⁴ Staten kan också fastställa fordringar på sådana personer, varefter Kronofogdemyndigheten gör utmätning av tillgångar för att sådana fordringar ska kunna betalas. I granskningen kallar vi dessa två slags åtgärder för att "ta" tillgångar från personer med anknytning till brottslighet.

De fordringar som är aktuella i granskningen är värdeförverkande, brottskadestånd och företagsbot. De kan fastställas i samband med lagföring. Värdeförverkande och företagsbot är straffrättsliga sanktioner, medan brottskadestånd är en ersättning för skada som brottsoffer lidit på grund av brott. Dessutom är fordringar som avser skatt och tull aktuella

³ Till exempel har de svenska reglerna om så kallat utvidgat förverkande tillkommit, och reglerna om förverkande i övrigt kompletterats, med anledning av Sveriges genomförande av Rådets rambeslut 2005/212/RIF om förverkande av vinning, hjälpmedel och egendom som härrör från brott.

⁴ Även råidigheten kan förklaras förverkad.

i granskningen. De kan fastställas i samband med beskattnings- och tullförfarande. Om det finns risk för att tillgångar som ska användas för att betala fordringen göms undan före utmätning, kan tillgångarna säkras genom kvarstad (för fordringar som fastställs i samband med lagföring) eller betalningssäkring (för fordringar som fastställs i samband med beskattnings- och tullförfarande).

1.1 Motiv till granskningen

Enligt justitieutskottet utgör möjligheten till ekonomisk vinning en av de främsta drivkrafterna bakom en stor del av brottsligheten i samhället. Det gäller i synnerhet den grova, många gånger organiserade, brottsligheten. Genom att öka rättsväsendets möjligheter att ta ifrån gärningsmannen utbytet av brottet i samband med lagföringen, kan incitamenten att begå brott minskas.⁵

Regeringen framhåller i budgetpropositionen för 2008 att det är angeläget att polisen och åklagarväsendet med kraft fortsätter sitt arbete för att i större utsträckning än i dag kunna spåra och återföra vinning av brott. Detta arbete förutsätter enligt regeringen ett väl utvecklat samarbete mellan de berörda myndigheterna.⁶

Riksrevisionen genomförde 2009 en förstudie inom området. I förstudien framkom flera indikationer på problem i de statliga insatserna, bland annat att utfallet av de statliga insatserna var blygsamt. Möjliga orsaker till detta var att insatser mot vinning av brottslighet uteblev, inte samordnades eller genomfördes för sent. Det fanns också indikationer på brister i uppföljningen av de statliga insatserna.

⁵ Bet. 2004/05:JuU31 s. 5, rskr. 2004/05:237, prop. 2004/05:135.

⁶ Prop. 2007/08:1 utg.omr.4 sid.14.

1.2 Granskningens omfattning

1.2.1 Omfattning och revisionsfrågor

Granskningen omfattar statens insatser mot vinning av brottslighet inom följande områden:

- Kartläggning av personers ekonomiska förhållanden i främst kriminalunderrättelseverksamhet och brottsutredningar men även till viss del i beskattnings- och tullförfaranden.
- Genomförande av åtgärder för att säkra betalning av fordringar på personer med anknytning till brottslighet. Åtgärderna utgörs av värdeförverkande, skadestånd, företagsbot, skatt och tull. De huvudsakliga verktygen för att säkra betalning av fordringar på personer med anknytning till brottslighet är kvarstad och betalningssäkring.

Granskningen omfattar också informationsutbyte mellan myndigheterna inom dessa områden. Granskningens övergripande revisionsfråga är denna:

Är regeringens och myndigheternas arbete för att begränsa vinning av brottslighet effektivt?

Den övergripande revisionsfrågan delas in i följande två frågor:

1. Har regeringen gett myndigheterna tillräckliga förutsättningar för att kunna begränsa vinning av brottslighet?
2. Planerar och genomför ansvariga myndigheter åtgärder för att begränsa vinning av brottslighet på ett effektivt sätt?

1.2.2 Granskningsobjekt

Följande aktörer berörs av granskningen:

Departement	Justitiedepartementet Ansvarigt för att styra Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. Sakdepartement för de flesta lagstiftningsfrågorna inom området.	Finansdepartementet Ansvarigt för att styra Kronofogdemyndigheten, Skatteverket och Tullverket. Sakdepartement för skatt, tull och exekution.
Myndigheter	Rikspolisstyrelsen Ansvarig för styrningen och uppföljningen av polismyndigheterna. Rikskriminalpolisen vid Rikspolisstyrelsen ansvarar för bland annat Finanspolisen och Nationellt underrättelsecentrum (NUC). Polismyndigheterna Polisens uppdrag är att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Genom brottsförebyggande arbete ska polisen medverka till att färre brott begås. Fler brott ska också klaras upp. Polismyndigheterna är 21 stycken. <i>I arbetet mot vinning av brottslighet ska polisen identifiera, spåra och kartlägga vinster av brottslig verksamhet samt säkra egendom inför beslut om detta. Detta sker inom ramen för lagföringen.</i>	Skatteverket Ansvarigt för att ta in bland annat skatter och socialavgifter. Ansvarar för borgenärsuppgifter och brottsutredningar i skatteärenden. <i>I arbetet mot vinning av brottslighet ska Skatteverket identifiera, spåra och kartlägga vinster av brottslig verksamhet samt säkra egendom inför beslut om återförande av brottsutbyte. Detta sker inom ramen för både lagföringen (genom skattebrottsenheterna) och beskattningen. Skatteverket kan också yrka betalningssäkring i domstol. Därefter kan Skatteverket ansöka hos Kronofogdemyndigheten om verkställighet av domstolens beslut.</i> Tullverket Tullverkets ansvar är att ta in tullar, mervärdesskatt och andra avgifter. Tullverket ska också övervaka och kontrollera trafiken till och från utlandet så att bestämmelser om in- och utförelse av varor efterlevs. <i>I arbetet mot vinning av brottslighet ska Tullverket identifiera, spåra och kartlägga vinster av brottslig verksamhet samt säkra egendom inför beslut om återförande av brottsutbyte. Detta sker inom ramen för både lagföringen (genom tullkriminalen) och tullförfarandet (genom processen Effektiv handel). Tullverket kan också yrka betalningssäkring i domstol. Därefter kan Tullverket ansöka hos Kronofogdemyndigheten om verkställighet av domstolens beslut.</i>
	Åklagarmyndigheten Åklagarmyndigheten ansvarar för åklagarverksamheten i Sverige, med undantag för den som bedrivs av Ekobrottsmyndigheten. <i>Åklagaren är förundersökningsledare i de flesta brottsutredningar där insatser mot vinning av brottslighet blir aktuella. Åklagaren kan för att säkerställa betalningen av skadestånd, värdeförverkande och företagsbot framställa yrkande om kvarstad i domstol. Om domstolen beslutar om kvarstad ska åklagaren, utom vid skadestånd, ansöka hos Kronofogdemyndigheten om verkställighet. Detta sker inom ramen för lagföringen.</i>	Kronofogdemyndigheten Kronofogdemyndigheten ansvarar för att fastställa och driva in obetalda skulder genom utmätning. Dessutom ansvarar myndigheten för att verkställa andra förpliktelser (till exempel handräckning) och säkerhetsåtgärder (till exempel kvarstad och betalningssäkring). Myndigheten har också tillsyn över konkursförvaltningen. <i>I arbetet mot vinning av brottslighet ska Kronofogdemyndigheten verkställa ansökningar om kvarstad (från lagföringen) och betalningssäkring (från beskattnings- eller tullförfarandet). Dessa uppgifter hanteras av myndighetens fem regionala specialverkställighetsteam.</i>

	<p>Ekobrottsmyndigheten Ekobrottsmyndigheten ansvarar för åklagarverksamheten inom sitt verksamhetsområde. Myndigheten handlägger ekobrott inom storstadsregionerna samt Hallands, Blekinge och Gotlands län. Myndigheten har ett nationellt ansvar för handläggningen av vissa andra brottstyper.</p> <p><i>I arbetet mot vinning av brottslighet ska Ekobrottsmyndigheten identifiera, spåra och kartlägga vinster av brottslig verksamhet samt säkra egendom inför beslut om återförande av brottsutbyte. Åklagaren är förundersökningsledare i de flesta brottsutredningar där insatser mot vinning av brottslighet blir aktuella. Åklagaren kan för att säkerställa betalningen av skadestånd, värdetförverkande och företagsbot framställa yrkande om kvarstad i domstol. Om domstolen beslutar om kvarstad ska åklagaren, utom vid skadestånd, ansöka hos Kronofogdemyndigheten om verkställighet. Detta sker inom ramen för lagföringen.</i></p>
Samverkansorgan	<p>Nationella funktionen för brottsutbytesfrågor Myndighetsgemensam nationell expertfunktion för brottsutbytesfrågor. I funktionen ingår experter från Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten. Bildades 2010.</p> <p>Operativa rådet Ansvarar för att prioritera den nationella operativa inriktningen och besluta om användningen av aktionsgrupper inom myndigheternas satsning mot den grova organiserade brottsligheten. Består av operativa chefer från Rikspolisstyrelsen, Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Bildades i sin nuvarande form 2009.</p> <p>Nationellt underrättelsecentrum (NUC) Samordnar underrättelsearbetet mot organiserad brottslighet på nationell nivå. Finns sedan tidigare vid Rikskriminalpolisen. En ny operativ del ska komma i gång under 2010.</p> <p>Regionalt underrättelsecentrum (RUC) Samordnar underrättelsearbetet mot organiserad brottslighet på regional nivå.</p>

1.3 Bedömningskriterier

Syftet med lagstiftningen om förverkande av brottsvinster är att begränsa vinning av brottslighet. Justitiekontoret har uttalat att incitamenten att begå brott kan minska genom att öka rättsväsendets möjligheter att frånta gärningsmannen utbytet av brott i samband med att ett brott beivras.⁷ Utskottet har också framhållit att det är angeläget att polisen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och andra berörda myndigheter vidareutvecklar sina arbetsmetoder för att kunna spåra, förverka och återföra vinningen av brott.⁸

⁷ Bet. 2004/05:JuU31 s. 5, rskr. 2004/05:237, prop. 2004/05:135.

⁸ Bet 2009/10:JuU1 s. 21.

Justitieutskottet har också uppställt krav på att mål ska vara preciserade, konkreta, mätbara och direkt uppföljningsbara. Målen behöver alltså vara tydliga och operationellt definierade. Detta krävs för att det ska gå att styra en verksamhet på ett effektivt sätt.⁹ Vi anser därutöver att de mål och prioriteringar som ställs upp för myndigheterna ska vara samordnade och gemensamma.

När det gäller brottskadestånd instämde justitieutskottet 1994 i regeringens uppfattning att det var angeläget att ta till vara de möjligheter som finns när det gäller att förbättra fysiska personers möjligheter att få ut brottskadestånd.¹⁰

I fråga om företagsbot instämde justitieutskottet 2006 i regeringens uppfattning att systemet behövde effektiviseras. Om näringsidkaren får ta konsekvenserna av brottslighet i verksamheten, ökar den preventiva effekten.¹¹

För skatte- och tullfordringar anser vi att det är väsentligt att fastställda belopp betalas. Det mål som riksdagen godkänt för utgiftsområdet Skatt, tull och exekution är att säkerställa finansieringen av den offentliga sektorn och bidra till ett väl fungerande samhälle för medborgare och näringsliv samt motverka brottslighet.¹²

En generell bedömningsgrund är också budgetlagens krav på att en hög effektivitet ska eftersträvas i statens verksamhet.¹³

1.4 Granskningens inriktning och avgränsningar

Granskningen är inriktad mot statliga insatser för att ”ta” tillgångar från personer med anknytning till brottslighet. I samband med utredning och beivrande av brott, eller beskattnings- och tullförfarande kan kartläggningar av sådana personers ekonomiska förhållanden (däribland tillgångar) göras. Det kan då fastställas fordringar på personerna, varefter deras tillgångar säkras och slutligen mäts ut för att betala de fastställda fordringarna. Granskningen utgår från sådana insatser som är möjliga att genomföra enligt gällande lagstiftning. Nedan följer en beskrivning av de olika stegen i insatserna mot vinning av brottslighet. Vi beskriver också stegen grafiskt i kapitel 2 (figur 1 och 2).

⁹ Se till exempel bet. 2003/04:JuU1 s. 16 f., rskr. 2003/04:106.

¹⁰ Prop. 1993/94:143 s. 53, bet. 1993/94:JuU25.

¹¹ Prop. 2005/06:59 s. 18 f., bet. 2005/06 JuU13 s. 6.

¹² Bet. 2006/07:SkU1, rskr. 2006/07:2930.

¹³ Lagen (1996:1059) om statsbudgeten, prop. 1995/96:220 s. 82 f.

1. Kartläggning av ekonomiska förhållanden hos personer med anknytning till brottslighet görs både i samband med lagföringen (genom kriminalunderrättelseverksamhet och förundersökning) och i samband med beskattnings- och tullförfarandet.
2. I samband med både arbetet med att lagföra och att beskatta eller ta in tull kan staten fastställa fordringar:
 - a. De fordringar som kan fastställas i samband med arbetet med att lagföra är värdeförverkande, brottsskadestånd och företagsbot.
 - b. De fordringar som kan fastställas i samband med arbetet med att beskatta eller ta in tull är skatte- och tullfordringar.
3. Eftersom insatserna avser personer med anknytning till brottslighet, finns det risk för att tillgångarna som kan användas för att betala fordringarna kan försvinna. Om så sker, minskar möjligheterna att fordringarna ska kunna betalas. För att tillgångarna inte ska försvinna kan de säkras i ett tidigt skede.
 - a. Inom ramen för lagföring är kvarstad det främsta verktyget för att säkra tillgångar som kan användas för att betala fordringar. Det är åklagare på Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten som kan yrka kvarstad hos tingsrätten.
 - b. Inom ramen för beskattnings- och tullförfarande, är betalningssäkring det främsta verktyget för att säkra tillgångar som kan användas för att betala fordringar. Det är processförare på Skatteverket eller Tullverket som kan yrka betalningssäkring hos förvaltningsrätten.
4. För att domstolens beslut om kvarstad eller betalningssäkring ska kunna verkställas, krävs en ansökan om verkställighet av beslutet hos Kronofogdemyndigheten.
 - a. Inom ramen för lagföring är det åklagaren som kan ansöka om verkställighet hos Kronofogdemyndigheten av tingsrättens kvarstadsbeslut för värdeförverkande och företagsbot. Målsäganden (brottsoffret) kan ansöka om verkställighet av kvarstadsbeslut för brottsskadestånd.
 - a. Inom ramen för beskattnings- och tullförfarande är det processförare hos Skatteverket respektive Tullverket som kan ansöka om verkställighet hos Kronofogdemyndigheten av förvaltningsrättens beslut om betalningssäkring för skatte- eller tullfordringar.
5. Ett alternativ till att gå in i steg 2 ovan och arbeta för att fastställa nya fordringar (som därefter säkras) mot personer med anknytning till brottslighet är att lämna upplysningar till någon eller några av de andra myndigheterna. Ett exempel är att lämna spontanupplysningar

om personers tillgångar till Kronofogdemyndigheten. Om personen är restförd för att inte ha betalat tidigare fordringar, kan upplysningarna leda till att Kronofogdemyndigheten kan utmäta tillgångarna.

När det gäller kartläggningar av ekonomiska förhållanden (punkt 1 ovan) hos personer med anknytning till brottslighet är det idag inte möjligt att jämföra antalet kartläggningar som görs i samband med lagföringen och beskattnings- och tullförfarandet. Dessutom skiljer sig de olika insatserna åt mellan de granskade myndigheterna. Granskningen fokuserar i denna del på arbetssätt inom ramen för lagföringen. Skälet till detta är bland annat att antalet inblandade aktörer – och därmed betydelsen av samordning – är betydligt större inom lagföringsprocessen än inom beskattnings- och tullförfarandet.

Fastställande av fordringar (punkt 2 ovan) kan som vi tidigare nämnt göras både i samband med lagföringen och med beskattnings- och tullförfarandet. Det är inte heller i denna del möjligt att jämföra hur många fordringar som fastställs mot personer med anknytning till brottslighet inom ramen för de processerna. Ett rimligt antagande är dock att det fastställs betydligt fler fordringar mot personer med anknytning till brottslighet inom beskattnings- och tullförfarandet än inom lagföringen. En orsak till detta är att beviskravet är lägre inom skatteförfarandet än inom brottmålsförfarandet. Granskningen fokuserar också i denna del på arbetssättet inom insatser som görs inom ramen för lagföringen. Skälet till detta är bland annat att antalet inblandade aktörer – och därmed betydelsen av samordning – är betydligt större inom lagföringsprocessen än inom beskattnings- och tullförfarandet.

När det gäller statens möjligheter att säkra tillgångar för att betala fordringar på personer med anknytning till brottslighet (se punkt 3 ovan) är de huvudsakliga verktygen – kvarstad för fordringar som fastställts inom lagföringen och betalningssäkring för fordringar som fastställts inom beskattnings- och tullprocessen – mycket lika. Därmed är det möjligt att direkt jämföra utfallet av dessa två verktyg. Vi har därför hämtat in och bearbetat data över sökta (utifrån domstolarnas beslut) och av Kronofogdemyndigheten därefter säkrade belopp i ärenden om verkställighet av beslut om kvarstad och betalningssäkring. Det bearbetade utfallet har vi relaterat till iakttagelser om underlagens kvalitet i åklagarnas ansökningar om verkställighet av kvarstadsbeslut och i Skatteverkets ansökningar om verkställighet av beslut om betalningssäkring.

I granskningen utgår vi från framgångsfaktorer i arbetssätt och förutsättningar, vilka vi har identifierat. I kapitel 3 redogör vi för de faktorerna i inledningen av de avsnitt som faktorerna anknyter till. Vi sammanfattar också framgångsfaktorerna i inledningen av kapitel 5.

Det är i dag inte möjligt att följa enskilda ärenden och utredningsåtgärder beträffande kvarstad och betalningssäkring inom och

mellan de granskade myndigheterna. Eftersom det inte är möjligt att följa utredningsåtgärderna, går det inte att skatta i hur många ärenden som kvarstad eller betalningssäkring skulle ha kunnat aktualiseras.

Följande områden har lämnats utanför granskningen:

- Frågor om behov av lagstiftning om frysning av tillgångar och kriminalisering av penningtvätt.
- Myndigheternas arbete som inte omfattar frågor om vinning av brottslighet.
- Domstolarnas rättstillämpning i ärenden om kvarstad och betalningssäkring, vilket innebär att vi i fråga om till exempel inhämtade data från Kronofogdemyndigheten har utgått från sökta belopp efter domstolarnas beslut och hur mycket som säkrats av de sökta beloppen.
- Insatser för att återställa brottsvinster till målsägande i form av till exempel stöldgods.
- Myndigheternas arbete med att angripa brottsvinster genom sakförverkande, med undantag för uppföljningen av sådana insatser.

Insatser i form av utredningar om misstänkt penningtvätt ingår i granskningen som möjliga informationskällor som kan ingå i kartläggningar av personers ekonomiska förhållanden. I övrigt har vi inte granskat statens insatser mot penningtvätt.

1.5 Metoder

Granskningen har genomförts med hjälp av flera metoder. Ett grundläggande moment har varit genomgång av styr- och uppföljningsdokumentation från regeringen, myndigheterna och samarbetsorganen.

Under granskningens inledning genomförde vi ett flertal intervjuer med underrättelsepersonal, brottsutredare, åklagare och tjänstemän vid Kronofogdemyndigheten. Genom de intervjuerna identifierade vi bland annat framgångsfaktorer bakom genomförda kartläggningar av ekonomiska förhållanden och orsaker till att sådana inte genomförs. Vi identifierade även sådana faktorer i samband med ansökningar om kvarstad och betalningssäkring samt verkställighet av beslut om sådana åtgärder.

Genom de inledande intervjuerna identifierade vi också nyckelmoment och delar i de processer som redovisas i vår övergripande processbild över processerna i statens insatser mot vinning av brottslighet i fråga om fordringar, se figur 2. Processbilden har diskuterats och förankrats vid samtliga efterföljande intervjuer med företrädare för granskade departement och myndigheter.

Vi har därefter genomfört fyra enkäter till följande kategorier av tjänstemän:

- Samtliga chefer för enheter inom kriminalunderrättelsetjänsten (totalundersökning).
- Brottsutredare som kommer eller kan förväntas komma i kontakt med kartläggningar av misstänkta personers ekonomiska förhållanden (urvalsundersökning; populationen har identifierats av våra kontaktpersoner och berörda chefer på samtliga 21 polismyndigheter, skattebrottsenheterna vid Skatteverket, tullkriminalenheterna vid Tullverket och Ekobrottsmyndigheten).
- Åklagare vid Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten (urvalsundersökning; populationen för Åklagarmyndigheten har identifierats av Åklagarmyndighetens biträdande personaldirektör och för Ekobrottsmyndigheten har populationen identifierats av myndighetens överåklagarenhet).
- Samtliga tjänstemän vid Kronofogdemyndighetens fem specialverkställighetsteam (totalundersökning).

Ett flertal av de berörda myndigheterna fick tillfälle att lämna synpunkter på utkast till enkätfrågor.¹⁴ Genom enkäterna har vi fått fram en generaliserbar bild av det faktiska genomförandet av insatser mot vinning av brottslighet.

Vad gäller utfallet av de två viktigaste verktygen för att säkra tillgångar har vi hämtat in data från Kronofogdemyndigheten över samtliga ärenden om verkställighet av kvarstad och betalningssäkring som handlagts av myndighetens fem specialverkställighetsteam under 2008 och 2009. Deras främsta uppgift är att åstadkomma verkningfulla verkställighetsåtgärder i fråga om de gäldenärer som misstänks för eller är dömda för ekonomisk brottslighet av mer allvarligt slag. Dessutom ska specialverkställighetsteamerna medverka till att samhällets insatser i stort för att förebygga och bekämpa ekonomisk brottslighet är effektiva och vidareutvecklas.¹⁵ Eftersom inhämtade data över utfallet enbart härrör från specialverkställighetsteamerna, är bearbetningen en totalundersökning av utfallet av kvarstadsärenden och betalningssäkringar mot personer med anknytning till brottslighet under 2008 och 2009. Skälet till att 2007 inte har tagits med, är att Kronofogdemyndigheten till följd av bland annat gallringar av dokumentation saknar sådana data för det året.

¹⁴ Rikspolisstyrelsen, Polismyndigheten i Uppsala län, Finanspolisen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten.

¹⁵ Kronofogdemyndigheten, nr 9/08/IND *Ställningstagande avseende urvalet av S-gäldenärer*.

Vi har bearbetat inhämtade data i form av de belopp för vilka verkställighet sökts (de sökta beloppen grundas på domstolarnas beslut om kvarstad och betalningssäkring) och de belopp som Kronofogdemyndigheten har säkrat genom verkställighet av kvarstadsärenden och betalningssäkringar. På så sätt har vi fått fram en yttersta ram för vad som efter domstolarnas beslut faktiskt kunnat säkras och därefter drivas in av de fastställda fordringarna. Vi har därmed fått fram en maximal ram för vad som kan beräknas ha utgjort en preventiv eller brottsförebyggande beloppsmässig effekt till följd av de direkta säkringsåtgärderna.¹⁶ Bearbetningen avser det aggregerade utfallet för kvarstad och betalningssäkring; det utfallet går inte att koppla till enskilda ärenden. Skälet till att utfallet i enskilda ärenden inte har beaktats är att det inte är möjligt med myndigheternas nuvarande IT-system att följa de ärendena. Den skillnad som vi har beräknat mellan kvarstadsärenden och ärenden om betalningssäkringar har relaterats till iakttagelser från enkäterna, intervjuerna och den inhämtade dokumentationen. Också de iakttagelserna avser statens insatser inom området på en aggregerad nivå och går inte att koppla till utfallet i enskilda ärenden.

¹⁶ Vi vill betona att säkrade belopp i kvarstadsärenden och betalningssäkringar inte nödvändigtvis behöver överensstämma med de slutliga fordringsbeloppen. De slutliga fordringsbeloppen kan ändras genom omprövningar och domstolarnas domar.

2 Systemet, verktygen och utfallet

2.1 Beskrivning av systemet för att ”ta” pengarna

2.1.1 Förenklad bild

Den nedanstående figuren visar förenklat de processer där staten ”tar” tillgångar från personer med anknytning till brottslighet. Som vi har nämnt i inledningen av kapitel 1 kan staten ”ta” tillgångar från sådana personer på två olika sätt:

- Det första sättet är att en egendom/sak säkras genom beslag och att personen därefter förlorar äganderätten eller rätten att inneha saken genom att allmän domstol inom ramen för brottmålet beslutar om sakförverkande. Därefter förstörs, säljs eller (i fråga om kontanter) redovisas egendomen.¹⁷ *Se de streckade orange rutorna. Denna del berörs i mindre omfattning av granskningen.*
- Det andra är att det fastställs en fordran på en person i samband med lagföring (*se de orange rutorna*) eller beskattnings- och tullförfarande (*se de gula rutorna*). Därefter kan tillgångar säkras för att fordringen ska kunna betalas (*se den gröna rutan*). I samband med lagföringen säkras tillgångar genom kvarstad. Inom ramen för beskattningen och tullförfarandet säkras tillgångar genom betalningssäkring. Kronofogdemyndigheten verkställer ansökningarna om kvarstad och betalningssäkring. Därefter gör Kronofogdemyndigheten utmätning av tillgångar för att betala fordringar.

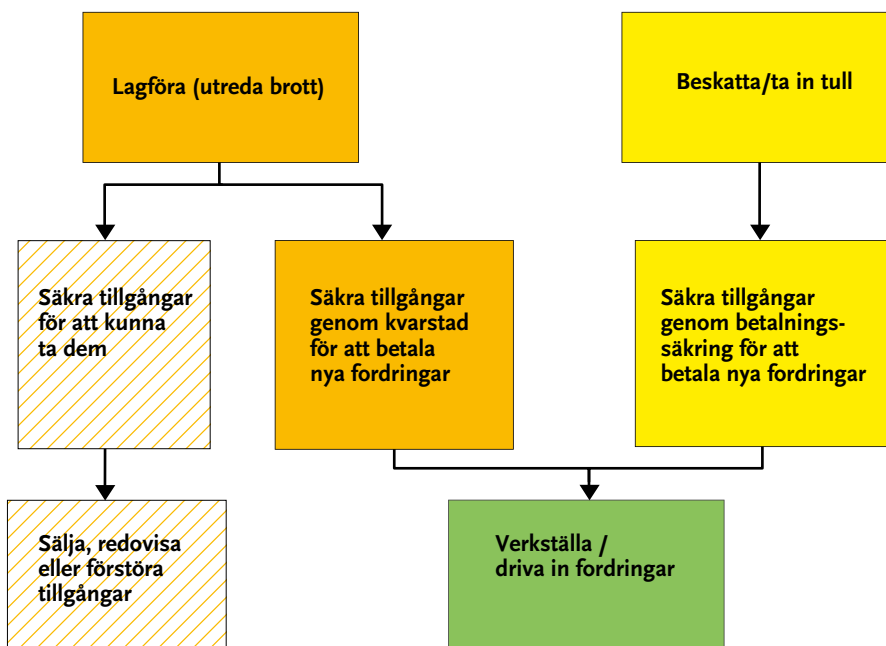
De orange rutorna (inklusive de streckade orange rutorna), som ingår i lagföringen, omfattar följande myndigheter eller delar av myndigheterna: Polismyndigheterna, skattebrottsenheterna vid Skatteverket, tullkriminalenheterna vid Tullverket, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten.

De gula rutorna, som ingår i beskattnings- och tullförfarandet, omfattar delarna vid följande myndigheter: Beskattningsverksamheten vid Skatteverket och Tullverkets verksamhet för att bland annat

¹⁷ Det kallas för sakförverkande. Även rådigheten kan förklaras förverkad.

ta in tull (processen Effektiv handel). Den gröna rutan avser Kronofogdemyndighetens verkställighet och indrivning.

Figur 1 Förenklad bild över processerna för att ta tillgångar från personer med anknytning till brottslighet



2.1.2 Detaljerad bild

Figur 2 nedan beskriver de insatser som ligger till grund för att fastställa och driva in fordringar på personer med anknytning till brottslighet. Figuren har Kronofogdemyndighetens verkställighet av fordringar i centrum (se de gröna rutorna). Verkställighet av kvarstads- och betalningssäkringsbeslut kallar vi för säkring av nya fordringar. Därefter kan de fordringarna drivas in. Kronofogdemyndigheten arbetar också med att driva in obetalda delar av gamla fordringar hos myndigheten. Personerna som har de obetalda skulderna blir restförda.

I samband med lagföring och beskattnings- och tullförfarande kan fordringar fastställas

I figurens vänster- och högerkant finns processerna att lagföra (orange färg) och att beskatta/ta in tull (gul färg). De processerna kan skapa fordringar som drivs in av Kronofogdemyndigheten om de inte betalas.¹⁸ Inom ramen

¹⁸ En utförligare beskrivning av processen för lagföring och beskattnings- och tullförfarande ges i bilaga 3.

för brottmål kan åklagare framställa yrkande om värdeförverkande av utbyte av brott. Dessutom kan åklagaren framställa yrkande om företagsbot och om skadestånd till målsäganden. Samtliga de yrkandena innebär i praktiken att åklagaren begär att domstolen fastställer en fordran på den misstänkte personen. För att säkerställa betalning av sådana fordringar på den misstänkte, kan åklagaren besluta att ta egendom i förvar och begära att domstolen beslutar om kvarstad. De fordringar som kan aktualiseras genom beskattnings- och tullförfarandet är skattekrav och tullkrav. Om det finns risk för att tillgångarna kan försvinna, kan de säkras genom betalningssäkring. Skatteverket och Tullverket kan yrka betalningssäkring hos förvaltningsrätten. För att domstolens beslut om kvarstad eller betalningssäkring ska kunna verkställas, krävs en ansökan om verkställighet av beslutet hos Kronofogdemyndigheten.

Kartläggningar av ekonomiska förhållanden

Myndigheterna kan kartlägga ekonomiska förhållanden hos personer med anknytning till brottslighet både som en del i lagföringen och som en del i beskattnings- och tullförfarandet. De kartläggningarna kan vara såväl enklare som mer kvalificerade. En enklare kartläggning kan bestå av inhämtande av vissa uppgifter om personens ekonomi. En kvalificerad ekonomisk analys kan dessutom bestå av beräkning om personen har en legal ekonomi (kontantberäkning) och av kartläggning av hur olika tillgångar (till exempel bilar) används.

Uppgiftslämnande om ekonomiska förhållanden mellan myndigheterna

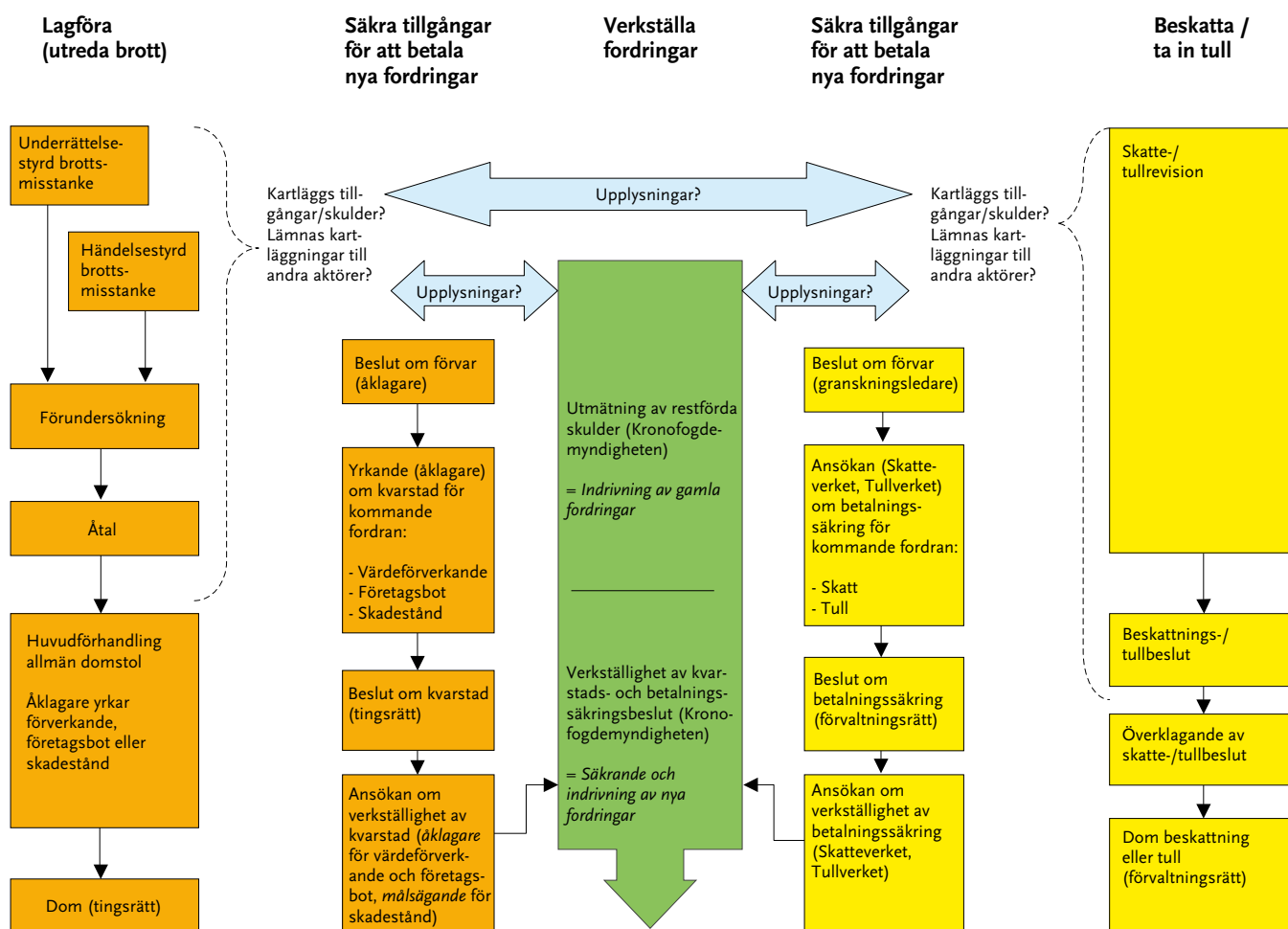
Mellan myndigheterna kan – inom de ramar som sekretesslagstiftningen medger – det lämnas uppgifter om personers ekonomiska förhållanden, till exempel tillgångar och skulder. *Se de horisontella blå pilarna.* Om Skatteverket eller Tullverket söker verkställighet av domstols beslut om betalningssäkring och har uppgifter om personens ekonomiska förhållanden, ska dessa uppgifter lämnas i samband med ansökan till Kronofogdemyndigheten. Myndigheterna har olika uppfattning om åklagare ska lämna sådana uppgifter i samband med ansökan om verkställighet av kvarstad.¹⁹ Upplysningar om personers ekonomiska förhållanden kan också lämnas spontant till Kronofogdemyndigheten utan att det behöver vara fråga om kvarstad eller betalningssäkring. Dessutom kan sådana upplysningar lämnas spontant till övriga berörda myndigheter i det gemensamma arbetet mot vinning av brottslighet.

¹⁹ Som ytterligare förutsättning gäller att uppgifterna kan antas vara av betydelse för indrivningen. Se 7 § indrivningsförfordningen (1993:1229). Se avsnitt 3.8.5. angående myndigheternas olika uppfattning om åklagarens ansvar för att lämna sådana uppgifter i samband med ansökan om verkställighet av kvarstadsbeslut.

Ett sammanhängande system för insatser mot vinning av brottslighet

De fordringar och ekonomiska kartläggningar som genereras inom processerna lagföring och beskattnings- och tullförfarande samt säkrandet och verkställigheten av de fordringarna, ser vi som ett sammanhängande system. För att det systemet ska fungera krävs en väl fungerande samordning mellan de statliga aktörerna i systemet. Det finns en betydande växelverkan mellan processerna. Det är till exempel inte ovanligt att åklagare avstår från att söka kvarstad vid tingsrätten med hänvisning till att Skatteverkets beskattningsverksamhet ansöker om betalningssäkring hos förvaltningsrätten mot samma person. Det förekommer också i större utredningar att verktygen används parallellt med varandra genom att kvarstad används för vissa personers egendom och betalningssäkring för andra personers egendom. I verkställighetshänseende är kvarstad och betalningssäkring mycket lika varandra.

Figur 2 Processer för att fastställa, säkra och driva in fordringar på personer med anknytning till brottslighet



2.2 De olika fordringstyperna och sakförverkande

De fordringar som är aktuella i granskningen är värdeförverkande, brottsskadestånd och företagsbot. De kan fastställas på tilltalade personer i brottmål, efter yrkande av åklagare. Dessutom är fordringar avseende skatt och tull aktuella i granskningen. I detta avsnitt redogör vi kort för sakförverkande och för de fordringar som fastställs i samband med utredning av brott. I bilaga 2 finns en utförligare beskrivning av formerna för förverkande.

2.2.1 Förverkande

Förverkande är en särskild rättsverkan av brott. Den beslutas under brottmålsprocessen av allmän domstol på yrkande av åklagare. Målsättningen med förverkande av brottsutbyte är att ingen ska få någon ekonomisk fördel av sin brottslighet. Förverkande av brottsutbyte kan ske som "vanligt förverkande"; för detta krävs att egendomen kan knytas till ett konkret brott.²⁰ Dessutom kan förverkande göras som "utvidgat förverkande". Genom utvidgat förverkande kan också utbyte av brottslig verksamhet förverkas. Egendomen behöver då inte vara knuten till det brott som gärningsmannen döms för (det förverkandeutlösande brottet).²¹

Sätten att förverka tillgångar på kallas för sakförverkande eller värdeförverkande. *Sakförverkande* innebär att ägaren eller rättighetsinnehavaren förlorar sin rätt till en utpekad egendom (sak); egendomen tas ifrån personen. *Värdeförverkande* innebär att en fordring fastställs på en person. Fordringen motsvarar antingen värdet av viss egendom eller det beräknade utbytet av ett brott eller brottslighet. Det är i regel nettoutbytet (den brottsliga vinsten minus kostnaderna för att begå brottet) som kan förverkas.²²

Det sätt som åklagaren planerar att yrka för förverkande av egendom – sakförverkande eller värdeförverkande – styr vilka tvångsmedel som kan användas för att säkra egendomen inför förverkandet.

- Inför sakförverkande kan *beslag* användas för att säkra egendom.²³
- Inför värdeförverkande kan *förvar* och *kvarstad* användas för att säkra egendom.²⁴

²⁰ Se 36 kap. 1 § brottsbalken (1962:700), förkortad BrB.

²¹ Se 36 kap. 1c § BrB samt Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, *Förverkande och andra åtgärder mot ekonomiska fördelar av brott – En handbok*, s. 16 f.

²² Ibid. s. 8 f. Beträffande sakförverkande är den allmänna uppfattningen att det innebär förverkande av fysiska tillgångar; därmed är det i princip inte möjligt att sakförverka exempelvis pengar på bankkonto. E-post från Åklagarmyndigheten 2010-10-18.

²³ 27 kap. 1 och 14 a §§ rättegångsbalken (1942:740), förkortad RB.

²⁴ 26 kap. 3 § första stycket RB och 26 kap. 1 § RB.

2.2.2 Skadestånd

Brottsskadestånd är ersättning i pengar för skada som brottsoffer har lidit till följd av brott. Det har inte som primärt syfte att vara en insats mot vinning av brott. Om tillgångar kan säkras i anslutning till att brott utreds, ökar dock brottsoffrets möjligheter att få kompensation för de skador som denne kan ha lidit på grund av brottet.²⁵ Åklagaren ska i allmänhet i samband med åtalet förbereda målsägandens (brottsoffrets) talan om skadestånd.²⁶ Polisen ska utreda målsägandens anspråk på skadestånd under förundersökningen. Åklagaren har också en skyldighet att se till att bevisning som kan styrka målsägandens rätt till skadestånd tas fram under förundersökningen.²⁷ Åklagaren kan framställa yrkande om brottsskadestånd i samband med brottmålet.

2.2.3 Företagsbot

Företagsbot är en särskild rättsverkan av brott, som kan beskrivas som en påföljd för näringsverksamhet. Näringsidkare som tolererar brottslighet i sin näringsverksamhet kan drabbas av företagsbot. Åklagaren kan framställa yrkande om företagsbot i samband med brottmålet.²⁸ Företagsboten har inte som primärt syfte att vara en insats mot vinning av brott, även om den faktiskt används som en sådan insats.

2.3 Verktøygen för att säkra betalning av fordringar

De två verktyg som kan användas av myndigheterna för att säkra betalningen av kommande fordringar på personer med anknytning till brottslighet är kvarstad och betalningssäkring.²⁹ Procedurerna för kvarstad och betalningssäkring är mycket lika varandra, förutom att kvarstad beslutas av allmän domstol och betalningssäkring beslutas av förvaltningsdomstol. I verkställighetshänseende finns det vissa mindre skillnader, som i praktiken saknar betydelse för jämförelser av utfallet av verktygen.³⁰

²⁵ Se Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, *Förverkande och andra åtgärder mot ekonomiska fördelar av brott – En handbok*, sid. 5 f.

²⁶ Se 22 kap. 2 § 1st. RB.

²⁷ Se prop. 1987/88:1 sid. 6, jämför Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, *Förverkande och andra åtgärder mot ekonomiska fördelar av brott – En handbok*, sid. 14.

²⁸ Se 36 kap. 7 § BrB.

²⁹ Både kvarstad och betalningssäkring kan föregås av att verktyget förvar används.

³⁰ E-post från Kronofogdemyndigheten 2010-05-26.

2.3.1 Beskrivning av verktyget kvarstad

Kvarstad kan användas för att säkra en kommande fordran mot en misstänkt i brottmål. Syftet med kvarstad är att säkra tillgångar så att den misstänkte inte undandrar sig betalningsskyldighet för bland annat förverkande, företagsbot och skadestånd.³¹

Det är allmän domstol (tingsrätten i första instans) som beslutar om kvarstad på yrkande av åklagare eller målsägande. Domstolen kan efter det att åtal väckts också utan yrkande besluta om kvarstad.³² För att kvarstad ska beviljas krävs att det finns en risk för att den misstänkte undandrar sig betalningsskyldighet (genom att bland annat avvika eller gömma egendom) för en kommande fordran för förverkande, företagsbot eller brottsskadestånd. Dessutom ska åtgärden vara proportionerlig; det ska inte finnas mindre ingripande åtgärder som på motsvarande sätt kan ta till vara målsägandens rätt eller det allmännas intresse. Om de förutsättningarna är uppfyllda, får domstolen besluta om kvarstad på så mycket av den misstänktes egendom att fordringen kan antas bli täckt vid utmätning.³³

Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten anger följande tumregler för åklagarens handläggning av ärenden om kvarstad: Kvarstad bör alltid övervägas om det finns eller kan förväntas uppkomma en betydande fordran som grundas på ett kommande yrkande om förverkande, företagsbot eller skadestånd. Som förutsättning bör gälla att det finns skälig risk för att den misstänkte inte kommer att betala fordringen och att det inte enbart beror på bristande betalningsförmåga. Det ska också finnas tillgångar som kan beläggas med kvarstad.³⁴

Innan kvarstadsbeslut meddelas, kan tillgångar säkras genom att egendom tas i förvar.³⁵

Efter att domstolen har beslutat om kvarstad för fordran som avser förverkande eller företagsbot, ska åklagaren begära verkställighet av kvarstaden hos Kronofogdemyndigheten om beslutet ska verkställas. I fråga om kvarstad för brottsskadestånd är det målsäganden (brottsoffret) som ska ansöka hos Kronofogdemyndigheten om verkställighet av beslutet. Åklagaren

³¹ 26 kap. 1 § RB samt Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, *Förverkande och andra åtgärder mot ekonomiska fördelar av brott – En handbok*, s. 26 f.

³² 26 kap. 2 § 1 st. RB.

³³ Jämför 26 kap. 1 § RB.

³⁴ Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, *Förverkande och andra åtgärder mot ekonomiska fördelar av brott – En handbok*, sid. 31 f.

³⁵ Ibid. s. 27 f. I samband med att reglerna om förverkande av utbyte av brottslig verksamhet infördes den 1 juli 2008 fick åklagaren större möjligheter att ta egendom i förvar i avvaktan på ett beslut om kvarstad. Enligt 26 kap. 3 § RB kan numera alla typer av egendom, även fast egendom, tas i förvar. Detta gäller inte bara vid förverkande av utbyte av brottslig verksamhet utan också i fråga om målsägandeanspråk, vanliga förverkanden och företagsbot m.m. I brådsökande fall får en polisman ta lös egendom i förvar. I så fall ska det skyndsamt anmälas till åklagaren, som omedelbart ska pröva om egendomen ska vara kvar i förvar.

bör underrätta målsäganden om att det är målsäganden själv som ska ansöka om verkställighet av kvarstadsbeslutet hos Kronofogdemyndigheten. Åklagaren bör också hjälpa målsäganden med åtgärder i form av beslut om förvar och uppgifter för ansökan om verkställighet.³⁶

Ärenden om kvarstad ska genomföras skyndsamt.³⁷

2.3.2 *Beskrivning av verktyget betalningssäkring*

Betalningssäkring är en åtgärd för att säkra betalning av en fastställd eller kommande fordran för skatt, tull eller avgift. När det gäller storleken av betalningssäkringen, ska den bestämmas till högst det belopp som fordringen har fastställts eller sannolikt kommer att fastställas till.³⁸ Det är förvaltningsrätten som beslutar om betalningssäkring efter framställan från Skatteverket eller Tullverket. Efter att domstol beslutat om betalningssäkring, måste Skatteverket eller Tullverket ansöka om verkställighet av betalningssäkringen hos Kronofogdemyndigheten om beslutet ska verkställas.³⁹

En grundläggande förutsättning för betalningssäkring är att det finns en fordran eller en kommande fordran för skatt, tull eller avgift. Den fordran ska uppgå till ett betydande belopp. Enligt Skatteverkets tidigare handledning för betalningssäkring bör myndigheten endast i undantagsfall framställa om betalningssäkring för fordringar som avser lägre belopp än 100 000 kronor. Gränsen är satt av processekonomiska skäl. I Skatteverkets nu gällande handledning anger Skatteverket inte något bestämt belopp.⁴⁰

³⁶ Ibid. s. 35 f. Det är inte författningsreglerat vem som ska ansöka om verkställighet av ett beslut eller en dom med ett beslut om kvarstad. Att det är åklagaren som ska söka verkställighet av ett beslut om kvarstad framgår i stället av rättspraxis, där det har ansetts att det ligger i åklagarens roll som företrädare för det allmänna och dess straffanspråk att se till att det söks verkställighet av kvarstadsbeslut för att säkra ersättningar till det allmänna (till exempel värdeförverkande), när åklagaren har yrkat kvarstad. Se 1993/94:JO1 s. 38 f och JO:s beslut 2010-03-22, dnr 3949-2007. Jämför prop. 1980/81:84 s. 243.

³⁷ Se till exempel Kronofogdemyndighetens handledning *Utmätning*, s. 386.

³⁸ 1 § 1 och 2 st. lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter, förkortad BtSL.

³⁹ 10 § 2 st. och 3 § 2 st. BtSL.

⁴⁰ *Skatteverket, Handledning för betalningssäkring, 2004*, s. 30 och *Skatteverket, Handledning för betalningssäkring 2010*, s. 26. Skatteverket anger i den senare handledningen att viss ledning vid tolkningen av uttrycket "betydande belopp" kan fås från den praxis som utbildats vid tillämpningen av motsvarande belopp i skattebrottslagen (1971:69). Enligt Skatteverket avses med betydande belopp i skattebrottslagen ett belopp som åtminstone uppgår till ett prisbasbelopp.

Det ska också finnas en påtaglig risk för betalningsovilja eller betalningssabotage. Det är därför inte möjligt att genomföra betalningssäkring på grund av betalningsoförmåga.⁴¹

Också inför betalningssäkring är det möjligt att tillfälligt säkra egendom genom förvar. Ett sådant beslut kan fattas av Skatteverkets eller Tullverkets granskningsledare.⁴²

Ärenden om betalningssäkring ska genomföras skyndsamt.⁴³

2.4 Utfallet av statliga insatser mot vinning av brottslighet

2.4.1 *Dubbelt så mycket säkras genom verkställighet av betalningssäkring jämfört med kvarstad*

Betalningssäkring och kvarstad är de viktigaste verktygen för att säkra tillgångar för betalning av fordringar på personer med anknytning till brottslighet. Processerna för verkställighet av domstolarnas beslut om kvarstad och betalningssäkring är mycket lika. Vår bearbetning av data från Kronofogdemyndighetens specialverkställighetsteam avser det samlade utfallet på en aggregerad nivå av två års ansökningar om verkställighet om kvarstad och betalningssäkring. Ansökningarna har föregåtts av domstolarnas beslut om kvarstad och betalningssäkring.⁴⁴

Bearbetningen visar att mer än en dubbelt så stor andel av fordringsbeloppen säkras i betalningssäkringar jämfört med kvarstadsärenden. Under 2008 och 2009 säkrade Kronofogdemyndigheten 44 procent av de sökta beloppen i betalningssäkringar. Under samma period säkrade myndigheten 19 procent av de sökta beloppen i kvarstadsärenden.⁴⁵

Översatt till beloppsmässiga termer ansökte Skatteverket om verkställighet av betalningssäkringar för totalt cirka 1,5 miljarder kronor

⁴¹ Se 4 § 1st. BtSL. Ytterligare förutsättningar är att tidsperioden för att ha betalat skatten eller tullen ska ha gått till ända eller att den fordran som betalningssäkringen avser redan har förfallit till betalning. Slutligen finns det en proportionalitetsregel som måste beaktas: Betydelsen av att uppnå syftet med betalningssäkringen ska ställas i relation till de olägenheter som åtgärden orsakar.

⁴² Se 16 § jämförd med 3 § 2 st. BtSL.

⁴³ Se till exempel Kronofogdemyndighetens handledning *Utmätning*, s. 395.

⁴⁴ Det bearbetade utfallet går inte att relatera till arbetssätt i enskilda ärenden. Det avser inte resultatet av statens insatser före domstolarnas beslut om betalningssäkring och kvarstad. Därför omfattar bearbetningen exempelvis inte de beloppsmässiga nivåerna på yrkandena till domstol om betalningssäkring och kvarstad.

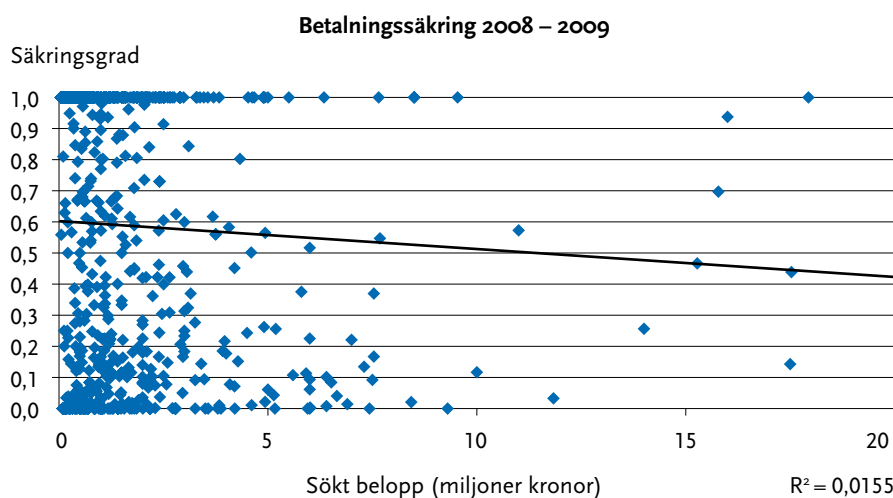
⁴⁵ I vår bearbetning av hur mycket som säkrats av Kronofogdemyndigheten i förhållande till de fordringar som sökandena yrkat kvarstad eller betalningssäkring för, ingår cirka 700 ärenden om betalningssäkring och cirka 100 ärenden om kvarstad. De säkrade andelarna för respektive verktyg och år är följande: Kvarstad 2008: 13 %, kvarstad 2009: 30 %, betalningssäkring 2008: 35 % och betalningssäkring 2009: 56 %.

under 2008 och 2009. Under samma tid ansökte åklagare (eller målsägande) om verkställighet av kvarstadsbeslut för totalt cirka 0,5 miljarder kronor. De säkrade beloppen under perioden uppgick totalt till cirka 0,6 miljarder kronor i betalningssäkringar och till cirka 0,1 miljarder kronor i kvarstadsärenden.

Samtidigt har andelen säkrat belopp ökat för både betalningssäkring och kvarstad mellan dessa år.⁴⁶ Ökningen av andelen säkrat belopp i betalningssäkringar kan bland annat bero på att Skatteverket 2009 i myndighetens interna styrning fokuserade på vikten av att skattefordringar faktiskt skulle betalas.⁴⁷

Det finns skillnader mellan betalningssäkring och kvarstadsärenden i fråga om de sökta beloppen. Kvarstadsärenden har ofta ett lägre sökt belopp än betalningssäkringar. I cirka 11 procent av kvarstadsärendena är de sökta beloppen på mindre än 100 000 kronor. Cirka två procent av de sökta betalningssäkringarna är lägre än det beloppet. Däremot har storleken på de sökta beloppen inget samband med hur stor andel som säkras. Det gäller för såväl betalningssäkringar som kvarstadsärenden. Se figur 3 och 4 nedan.

Figur 3 Sambandet mellan sökta och säkrade belopp i betalningssäkringar⁴⁸

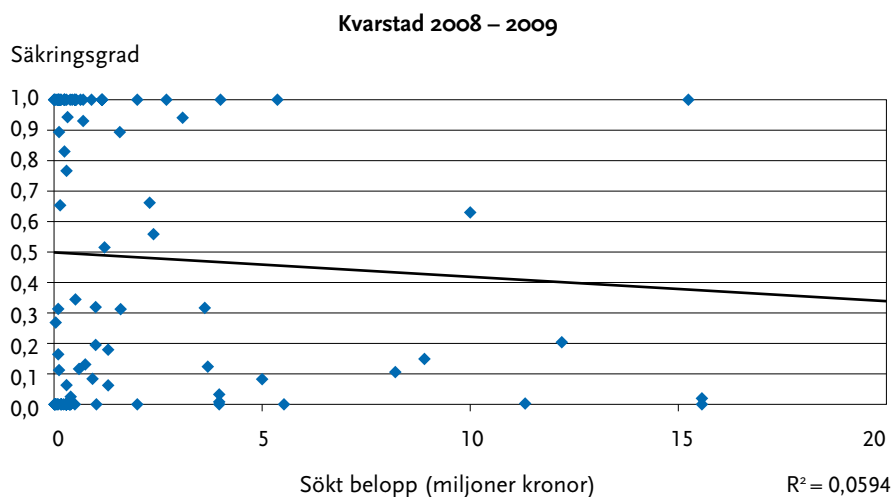


⁴⁶ Kvarstad 2008: 13 %, kvarstad 2009: 30 %, betalningssäkring 2008: 35 %, betalningssäkring 2009: 56 %. Eftersom det är fråga om en period av endast två år, bör ökningen tolkas med försiktighet.

⁴⁷ Intervju Skatteverket 2010-09-23. Det har inte framkommit någon förklaring till ökningen av andelen säkrat belopp i kvarstadsärenden mellan 2008 och 2009.

⁴⁸ Varje blå markering motsvarar en observation, men eftersom flera observationer kan ha lika eller snarlika värden innebär detta att samtliga observationer inte syns i diagrammet. I diagrammet har fyra observationer uteslutits eftersom de är extremvärden på över 20 miljoner kronor. Knappt 2 procent av variationen i säkringsgrad (säkringsgraden avser hur stor andel av det sökta beloppet som säkrats i varje enskilt ärende) kan förklaras av värdet på det sökta beloppet för betalningssäkringar (se R2-värdet). Detta är en mycket låg förklaringsgrad. Att regressionslinjen lutar svagt nedåt beror på att det finns så kallade outliers där det sökta beloppet är mycket högt och säkringsgraden är mycket låg.

Figur 4 Sambandet mellan sökta och säkrade belopp i kvarstadsärenden⁴⁹



Andelarna som Kronofogdemyndigheten har säkrat i betalningssäkringar och kvarstadsärenden kan jämföras med myndighetens samlade indrivning och verkställighet. Under 2008 och 2009 uppgick den till 34 procent av fordringsbeloppen. Även om de slutligen indrivna beloppen kan avvika från de säkrade beloppen, är andelen säkrade belopp i betalningssäkringar betydligt större än den totala andelen indrivna belopp. På motsvarande sätt är andelen säkrade belopp i kvarstadsärenden betydligt lägre än den totala andelen indrivna belopp.⁵⁰

En viktig orsak till skillnaderna i utfall mellan kvarstadsärenden och betalningssäkringar är att Skatteverket generellt sett betydligt oftare än åklagare lämnar utförliga upplysningar om tillgångar. Om Kronofogdemyndigheten redan i inledningsskedet får utförliga upplysningar om tillgångar, ökar myndighetens möjligheter att säkra dem. Tiden är här avgörande. En annan viktig orsak är att Skatteverket generellt sett också tar kontakt med Kronofogdemyndigheten redan före det att myndigheten ansöker om betalningssäkring hos domstol. På så sätt kan Kronofogdemyndigheten förbereda den kommande betalningssäkringen eller avstyra den om det inte finns några tillgångar att säkra. Det är mer sällsynt

⁴⁹ Varje blå markering motsvarar en observation, men eftersom flera observationer kan ha lika eller snarlika värden innebär detta att samtliga observationer inte syns i diagrammet. I diagrammet har fyra observationer uteslutits eftersom de är extremvärden på över 20 miljoner kronor. Knappt 6 procent av variationen i säkringsgrad (säkringsgraden avser hur stor andel av det sökta beloppet som säkrats i varje enskilt ärende) kan förklaras av värdet på det sökta beloppet för kvarstadsärenden (se R²-värdet). Detta är en mycket låg förklaringsgrad. Att regressionslinjen lutar svagt nedåt beror på att det finns så kallade outliers där det sökta beloppet är mycket högt och säkringsgraden är mycket låg.

⁵⁰ I vårt begrepp "myndighetens samlade indrivning och verkställighet" ingår allmänna och enskilda mål hos Kronofogdemyndigheten under 2008 och 2009. De slutliga fordringsbeloppen kan ändras genom omprövningar och domstolarnas domar.

att åklagare tar sådana kontakter med Kronofogdemyndigheten inför yrkande om kvarstad i domstol. Ytterligare en förklaring kan vara att yrkande om kvarstad och ansökan om verkställighet av den generellt sett görs i ett senare skede jämfört med betalningssäkring. Det kan bero på att ekonomiska kartläggningar eller analyser startar relativt sent i lagföringsprocessen. Det kan också finnas skillnader mellan de personer vars tillgångar blir föremål för kvarstad jämfört med de vars tillgångar blir föremål för betalningssäkring. Dock anges de skillnaderna inte vara avgörande. I fråga om såväl kvarstad som betalningssäkring förekommer det att Kronofogdemyndigheten träffar på personer som är väldigt duktiga på att gömma sina tillgångar.⁵¹

2.4.2 *Antalet betalningssäkringar är relativt konstant medan antalet kvarstadsärenden ökar*

Antalet betalningssäkringar är betydligt större än antalet kvarstadsärenden. Det kan finnas flera förklaringar till detta. En kan vara att det under den granskade perioden har tillkommit ny lagstiftning som inte tillämpats i större omfattning. En annan förklaring kan vara att det är lättare att fastställa fordringar på personer inom skatteprocessen än inom brottmålsprocessen.⁵²

Antalet betalningssäkringar har varit relativt konstant under 2008 och 2009. Det beror enligt Skatteverket på att myndighetens resurser för betalningssäkring har varit i princip oförändrade mellan de åren.⁵³ Samtidigt har antalet kvarstadsärenden ökat med knappt 50 procent under samma period. En möjlig förklaring till detta kan vara ett ökat fokus på sådana frågor inom Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten.⁵⁴

Tullverket har sökt två betalningssäkringar under perioden 2007 till 2009. Båda betalningssäkringarna söktes under 2007. Orsaken till att Tullverket har sökt få betalningssäkringar är enligt myndigheten att de flesta företag kan och vill göra rätt för sig. Tullverket har tidigare inte haft någon riktlinje för när myndigheten ska ansöka om betalningssäkring. Sedan juli 2010 tillämpar myndigheten dock en rutin för hur betalningssäkring ska ske när det uppstår en tullskuld i samband med beslag av exempelvis insmugglade cigaretter.⁵⁵

⁵¹ Telefonintervjuer Kronofogdemyndigheten 2010-09-13, 2010-09-15, 2010-09-16 och 2010-09-21 (I+II).

⁵² Beträffande så kallat utvidgat förverkande trädde reglerna om detta i kraft den 1 juli 2008. Att det är något lättare att fastställa fordringar inom skatteprocessen jämfört med lagföringsprocessen beror bland annat på att beviskravet är lägre.

⁵³ Intervju Skatteverket 2010-09-23.

⁵⁴ I exempelvis Ekobrottsmyndighetens verksamhetsplan för 2009 finns ett mål om att minst 200 yrkanden om kvarstad som syftar till att säkra tillgångar inför ett framtida förverkande eller återförande av brottsvinster skulle framställas. Eftersom det är fråga om en period av endast två år bör ökningen tolkas med försiktighet.

⁵⁵ E-post från Tullverket 2010-06-14 och 2010-09-08. Tullverkets beslut 2010-07-01 om rutiner för hur betalningssäkring ska ske i och med att tullskuld uppstår i samband med beslag. Dnr Tv2-2010-469 Doss 203.

2.4.3 *Myndigheternas expertenheter har relativt få ärenden*

Inom Ekobrottsmyndigheten och Finanspolisen finns det enheter med särskild kompetens som arbetar med att kartlägga ekonomiska förhållanden hos personer med anknytning till brottslighet. Ekobrottsmyndighetens brottsutbytesenhet har varit verksam sedan 2007. Den deltog under 2009 i 31 av myndighetens ärenden. Det motsvarar cirka 0,5 procent av myndighetens samtliga 4 845 ärenden. I förhållande till myndighetens mer komplicerade ärenden, så kallade projektärenden (2 873 stycken), har enheten deltagit i cirka en procent av dessa. Samtliga 31 ärenden avsåg Ekobrottsmyndighetens egna utredningar.⁵⁶

Finanspolisens enhet för tillgångsutredningar har varit verksam sedan slutet av 2008. Under 2009 har enheten gjort ekonomiska analyser i 18 ärenden hos polismyndigheter, Rikskriminalpolisen och Operativa rådet. De flesta ärenden har avsett narkotikabrott.⁵⁷

2.5 Sammanfattande iakttagelser

- Det finns en betydande skillnad i utfallet av verkställigheten mellan betalningssäkringar och kvarstadsärenden. I betalningssäkringar säkras mer än en dubbelt så stor andel (44 procent) av de sökta beloppen som i kvarstadsärenden (19 procent).
- Det finns inget samband mellan storleken på de sökta och säkrade beloppen. Det gäller såväl för betalningssäkring (som söks av Skatteverket) som för kvarstad (som söks av åklagare eller målsägande).
- Bearbetningen av data över betalningssäkringar för 2008 och 2009 jämförd med Kronofogdemyndighetens samlade indrivning under dessa år, visar också att tidiga insatser ger god effekt.

⁵⁶ E-post från Ekobrottsmyndigheten 2010-09-22. Två av de totalt 33 ärendena har räknats bort: Ett ärende blev inget och ett annat avsåg en utländsk begäran om rättshjälp. Se också Ekobrottsmyndighetens årsredovisning 2009 s. 47.

⁵⁷ E-post från Finanspolisen 2010-09-20.

3 Genomförandet av och förutsättningarna för insatserna

I detta kapitel redogör vi för genomförandet av och förutsättningarna för de operativa insatserna. Våra iakttagelser beträffande kartläggningar av ekonomiska förhållanden, avser främst lagföringsprocessen. Avsnitt 3.6 är dock en direkt jämförelse mellan underlagen för ansökningar om verkställighet av beslut om kvarstad som härrör från lagföringsprocessen och betalningssäkring som härrör från beskattningsprocessen. I anslutning till flera avsnitt redovisar vi inledningsvis identifierade framgångsfaktorer, i kursiv text.

3.1 Ekonomiska kartläggningar har olika syften

Kartläggningar av ekonomiska förhållanden hos personer med anknytning till brottslighet kan ha flera olika syften. De kan exempelvis göras i syfte att hitta tillgångar så att fordringar kan säkras. Ett annat syfte är att de genomförs för att påvisa en persons avsaknad av legal ekonomi och därmed för att kunna styrka brott.

Bland chefer inom kriminalunderrättelsetjänsten, brottsutredare och åklagare är den vanligaste uppfattningen att kvalificerade ekonomiska analyser av misstänkta tillgångar och skulder syftar till att hitta tillgångar så att fordringar kan säkras eller verkställas. Flertalet av brottsutredarna, åklagarna och kriminalunderrättelsecheferna anser också att sådana analyser syftar till att påvisa den misstänktes avsaknad av legal ekonomi och därmed kunna styrka brott. Det är något färre som instämmer i att det i sig är viktigt att hitta tillgångar.⁵⁸

Det är inte möjligt att med rättsväsendets nuvarande uppföljningssystem få fram hur många ekonomiska kartläggningar som görs.⁵⁹ Däremot anger hälften av åklagarna att det från 2009 och framåt gjorts kartläggningar av misstänkta ekonomiska förhållanden i deras förundersökningar.⁶⁰

⁵⁸ KUT-enkäten fråga 5a–c, brottsutredarenkäten fråga 6a–c och åklagarenkäten fråga 6 a–c.

⁵⁹ Se avsnitt 4.1 om uppföljning.

⁶⁰ Åklagarenkäten fråga 8a.

3.2 Kartläggningar av ekonomiska förhållanden startar sent i lagföringsprocessen

Framgångsfaktorer

Kartläggningar av personers ekonomi bör inledas tidigt, helst redan på underrättelsestadiet. Det är också något som regeringen framhåller i propositionen om de nya förverkandereglerna.⁶¹ Det är också viktigt att ekonomiska utredningar sker parallellt med utredning av brott.⁶² Då bör det också tidigt beaktas om det kan uppkomma en fordran på den misstänkte i form av värdeförverkande, företagsbot eller skadestånd. Dessutom bör det tidigt beaktas om det kan uppkomma en fordran i form av skatt eller tull.⁶³

Förundersökningsledare bör ge tydliga och tidiga direktiv för när kartläggningar av personers ekonomiska förhållanden ska göras. En förutsättning för detta är att förundersökningsledaren har relevant beslutsunderlag från brottsutredare.⁶⁴

3.2.1 En fjärdedel av underrättelseenheterna har inte kartlagt ekonomiska förhållanden

Vid en fjärdedel av underrättelseenheterna har det inte gjorts någon ekonomisk kartläggning av "intressanta personers" ekonomiska förhållanden under 2009.⁶⁵ Fördelningen är jämn mellan polisen och övriga myndigheter. Enligt Rikspolisstyrelsen kan en förklaring när det gäller polismyndigheterna vara att ekonomiska kartläggningar inte var ett prioriterat område när kriminalunderrättelsetjänsten (KUT) började byggas upp. Det är inte heller självklart att det ska finnas ekonomisk expertis vid enheterna inom kriminalunderrättelsetjänsten. De enheterna bör inte ges alltför breda arbetsuppgifter.⁶⁶

⁶¹ Prop. 2007/08:68 s. 73.

⁶² Intervju Åklagarmyndigheten 2010-03-16, intervju Finanspolisen 2010-03-18, intervju Ekobrottsmyndigheten 2010-03-26. Regeringen utgick i prop. 2007/08:68 s. 73 ifrån att när det gäller förverkande av egendom från grovt kriminella, kan det förutsättas att det hos polismyndigheternas kriminalunderrättelseenheter i många fall finns visst underlag för antaganden om vilket utbyte den brottsliga verksamheten kan ha genererat och på vilka vägar detta utbyte kan ha dolts eller omsatts. Om ett sådant underlag finns, kommer tidsvinster att göras i utredningen. Regeringen förutsatte också att man på åklagarsidan tidigt uppmärksammar de ärenden där förverkande av utbyte av brottslig verksamhet kan bli aktuellt och att förundersökningen inriktas även på den saken.

⁶³ Intervju Ekobrottsmyndigheten 2010-03-22 och 2010-03-26, e-post från Ekobrottsmyndigheten 2010-04-20.

⁶⁴ Intervju Åklagarmyndigheten 2010-03-16 och 2010-03-17, intervju Ekobrottsmyndigheten 2010-03-22.

⁶⁵ KUT-enkäten fråga 8a. Fördelningen är jämn mellan de olika underrättelseenheterna. Ett undantag är de regionala underrättelsecentrumen. Samtliga har genomfört ekonomiska kartläggningar under 2009.

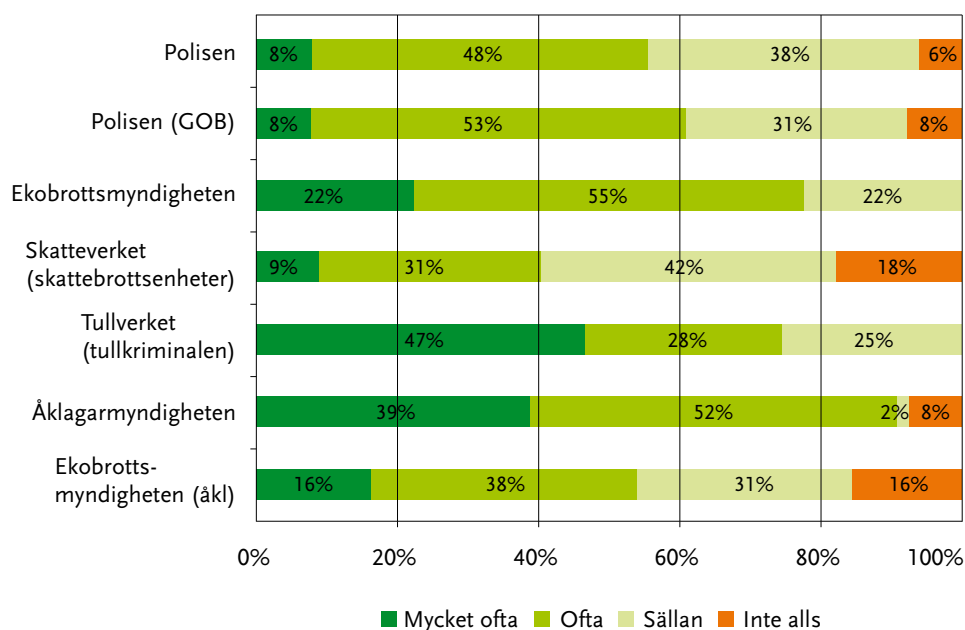
⁶⁶ Intervju Rikspolisstyrelsen 2010-09-01.

De kartläggningar av ekonomiska förhållanden som kriminalunderrättelsetjänsten hittills har genomfört har oftast initierats av den egna enheten.⁶⁷ I de fall de enheterna avstår från att kartlägga ekonomiska förhållanden beror det främst på att det inte har varit nödvändigt. Andra orsaker är tidsbrist och kompetensbrist inom enheten.⁶⁸

3.2.2 De flesta ekonomiska kartläggningar i brottsutredningar är händelsestyrda och inte underrättelsestyrda

De flesta kartläggningar av personers ekonomiska förhållanden som görs i brottsutredningar är händelsestyrda. Ett exempel kan vara att polisen vid ett tillslag hittar kontanter i en skokartong. Ekobrottsmyndigheten, skattebrottsenheterna vid Skatteverket och polisens aktionsgrupper mot grov organiserad brottslighet förefaller ha en större andel underrättelsestyrda ekonomiska kartläggningar än övriga myndigheter.⁶⁹ Se figurerna 5 och 6 nedan.

Figur 5 Förekomsten av händelsestyrda kartläggningar

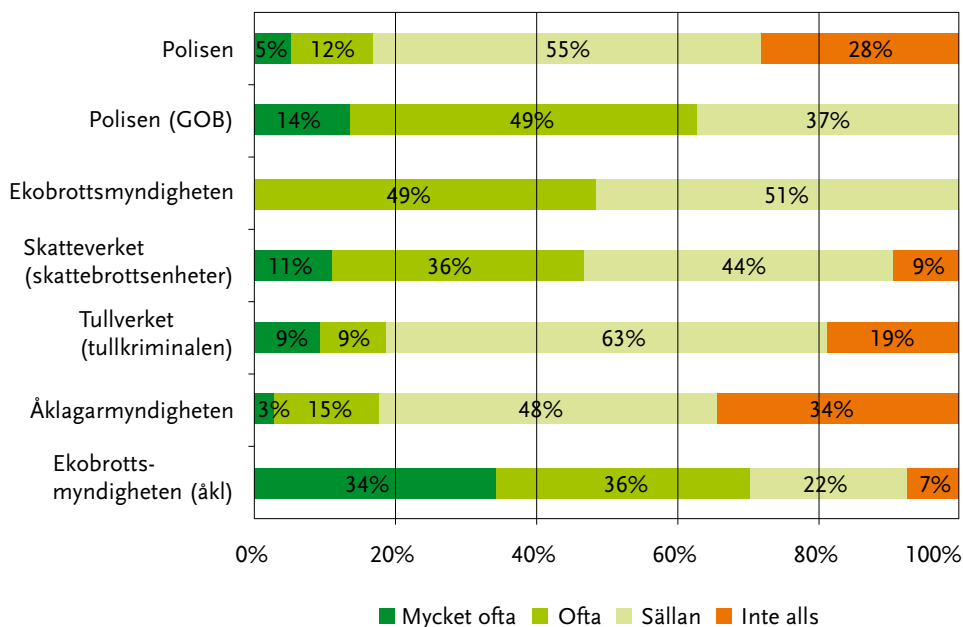


⁶⁷ KUT-enkäten fråga 8 a–b.

⁶⁸ KUT-enkäten fråga 8b. Cirka två tredjedelar av KUT-enheterna avstår ibland från att göra ekonomiska kartläggningar, se fråga 8a.

⁶⁹ Brottsutredarenkäten fråga 8b.a. och 8 b.b. Åklagarenkäten fråga 8.b.a. och 8.b.b.

Figur 6 Förekomsten av underrättelsestyrda kartläggningar



3.2.3 Ekonomiska kartläggningar ingår ibland i brottsutredningar

Kartläggningar eller analyser av misstänkta personers ekonomi ingår ibland i brottsutredningar. Majoriteten av brottsutredarna har inte gjort kartläggningar av misstänkta ekonomiska förhållanden under 2009 och framåt.⁷⁰ Av samtliga åklagare anger hälften att det inte har gjorts sådana kartläggningar i deras förundersökningar under samma period. En lika stor andel anger att det har gjorts sådana kartläggningar av misstänkta ekonomiska förhållanden. Andelen åklagare som anger att det har gjorts kartläggningar av misstänkta ekonomiska förhållanden är större inom Ekobrottsmyndigheten än Åklagarmyndigheten.⁷¹

En förutsättning för att en brottsutredning ska innehålla en kartläggning av den misstänktes ekonomi är i regel att förundersökningsledaren (oftast åklagaren⁷²) har gett direktiv om det.⁷³ En tredjedel av åklagarna ger alltid

⁷⁰ Brottsutredarenkäten fråga 8a. Det är också en majoritet av brottsutredarna som anger att de ibland avstår från att kartlägga misstänkta ekonomiska förhållanden, fråga 9a.

⁷¹ Åklagarenkäten fråga 8a.

⁷² Jämför till exempel Ekobrottsmyndigheten med flera, *En nationell specialistfunktion för brottsutbytesfrågor vid Ekobrottsmyndigheten*, s. 4.

⁷³ Det förekommer dock att brottsutredare gör ekonomiska kartläggningar på eget initiativ; en tredjedel av åklagarna anger att detta förekommer. Se åklagarenkäten fråga 10a.

sådana direktiv i sina förundersökningar.⁷⁴ Det är vanligare med direktiv om enklare ekonomiska kartläggningar än om kvalificerade ekonomiska analyser.⁷⁵

Den vanligaste orsaken till att åklagare avstår från att ge direktiv om ekonomiska kartläggningar är att det inte har varit nödvändigt. Förutom att ekonomiska kartläggningar inte har varit nödvändiga, anger Åklagarmyndighetens och Ekobrottsmyndighetens åklagare olika orsaker till att de inte ger sådana direktiv. För Åklagarmyndighetens åklagare är tidsbrist den främsta orsaken. För Ekobrottsmyndighetens åklagare är den vanligaste orsaken att Skatteverket eller Tullverket (inom ramen för beskattnings- eller tullförfarandet) ansöker om betalningssäkring.⁷⁶ Det senare är en indikation på det nära samspelet mellan betalningssäkring och kvarstad inom ramen för brottsutredningarna vid Ekobrottsmyndigheten och Skatteverkets skattebrottsenheter.

Den främsta förklaringen till att tidsbrist uppkommer är, enligt åklagarna, att den misstänkte är frihetsberövad. Den förklaringen är också vanligast bland Åklagarmyndighetens åklagare. Ekobrottsmyndighetens åklagare anger däremot att det finns andra förklaringar inom myndigheten till att tidsbrist uppkommer.⁷⁷

Brottsutredarna anger i stort sett samma orsaker som åklagarna till att ekonomiska kartläggningar inte görs i brottsutredningar. En skillnad är dock att brottsutredarna anger kompetensbrist som en bidragande orsak. När det gäller tidsbrist, anger brottsutredarna i likhet med åklagarna att denna främst uppkommer på grund av att den misstänkte är frihetsberövad.⁷⁸ Det finns skillnader mellan de olika myndigheternas brottsutredare i fråga om orsaker till att misstänkta ekonomiska förhållanden inte kartläggs. Inom exempelvis Ekobrottsmyndigheten är en vanlig orsak att Skatteverkets beskattningsdel ansöker om betalningssäkring, vilket även Ekobrottsmyndighetens åklagare anger som en vanlig orsak. Dessa två myndigheters brottsutredare anger också i betydligt högre utsträckning än brottsutredarna vid polismyndigheterna (inklusive aktionsgrupperna mot grov organiserad brottslighet) och de vid Tullverkets brottsutredande enheter att det inte har varit nödvändigt att kartlägga ekonomiska förhållanden.⁷⁹ Det sistnämnda kan beträffande Skatteverkets brottsutredare bero på att ärendena har initierats inom myndighetens beskattningsverksamhet, eller

⁷⁴ Brottsutredarenkäten fråga 9a.

⁷⁵ Åklagarenkäten fråga 12a och 13a.

⁷⁶ Åklagarenkäten fråga 9a och 9b.

⁷⁷ Åklagarenkäten fråga 9c.

⁷⁸ Brottsutredarenkäten fråga 9c.

⁷⁹ Brottsutredarenkäten fråga 9b.

att ärendena kan avse personer för vilka myndigheten redan känner till att de saknar tillgångar. Enligt Skatteverket gör myndighetens brottsutredare kartläggningar av misstänkta personers ekonomiska förhållanden enbart efter direktiv från åklagare.⁸⁰

3.2.4 *Direktiv om kvalificerade ekonomiska analyser ges ofta sent*

Enligt brottsutredarna ger förundersökningsledarna direktiv om kvalificerade ekonomiska analyser i ett senare skede av förundersökningarna jämfört med direktiv om enklare ekonomiska kartläggningar. En tredjedel av brottsutredarna anger att direktiv om kvalificerade ekonomiska analyser oftast ges i nära anslutning till tillslag (exempelvis då gripande och husrannsakan görs). Det gäller framför allt inom polisen, inklusive aktionsgrupperna mot grov organiserad brottslighet. Enligt brottsutredarna vid Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket och Tullverket ges dock ungefär hälften av direktiven vid första mötet under förundersökningen.⁸¹

Åklagarnas bild av framför allt tidpunkten när de ger direktiv om kvalificerade ekonomiska analyser skiljer sig från brottsutredarnas bild. Enligt knappt hälften av åklagarna ges sådana direktiv vid första mötet under förundersökningen.⁸²

Vid en jämförelse mellan Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten i fråga om tidpunkten för direktiv framkommer att Ekobrottsmyndighetens åklagare ger direktiv om ekonomiska kartläggningar tidigare än Åklagarmyndighetens. Det gäller för såväl enklare som mer kvalificerade kartläggningar.⁸³

3.2.5 *En del kartläggningar görs utan direktiv från åklagare*

En fjärdedel av åklagarna uppger att det förekommer att brottsutredare kartlägger misstänkta personers ekonomiska förhållanden utan att åklagarna har gett direktiv om detta. Detta är något vanligare vid Åklagarmyndigheten än vid Ekobrottsmyndigheten. Åklagarna använder dessa kartläggningar ibland. Den främsta orsaken till att åklagarna inte har använt kartläggningarna är att de inte planerade att yrka företagsbot, skadestånd eller förverkande.⁸⁴

⁸⁰ Skatteverket 2010-10-05. Personer vilka myndigheten på förhand känner till att de saknar tillgångar, kan exempelvis vara så kallade målvakter.

⁸¹ Brottsutredarenkäten fråga 10b och 11b.

⁸² Åklagarenkäten fråga 13b.

⁸³ Åklagarenkäten fråga 12a–b, 13a–b.

⁸⁴ Åklagarenkäten fråga 10a–c.

3.3 Kontroll av restföring och lämnande av spontanupplysningar

Framgångsfaktorer

Det är viktigt att i ett tidigt stadium kontrollera om en person är restförd för gamla fordringar hos Kronofogdemyndigheten. Det möjliggör en bedömning av om det är värt att inleda ett förfarande om kvarstad eller betalningssäkring för en kommande fordran. Ett alternativ är att efter sedvanlig sekretessprövning lämna uppgifter om tillgångar till Kronofogdemyndigheten.⁸⁵

3.3.1 Majoriteten kontrollerar om personer är restförda

Majoriteten av enheterna inom kriminalunderrättelsetjänsten och av brottsutredarna kontrollerar alltid eller ibland om personer är restförda för gamla skulder hos Kronofogdemyndigheten. De regionala underrättelsecentrumen kontrollerar alltid detta. Också Skatteverkets brottsutredare kontrollerar det mycket ofta. Däremot är det nästan hälften av polisens brottsutredare som inte kontrollerar om den misstänkte är restförd.⁸⁶

Ungefär hälften av åklagarna kontrollerar om den misstänkte är restförd för gamla skulder. Det är en större andel av åklagarna vid Ekobrottsmyndigheten än vid Åklagarmyndigheten som alltid gör en sådan kontroll.⁸⁷

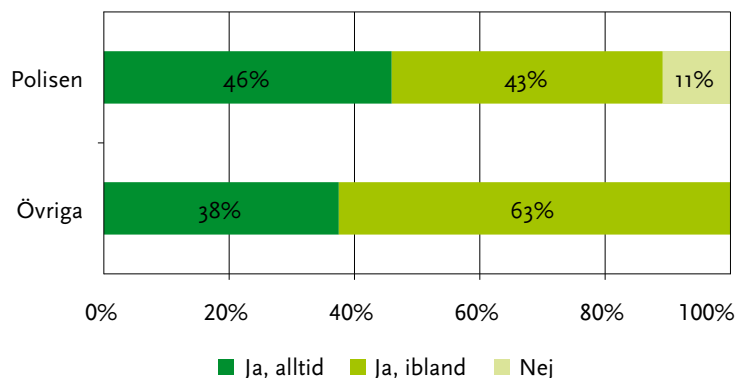
Figur 7 nedan visar kriminalunderrättelseenheternas benägenhet att kontrollera om en person är restförd hos Kronofogdemyndigheten. Figur 8 nedan visar brottsutredarnas (vid polismyndigheterna, aktionsgrupperna mot grov organiserad brottslighet, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverkets skattebrottsenheter och tullkriminalen vid Tullverket) och åklagarnas benägenhet att kontrollera detta.

⁸⁵ Intervju Åklagarmyndigheten 2010-03-17. I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns bestämmelser om att vissa uppgifter är sekretesskyddade.

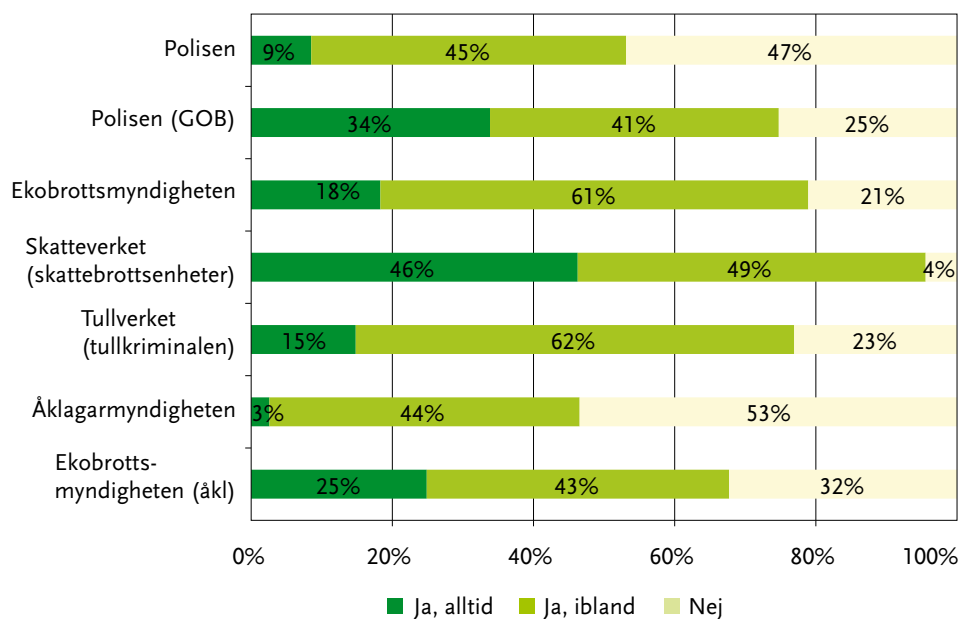
⁸⁶ KUT-enkäten fråga 14, brottsutredarenkäten fråga 16.

⁸⁷ Åklagarenkäten fråga 18.

Figur 7 Andelen underrättelseenheter som kontrollerar om en person är restförd för gamla fordringar hos Kronofogdemyndigheten



Figur 8 Andelen brottsutredare och åklagare som kontrollerar om en person är restförd för gamla fordringar hos Kronofogdemyndigheten



3.3.2 Lämmandet av spontana upplysningar till Kronofogdemyndigheten varierar

Att meddela Kronofogdemyndigheten om personers tillgångar kan ge god effekt utan att det behöver ta så mycket utredningsresurser i anspråk.⁸⁸ Ett exempel är lämnandet av spontana upplysningar till

⁸⁸ Ett sådant uppgiftslämnande förutsätter att sekretesslagstiftningens regler iakttas. Det är här fråga om upplysningar vid sidan av ärenden om verkställighet av kvarstad eller betalningssäkring.

Kronofogdemyndigheten om tillgångar, där många av de berörda personerna tidigare befunnits sakna utmättningsbara tillgångar. Sådana upplysningar kan efter sekretessprövning lämnas av samtliga övriga granskade myndigheter. För helåret 2009 resulterade spontana upplysningar i utmätningar för cirka 8,6 miljoner kronor. Under perioden januari till juli 2010 resulterade spontana upplysningar i att specialverkställighetsteamerna kunde utmäta tillgångar till ett värde av cirka 4,7 miljoner kronor.⁸⁹ Vid en jämförelse med myndigheternas satsning mot grov organiserad brottslighet under samma period resulterade polisens nitton insatser i att Kronofogdemyndigheten kunde säkra tillgångar till ett värde av cirka 3,4 miljoner kronor.⁹⁰

Majoriteten av tjänstemännen vid Kronofogdemyndighetens specialverkställighetsteam får dock sällan eller inte alls spontana upplysningar i form av enklare ekonomisk kartläggning. Spontanupplysningar i form av kvalificerade ekonomiska analyser lämnas nästan aldrig. Det är också ovanligt med spontanupplysningar som utförligt beskriver exempelvis var i en bostad som angivna tillgångar finns. Detta gäller samtliga övriga granskade myndigheter.⁹¹

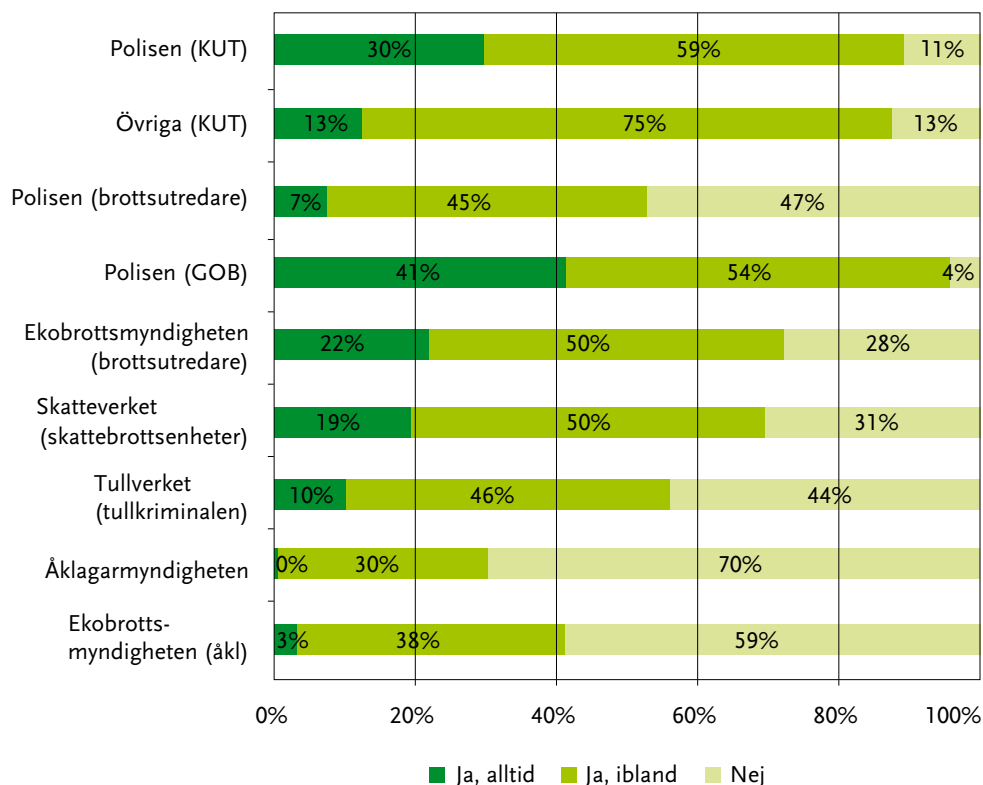
Det skiljer sig mellan myndigheterna beträffande hur frekvent de lämnar spontana upplysningar till Kronofogdemyndigheten, se figur 9 nedan.

⁸⁹ Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2009 s. 25. E-post från Kronofogdemyndigheten 2010-09-06, 2010-09-17, 2010-09-21, 2010-09-23 och 2010-09-30. Det kan finnas belopp som räknats med såväl i dessa data som i Rikspolisstyrelsens uppgifter om utfallet av satsningen mot grov organiserad brottslighet nedan.

⁹⁰ E-post från Rikspolisstyrelsen 2010-09-03. Tio av de nitton insatserna mot grov organiserad brottslighet avsåg narkotikabrott, två avsåg grova stölder, fyra stycken avsåg grova våldsbrott och tre stycken avsåg övrig brottslighet.

⁹¹ Enkäten till Kronofogdemyndigheten fråga 3c, 4c och 5c.

Figur 9 Lämnan­de av spontana up­plysningar till Kronofogdemyndigheten⁹²



Enligt majoriteten av cheferna inom kriminalunderrättelsetjänsten lämnar deras enheter ibland up­plysningar om personers tillgångar till Kronofogdemyndigheten. En mindre del av enheterna lämnar alltid up­plysningar. Den vanligaste orsaken till att up­plysningar inte lämnas är tidsbrist inom den egna enheten.⁹³

I drygt hälften av brottsutredningarna lämnas alltid eller ibland up­plysningar om misstänkta personers tillgångar till Kronofogdemyndigheten. Polisens aktionsgrupper mot grov organiserad brottslighet och Ekobrottsmyndigheten står för de högsta andelarna. Polismyndigheterna i övrigt står för den lägsta andelen. Den främsta orsaken till att up­plysningar inte lämnas är kompetensbrist inom den egna enheten. Till skillnad från de andra myndigheterna anger Tullverkets brottsutredare

⁹² Frågans lydelse var något annorlunda uttryckt i de olika enkäterna. Därför är svaren inte direkt jämförbara. Fråga till chefer för kriminalunderrättelsen (KUT): Lämnan­de av up­plysningar om intressanta personers tillgångar till Kronofogdemyndigheten? Fråga till brottsutredare: Lämnan­de av up­plysningar om misstänkta personers tillgångar till Kronofogdemyndigheten i de ärenden som du har deltagit i? Fråga till åklagare: Lämnan­de av up­plysningar om personers tillgångar och skulder till Kronofogdemyndigheten, utan att du har ansökt om verkställighet av kvarstad?

⁹³ KUT-enkäten fråga 15a och 15d.

tidsbrist inom den egna enheten som orsak till att upplysningar inte lämnas.⁹⁴

Totalt sett lämnar de flesta åklagare inte spontana upplysningar till Kronofogdemyndigheten. En mindre andel av åklagarna lämnar sådana upplysningar ibland. Ekobrottsmyndighetens åklagare lämnar i något större utsträckning än Åklagarmyndighetens sådana spontana upplysningar.⁹⁵ Det finns inget entydigt svar på frågan om varför åklagare inte lämnar spontanupplysningar till Kronofogdemyndigheten. De preciserade svarsalternativen i enkäten indikerar att kompetensbrist inom den egna myndigheten följd av tidsbrist är den vanligaste orsaken.⁹⁶

3.3.3 Kronofogdemyndigheten inför en riksgemensam jourtelefon

Ett problem i arbetet mot vinning av brottslighet har varit att Kronofogdemyndigheten inte har kunnat medverka vid oplanerade insatser utanför kontorstid. Myndighetens specialverkställighetsteam i Göteborg och Malmö har dock bedrivit en försöksverksamhet med jourtelefon utanför kontorstid. Från och med hösten 2010 kommer Kronofogdemyndigheten att införa en riksgemensam jourtelefon dit polismyndigheterna, Skatteverket, Tullverket, Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten kan ringa utanför kontorstid och lämna upplysningar om personers tillgångar.⁹⁷

3.4 Förbättringsmöjligheter beträffande upplysningar om hur tillgångar används

Framgångsfaktor

Det är viktigt att exempelvis spaningspersonal kartlägger hur och av vem tillgångar används. Tillgångar kan ägas öppet av en person eller genom att andra personer utåt står för egendomen. Det sistnämnda kallas för dold äganderätt. Om det finns upplysningar från spaningspersonal om vem som använt viss egendom och vid vilka tidpunkter, ökar möjligheterna att inom ramen för brottmålsprocessen använda tillgångarna vid förverkande. Dessutom ökar sådana upplysningar Kronofogdemyndighetens möjligheter att kunna utmäta egendomen. Detta eftersom myndigheten under vissa förutsättningar får förutsätta att egendom i en persons besittning tillhör den personen.⁹⁸

⁹⁴ Brottsutredarenkäten fråga 17a och 17d.

⁹⁵ Åklagarenkäten fråga 19b.

⁹⁶ Åklagarenkäten fråga 19e.

⁹⁷ E-post från Kronofogdemyndigheten 2010-09-23 och 2010-05-07. Också Kriminalvården (som inte ingår i granskningen) kan ringa till jourtelefonen.

⁹⁸ Intervju Kronofogdemyndigheten 2010-03-29, intervju Ekobrottsmyndigheten 2010-03-22.

Inom kriminalunderrättelsetjänsten använder nästan samtliga enheter vid myndigheterna alltid eller ibland information från spaningspersonal som styrker dold äganderätt (det vill säga hur tillgångar används). Det kan bero på att personalen vid mer än hälften av enheterna har goda kunskaper om den för Kronofogdemyndigheten viktiga regeln om att tillgångar i en persons besittning kan anses tillhöra den personen.⁹⁹

Av de brottsutredare som gjort kartläggningar av misstänkta personers ekonomiska förhållanden anger hälften att kartläggningarna inte innehåller information från spaningspersonal som styrker dold äganderätt till egendom. Enkäten visar också att totalt sett känner mindre än hälften av brottsutredarna till den för Kronofogdemyndigheten viktiga regeln om att tillgångar i en persons besittning kan anses tillhöra den personen. Kunskapsnivån varierar dock mellan de olika myndigheternas brottsutredare. Den främsta orsaken till att kartläggningarna inte innehåller information som kan styrka dold äganderätt till eller underlätta utmätning av tillgångar är att förundersökningsledaren inte har gett direktiv om det. En annan viktig orsak är kompetensbrist inom den egna myndigheten.¹⁰⁰

Användningen av information från spaningspersonal som kan styrka dold äganderätt förefaller därför vara högre inom kriminalunderrättelsetjänsten än inom brottsutredningsverksamheten. Det indikerar att information om hur tillgångar används inte förs vidare till brottsutredningarna.

Nästan hälften av åklagarna anger att kartläggningarna ibland innehåller information som styrker dold äganderätt. Det är dock nästan lika stor andel som anger att kartläggningarna inte innehåller sådan information. Användningsgraden av information om dold äganderätt är större i de brottsutredningar som handläggs av Ekobrottsmyndighetens åklagare. Förutom tidsbrist inom annan myndighet har enkätsvaren inte gett någon förklaring till att kartläggningar inte innehåller information från spaningspersonal för att styrka dold äganderätt.¹⁰¹

⁹⁹ KUT-enkäten fråga 10a och fråga 4. Regeln om att Kronofogdemyndigheten under vissa förutsättningar får förutsätta att egendom i en persons besittning tillhör den personen finns i 4 kap. 17–19 §§ Utsökningsbalken (1981:774), förkortad UB.

¹⁰⁰ Brottsutredarenkäten fråga 5, 13a, 13b.

¹⁰¹ Åklagarenkäten fråga 15a och 15b.

3.5 Möjligheter till tidigare insatser beträffande skadestånd och företagsbot

Framgångsfaktor

Tidiga insatser ökar möjligheterna till att kommande fordringar för brottsskadestånd betalas. Om tillgångar kan säkras under en förundersökning, ökar målsägandens (brottsoffrets) möjligheter att få kompensation för ekonomiska eller fysiska skador som denne kan ha lidit på grund av brottet.¹⁰² Också när det gäller företagsbot är en indikerad framgångsfaktor att tidiga insatser ökar möjligheterna att fordringarna ska kunna betalas.

Ett sätt att möjliggöra en tidig säkring av tillgångarna är att åklagaren yrkar kvarstad för kommande fordran på skadestånd redan vid häktningsförhandlingen.¹⁰³ Drygt en tredjedel av åklagarna inom Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten gör detta.¹⁰⁴ En förutsättning för att åklagaren ska kunna yrka kvarstad i denna situation är att målsäganden (brottsoffret) har framfört ett preciserat krav på skadestånd. Enligt Åklagarmyndigheten är det ganska sällsynt att detta sker.¹⁰⁵ Åklagaren ska dock underrätta målsäganden, om åklagaren kommer fram till att ett skadestånd kan grundas på brottet.¹⁰⁶

Det är upp till målsäganden (brottsoffret) att ansöka hos Kronofogdemyndigheten om verkställighet av kvarstadsbeslut för brottsskadestånd. Åklagaren bör dock hjälpa målsäganden med beslut om förvar och andra uppgifter som är nödvändiga för målsägandens begäran om verkställighet av kvarstadsbeslutet.¹⁰⁷ Majoriteten av åklagarna lämnar dock inte upplysningar om personers tillgångar och skulder till Kronofogdemyndigheten utan att ha ansökt om verkställighet av kvarstad.¹⁰⁸ Det kan omfatta även ärenden om verkställighet av kvarstad för skadestånd. Sådant uppgiftslämnande förutsätter dock att det finns en sekretessbrytande regel.¹⁰⁹ Bilden av att majoriteten av åklagarna inte lämnar upplysningar till Kronofogdemyndigheten utan att själva vara sökande bekräftas av enkäten till Kronofogdemyndighetens specialverkställighetsteam. I ärenden om

¹⁰² Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, *Förverkande och andra åtgärder mot ekonomiska fördelar av brott – En handbok*, s. 6.

¹⁰³ Intervju Kronofogdemyndigheten 2010-03-29.

¹⁰⁴ Åklagarenkäten fråga 21.

¹⁰⁵ Åklagarmyndigheten 2010-10-11.

¹⁰⁶ Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, *Förverkande och andra åtgärder mot ekonomiska fördelar av brott – En handbok*, s. 13.

¹⁰⁷ *Ibid.* s. 36.

¹⁰⁸ Åklagarenkäten fråga 19b.

¹⁰⁹ Se avsnitt 3.8.4.

verkställighet av kvarstad får de sällan eller inte alls upplysningar i form av ekonomiska kartläggningar.¹¹⁰

Även om företagsbot inte har som primärt syfte att vara en insats mot vinning av brott, förekommer det att den används som en sådan insats. Det är nästan hälften av åklagarna som inte yrkar kvarstad för företagsbot redan vid häktningförhandlingen, om ärendet är sådant att denne kommer yrka företagsbot vid huvudförhandlingen.¹¹¹

3.6 Fler och utförligare upplysningar från beskattningsprocessen än lagföringen

Framgångsfaktorer

En ansökan om verkställighet av kvarstad eller betalningssäkring bör förberedas i god tid. Åklagare (vid Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten) eller processförare (vid Skatteverket och Tullverket) bör kontakta Kronofogdemyndigheten redan inför det att de överväger att ansöka om kvarstad eller betalningssäkring vid domstol. Detta för att underlätta verkställigheten av beslutet och därmed säkerställa tillgångarna för att kommande fordringar ska kunna betalas.¹¹²

För att Kronofogdemyndigheten ska kunna säkra tillgångar i samband med ansökan om kvarstad eller betalningssäkring, är det viktigt att myndigheten tidigt får så utförliga upplysningar som möjligt om vilka tillgångar som kan säkras och var de finns. Även om Kronofogdemyndigheten har möjlighet att göra olika registersökningar och själv ta fram en hel del uppgifter, bidrar utförliga upplysningar om tillgångar till att de kan säkras tidigare. Därmed ökar möjligheterna att fordringarna kan betalas.¹¹³

I detta avsnitt gör vi en direkt jämförelse mellan underlagen för ansökningar om verkställighet av kvarstadsbeslut och för ansökningar om verkställighet av betalningssäkring.

Det finns stora skillnader i hur ofta sökanden lämnar upplysningar till Kronofogdemyndigheten i samband med ansökan om verkställighet av kvarstad eller betalningssäkring. Dessutom finns det skillnader i omfattningen av de upplysningar som lämnas till Kronofogdemyndigheten.

¹¹⁰ Här avser svaren både enklare ekonomiska kartläggningar och kvalificerade ekonomiska analyser. Se enkäten till Kronofogdemyndigheten fråga 3a och 4a.

¹¹¹ Åklagarenkäten fråga 20.

¹¹² Intervju Kronofogdemyndigheten 2010-03-29. Jämför Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, Förverkande och andra åtgärder mot ekonomiska fördelar av brott – En handbok, s. 36, och Skatteverkets handledning för betalningssäkring 2004 s. 69.

¹¹³ Intervju Kronofogdemyndigheten 2010-03-29.

Det är vanligare med upplysningar i form av enklare ekonomisk kartläggning än kvalificerad ekonomisk analys. Se punkterna nedan.

- Upplysningar i form av *enklare ekonomisk kartläggning*: Nästan samtliga tjänstemän vid specialverkställighetsteamerna får ofta eller mycket ofta sådana upplysningar vid ansökningar om verkställighet av betalningssäkring. Vid ansökningar om verkställighet av kvarstad får ungefär hälften av tjänstemännen ofta eller mycket ofta sådana upplysningar.¹¹⁴
- Upplysningar i form av *kvalificerad ekonomisk analys*: En tredjedel av tjänstemännen får ofta eller mycket ofta sådana upplysningar vid ansökningar om betalningssäkring. Vid ansökningar om verkställighet av kvarstad är det endast tre procent av tjänstemännen som ofta eller mycket ofta får sådana upplysningar.¹¹⁵

En del åklagare lämnar över huvud taget inte upplysningar till Kronofogdemyndigheten i samband med ansökan om verkställighet av kvarstad. Andelen åklagare som inte lämnar sådana upplysningar är nästan dubbelt så stor vid Åklagarmyndigheten jämfört med Ekobrottsmyndigheten.¹¹⁶

När det gäller utförliga upplysningar om tillgångar, finns det också skillnader mellan ansökningar om verkställighet av kvarstad och betalningssäkring. Sådana utförliga upplysningar kan avse inte bara vilka tillgångar som finns utan också var i exempelvis en bostad som Kronofogdemyndigheten kan hitta dem.¹¹⁷ I samband med verkställighet av kvarstad får drygt en tredjedel av tjänstemännen vid specialverkställighetsteamerna ofta eller mycket ofta utförliga upplysningar om personers tillgångar. Vid verkställighet av betalningssäkringar är det mer än två tredjedelar av tjänstemännen som ofta eller mycket ofta får sådana upplysningar.¹¹⁸

3.7 **Brister i Kronofogdemyndighetens återkoppling till uppgiftslämnare**

Kronofogdemyndighetens återkoppling om vad lämnade upplysningar beträffande ekonomiska förhållanden resulterat i varierar i förhållande till de uppgiftslämnande myndigheterna. Brottsutredare och enheter inom

¹¹⁴ Enkäten till Kronofogdemyndigheten fråga 3a–b.

¹¹⁵ Enkäten till Kronofogdemyndigheten fråga 5a–b.

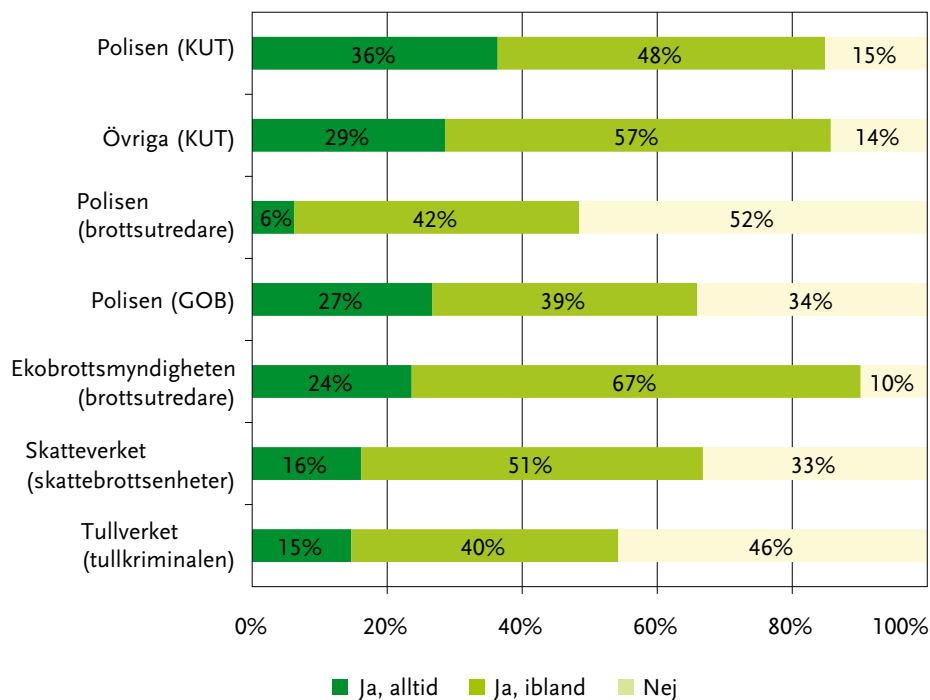
¹¹⁶ Åklagarenkäten fråga 19a.

¹¹⁷ Intervju Kronofogdemyndigheten 2010-03-29.

¹¹⁸ Enkäten till Kronofogdemyndigheten fråga 4a–b.

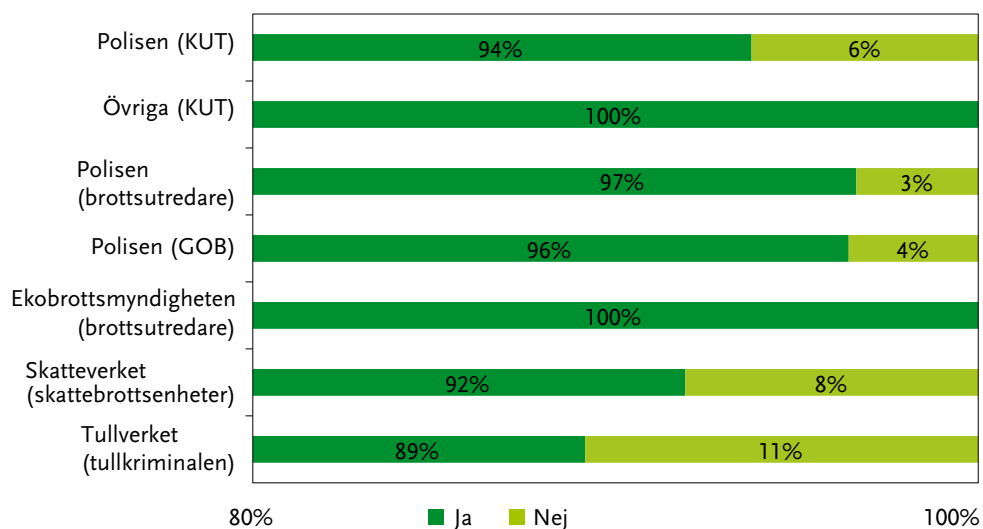
kriminalunderrättstjänsten har ett stort behov av återkoppling. Se figurerna 10 och 11 nedan.

Figur 10 Återkoppling från Kronofogdemyndigheten till uppgiftslämnare



Eftersom majoriteten av åklagarna har avstått från att besvara frågan finns varken Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten med i diagrammet. Svarsfrekvensen för Åklagarmyndigheten för denna fråga var sex procent och för Ekobrottsmyndigheten var den noll procent.

Figur 11 Behov av återkoppling från Kronofogdemyndigheten till uppgiftslämnare



Eftersom majoriteten av åklagarna avstått från att besvara frågan finns varken Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten med i diagrammet.

Drygt en tredjedel av cheferna för kriminalunderrättelseenheterna anger att Kronofogdemyndigheten alltid lämnar återkoppling om vad som drivits in tack vare upplysningarna. Hälften anger att de får sådan återkoppling ibland. Återkopplingen till de regionala underrättelsecentrumen är betydligt mer frekvent än till andra underrättelseenheter. Så gott som samtliga underrättelseenheter anger att de behöver återkoppling.¹¹⁹

Kronofogdemyndighetens återkoppling till brottsutredare är mindre frekvent än myndighetens återkoppling till underrättelseenheter. Återkopplingen till brottsutredare är mest frekvent till Ekobrottsmyndigheten och minst frekvent till polisen (inklusive aktionsgrupperna mot grov organiserad brottslighet) och Tullverket. I likhet med underrättelseenheterna, anger så gott som samtliga brottsutredare att deras enheter behöver återkoppling från Kronofogdemyndigheten.¹²⁰

Nästan samtliga åklagare har avstått från att besvara enkätfrågorna om Kronofogdemyndigheten lämnar återkoppling och om de behöver återkoppling om utfallet av lämnade upplysningar om personers tillgångar och skulder.¹²¹

En majoritet av tjänstemännen vid Kronofogdemyndighetens specialverkställighetsteam uppger att de alltid lämnar återkoppling om utfallet av upplysningar om personers tillgångar och skulder. En tredjedel lämnar återkoppling ibland. I drygt hälften av fallen återkopplar tjänstemännen skriftligen till uppgiftslämnaren. Det finns regionala skillnader i återkopplingen. Specialverkställighetsteamet vid Östra verkställighetsregionen är det team som oftast ger återkoppling till uppgiftslämnarna. Teamet lämnar, till skillnad från de övriga, så gott som alltid skriftlig återkoppling.¹²²

Kronofogdemyndigheten ska enligt lagstiftningen ge återkoppling till Skatteverkets processförare.¹²³ Myndigheten har själv åtagit sig att från och med 2010 lämna återkoppling till Ekobrottsmyndighetens åklagare om utfall av kvarstadsärenden. Det finns dock ingen fastlagd rutin för hur sådan återkoppling ska lämnas. Det finns inte heller någon riktlinje för återkoppling till Åklagarmyndighetens åklagare eller till Tullverket.¹²⁴

¹¹⁹ KUT-enkäten fråga 15a, 15b, 15c.

¹²⁰ Brottsutredarenkäten fråga 17b och 17c.

¹²¹ Åklagarenkäten fråga 19c och 19d.

¹²² Enkäten till Kronofogdemyndigheten fråga 6a.

¹²³ 10 § förordningen (1978:881) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter.

¹²⁴ Intervju Kronofogdemyndigheten 2010-09-09.

3.8 Förutsättningarna för det operativa arbetet

Framgångsfaktorer

Det behövs särskild kompetens för att kartlägga ekonomiska förhållanden.¹²⁵ Dessutom behövs det goda kunskaper om regelverket, exempelvis för att iakttagelser om hur tillgångar används ska kunna användas vid verkställighet av ansökningar om kvarstad och betalningssäkring.¹²⁶ För att oväsentlig information ska kunna gallras bort och relevant information om personers tillgångar ska tas om hand, behövs det riktlinjer för hur information om personers ekonomiska föras vidare mellan de olika stegen i processen. Det gäller till exempel inför åklagares beslut om förundersökning ska inledas eller inte.¹²⁷

3.8.1 Myndigheterna saknar ekonomisk expertis

Enligt våra enkäter saknar myndigheterna generellt sett tillräcklig kompetens för att kartlägga ekonomiska förhållanden hos personer med anknytning till brottslighet. Inom kriminalunderrättelsetjänsten anger knappt hälften av cheferna att det inte finns tillräcklig kompetens för att göra sådana kartläggningar. Det som framför allt saknas är ekonomisk expertis.¹²⁸

Det är främst polismyndigheternas och Tullverkets brottsutredare som anger att deras myndigheter saknar tillräcklig sådan kompetens. Tullverket framhåller dock att det inom tullkriminalverksamheten finns tjänstemän med särskild kompetens för att göra kartläggningar av ekonomiska förhållanden i förundersökningar.¹²⁹ Av Ekobrottsmyndighetens och Skatteverkets brottsutredare anger däremot en stor majoritet att det finns tillräcklig kompetens för sådana kartläggningar. Också dessa anger att det framför allt är ekonomisk expertis som saknas. Därefter saknas allmänna utredare.¹³⁰ Den stora utmaningen för polisen är skillnaderna i kompetens mellan de olika polismyndigheterna. Det saknas en helhetssyn i kompetensförsörjningen. Nya former av brottslighet, nya krav på insatser och nya verktyg för polisen har tidigare mötts med lösningar i de enskilda fallen utan egentlig systematik inom polismyndigheterna.¹³¹

¹²⁵ Intervju Åklagarmyndigheten 2010-03-16, intervju Ekobrottsmyndigheten 2010-03-26.

¹²⁶ Intervju Åklagarmyndigheten 2010-03-17, intervju Finanspolisen 2010-03-18

¹²⁷ Intervju Åklagarmyndigheten 2010-03-16.

¹²⁸ KUT-enkäten fråga 1a och 1b.

¹²⁹ Tullverket 2010-10-11.

¹³⁰ Brottsutredarenkäten fråga 7a och 7b.

¹³¹ Intervju Rikspolisstyrelsen 2010-09-01.

Det är också en majoritet av åklagarna som totalt sett anger att det saknas tillräcklig kompetens inom deras myndigheter för att kartlägga misstänkta ekonomiska förhållanden. Andelen är särskilt framträdande hos Åklagarmyndigheten. Myndigheten framhåller att den egentligen inte har till uppgift att göra sådana kartläggningar. I de förundersökningar som leds av åklagare biträder andra myndigheter med utredningsresurser och i förekommande fall ekonomisk expertis. Åklagarmyndigheten har dock nyligen anställt finansiella analytiker vid i första hand de internationella åklagarkamrarna.¹³² En majoritet av Ekobrottsmyndighetens åklagare anser att det finns tillräcklig sådan kompetens vid myndigheten. Den kompetens som saknas är, i likhet med vad underrättelsecheferna och brottsutredarna angett, främst ekonomisk expertis.¹³³

3.8.2 *Bristande kunskaper om centrala verktyg*

Vid flera av myndigheterna finns det bristande kunskaper om centrala verktyg som förverkande, förvar och kvarstad. Utbildningsnivån när det gäller förverkande är låg inom kriminalunderrättelsetjänstens enheter. Den anges dock vara bättre vid de regionala underrättelsecentrumen. Den främsta orsaken är att personalen inte har erbjudits någon sådan utbildning.¹³⁴

Också bland brottsutredare vid de berörda myndigheterna är den generella utbildningsnivån om förverkande låg. Två tredjedelar av brottsutredarna har inte fått utbildning under de senaste tre åren. Tullverket har tillsammans med Ekobrottsmyndigheten högst andel brottsutredare som fått sådan utbildning de senaste tre åren. Den vanligaste orsaken till att brottsutredare inte har fått utbildning om förverkandefrågor är att de inte har erbjudits någon sådan. För de av Ekobrottsmyndighetens brottsutredare som inte har fått utbildning är den vanligaste orsaken, förutom att de inte erbjudits någon, att de inte har haft tid. Utebliven utbildning är en förklaring till att mer än två tredjedelar av samtliga brottsutredare känner mindre väl eller inte alls till när förverkande och utvidgat förverkande kan användas. Kunskapsnivån är också låg om när tvångsmedlen förvar och kvarstad kan användas. De flesta känner mindre väl eller inte alls till dessa.¹³⁵

Däremot har en större andel av åklagarna fått utbildning om förverkande under de senaste tre åren. De av Åklagarmyndighetens och Ekobrottsmyndighetens åklagare som inte har fått sådan utbildning

¹³² Åklagarmyndigheten 2010-10-11.

¹³³ Åklagarenkäten fråga 7a och 7b.

¹³⁴ KUT-enkäten fråga 2a.

¹³⁵ Brottsutredarenkäten fråga 1a och 1b, fråga 2, fråga 3 och fråga 4.

anger olika orsaker till detta. För Åklagarmyndighetens åklagare är den främsta orsaken att åklagarna inte har erbjudits någon utbildning. För Ekobrottsmyndighetens åklagare är den främsta orsaken att de inte har haft tid.¹³⁶

3.8.3 Få tjänstemän använder gemensamma checklistor

Det är få underrättelsetjänstemän och brottsutredare som använder checklistor i samband med kartläggningar av personers ekonomiska förhållanden. På underrättelsenivån har mindre än en tredjedel av enheterna riktlinjer för i vilka situationer kartläggning av "intressanta personers" ekonomiska förhållanden ska göras. I fråga om hjälpmedel i form av checklistor har ungefär en tredjedel av enheterna tillgång till checklistor.¹³⁷ När det gäller brottsutredare använder en fjärdedel checklistor. Den främsta orsaken till att brottsutredare inte använder checklistor är att de inte har tillgång till sådana.

Inom polisen (inklusive aktionsgrupperna mot grov organiserad brottslighet) är det vanligast att den enskilda brottsutredaren själv har utarbetat en checklista för kartläggning av ekonomiska förhållanden. Däremot använder de flesta brottsutredare vid Skatteverket, Tullverket och Ekobrottsmyndigheten checklistor som utarbetats antingen av den egna myndigheten eller av någon annan myndighet.¹³⁸

Bland åklagarna är det en fjärdedel som alltid använder handböcker eller checklistor. Det är lika stor andel som inte använder sådana. Nästan hälften använder handböcker eller checklistor ibland. Av de åklagare som redovisat orsaker till att de inte använder handböcker eller checklistor anger flesta som skäl att de är väl insatta i tillvägagångssättet.¹³⁹

Inom den nationella brottsutbytesfunktionen har de deltagande myndigheterna diskuterat frånvaron av enhetliga checklistor inom bland annat polisen. Skatteverket kommer att lämna exempel på myndighetens checklistor för så kallade kontantberäkningar till funktionen, för att den på lämpligt sätt ska sprida checklistorna inom myndigheterna. Skatteverket har också under våren 2010 hållit en informationsträff för polisen om kontantberäkningar.¹⁴⁰

¹³⁶ Över två tredjedelar av åklagarna har fått utbildning om förverkande och utvidgat förverkande. Se åklagarenkäten fråga 1 a–b.

¹³⁷ KUT-enkäten fråga 7.

¹³⁸ Brottsutredarenkäten fråga 12a–c.

¹³⁹ Åklagarenkäten fråga 14a och 14b.

¹⁴⁰ Intervju Skatteverket 2010-09-23.

3.8.4 Myndigheternas tolkning och tillämpning av sekretesslagstiftningen varierar

Myndigheterna lämnar upplysningar till varandra om personers ekonomiska förhållanden i varierande omfattning. En viktig orsak till detta är att myndigheterna tolkar sekretesslagstiftningens förutsättningar för att kunna lämna sådana upplysningar på olika sätt.¹⁴¹ Den bilden har bekräftats vid flera tillfällen under vår granskning.

När det gäller uppgifter från underrättelseverksamhet och brottsutredning, skyddas sådana uppgifter av särskilda sekretessbestämmelser. För uppgifter i underrättelseverksamhet förutsätts att sekretess gäller.¹⁴² I fråga om förundersökning gäller sekretess till skydd för intresset att förebygga eller beivra brott och sekretess till skydd för den enskilde.¹⁴³ I de fallen följer sekretessen med uppgiften när den lämnas till en annan myndighet.¹⁴⁴

Sekretessbelagda uppgifter kan få lämnas ut under vissa förutsättningar, om det finns en sekretessbrytande bestämmelse.¹⁴⁵ De situationer som främst blir aktuella i samband med underrättelseverksamhet eller brottsutredning är följande:

- Att det är fråga om ett nödvändigt uppgiftslämnande. Denna bestämmelse ska tillämpas restriktivt. Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter får bara ske om det är en nödvändig förutsättning för att myndigheten ska kunna fullgöra ett visst åliggande.¹⁴⁶
- Att det finns en skyldighet enligt lag eller förordning att lämna uppgifterna.¹⁴⁷
- Att det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Det är här fråga om den så kallade generalklausulen.¹⁴⁸

¹⁴¹ Se till exempel Ekobrottsmyndigheten, *Redovisning av regeringsuppdrag att bilda en nationell specialistfunktion för brottsutbytesfrågor vid Ekobrottsmyndigheten s. 14*, Rikspolisstyrelsen, *Slutredovisning av regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen och andra myndigheter för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten*, 2009-06-26, s. 11 f. Se även till exempel intervju Rikspolisstyrelsen 2010-09-01.

¹⁴² Det råder en så kallad presumtion för sekretess; enligt 18 kap. 2 § 1–2 st. Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, gäller sekretess om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas.

¹⁴³ Se 18 kap. 1 § och 35 kap. 1 § OSL.

¹⁴⁴ Se Lenberg, Geijer, Tansjö, *Offentlighets- och sekretesslagen – En kommentar*, sid 18:1:3.

¹⁴⁵ Se 3 kap. 1 § OSL.

¹⁴⁶ Se 10 kap. 2 § OSL, jämför prop. 1979/80:2 Del A s. 465 och 494.

¹⁴⁷ Se 10 kap. 28 § OSL. Bestämmelser som anger att uppgifter får lämnas från en myndighet till en annan omfattas inte av regeln i 10 kap. 28 § OSL, se Lenberg, Geijer Tansjö, *Offentlighets- och sekretesslagen – En kommentar*, s 10:28:2.

¹⁴⁸ Se 10 kap. 27 § OSL. I den numera upphävda sekretesslagen (1980:100) fanns den nu aktuella generalklausulen i 14 kap. 3 §.

Ett exempel på en sekretessbrytande regel i fråga om statliga fordringar är att en sökande som har uppgifter om gäldenärens ekonomiska förhållanden, vilka kan antas vara av betydelse för indrivningen, ska lämna dessa uppgifter till Kronofogdemyndigheten.¹⁴⁹ Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten anser att den bestämmelsen bryter den sekretess som kan finnas för uppgifterna hos sökanden.¹⁵⁰

Tillämpningen av generalklausulen är ett stort problem inom de berörda myndigheterna. Tolkningarna av omfattningen varierar och intresseavvägningen genomförs på olika sätt.¹⁵¹ När det gäller uppgiftslämnande från polis och åklagare till Kronofogdemyndigheten om enskildas ekonomiska förhållanden, använder myndigheterna ett uttalande från Riksdagens ombudsmän (JO) från 1999 som stöd för detta. JO uttalade att den dåvarande sekretesslagen enligt sin ordalydelse inte uteslöt att uppgifter som omfattades av sekretess till skydd för enskilds personliga och ekonomiska förhållanden lämnades från polis eller åklagare till Kronofogdemyndigheten. Förutsättningen var dock enligt JO att det först görs en intresseavvägning i det enskilda fallet.¹⁵² De myndigheter som lämnar uppgifter till Kronofogdemyndigheten brukar använda det JO-uttalandet som stöd.¹⁵³

Problemens omfattning verkar variera mellan de olika myndigheterna; på brottsutredarnivå är det främst Skatteverkets brottsutredare som anger att lagstiftningen är ett hinder för att lämna upplysningar till Kronofogdemyndigheten. Brottsutredarna inom polisen (inklusive aktionsgrupperna mot grov organiserad brottslighet) och Ekobrottsmyndigheten anger i stället att kompetensbrist inom den egna enheten är den främsta orsaken till att det inte lämnas upplysningar om misstänkta tillgångar till Kronofogdemyndigheten.¹⁵⁴

Ett exempel på brottsutredare som aktivt prövar möjligheten att efter en intresseavvägning i det enskilda fallet lämna upplysningar om tillgångar till andra myndigheter är NOVA-gruppen vid Polismyndigheten i Stockholms län.¹⁵⁵

¹⁴⁹ 7 § indrivningsförordningen (1993:1229).

¹⁵⁰ Se Kronofogdemyndighetens handledning för utmätning 2010, s. 244, e-post från Skatteverket 2010-05-19, dnr 131 336352-10/113 samt e-post från Kronofogdemyndigheten 2010-09-29. Skyldigheten att lämna sådana uppgifter följer, enligt båda myndigheterna, av 10 kap. 28 § OSL jämförd med 7 § Indrivningsförordningen (1993:1229). Se även e-post från Åklagarmyndigheten 2010-11-08 och e-post från Ekobrottsmyndigheten 2010-11-10.

¹⁵¹ Se inledningen av detta avsnitt.

¹⁵² JO, beslut 1999-03-09, dnr 3746-1997.

¹⁵³ Det finns också tidigare JO-uttalanden som beaktas av myndigheterna. JO har i två tidigare yttranden ansett att sådant uppgiftslämnande (om hävande av beslag till Kronofogdemyndigheten) inte bör få ske om det inte har direkt lagstöd. Se JO 1987/88 s. 93 och JO 1988/89 s. 45 samt e-post från Ekobrottsmyndigheten 2010-04-26.

¹⁵⁴ Brottsutredarenkäten fråga 17d.

¹⁵⁵ Intervju Polismyndigheten i Stockholms län 2010-09-21.

3.8.5 Tydligare styrning av betalningssäkring än kvarstad

Styrningen av när kartläggningar ska göras av personers ekonomi, och när upplysningar om deras ekonomi ska lämnas i samband med ansökan om säkringsåtgärd, är tydligare inom Skatteverket än inom Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten.

Skatteverkets styrning av uppgiftslämnande i samband med ansökan om verkställighet av betalningssäkring

Skatteverket betonar att en god och tidig kontakt med Kronofogdemyndigheten underlättar den kommande verkställigheten av fordringen. Om Skatteverkets processförare (som ansöker om verkställighet av betalningssäkring) har tillgång till uppgifter (från exempelvis skatterevision) om tillgångar eller annan relevant information för verkställigheten, ska de uppgifterna vidarebefordras till Kronofogdemyndigheten för att underlätta verkställigheten. Enligt Skatteverkets handledning för betalningssäkring bör detta ske så tidigt som möjligt och helst redan i samband med att Skatteverket lämnar in ansökan om betalningssäkring till förvaltningsrätten.¹⁵⁶ Enligt Skatteverkets särskilda riktlinjer för betalningssäkring ska skatterevisorn i samband med att denne kontaktar processförare eller granskningsledare ha tagit fram underlag för de tillgångar (enligt färdiga mallar) som finns i ärendet. Normalt ska revisorn upprätta en förhandspromemoria som ligger till grund för myndighetens ansökan om betalningssäkring; i den ska det bland annat redovisas uppgifter om tillgångar. Förhandspromemorian ska överlämnas i tre exemplar till Skatteverkets processförare. Revisorn ska också överlämna en förteckning över kända tillgångar till processföraren. Därefter *ansvarar* processföraren för att förteckningen över gäldenärens tillgångar och skulder överlämnas till Kronofogdemyndigheten.¹⁵⁷

Åklagarmyndighetens och Ekobrottsmyndighetens styrning av uppgiftslämnande i samband med ansökan om verkställighet av kvarstad

Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten har inte några motsvarande riktlinjer som Skatteverket, för när upplysningar om tillgångar ska lämnas till Kronofogdemyndigheten. Däremot anger myndigheterna i sin handbok för förverkande att om det finns förutsättningar för en framställning om kvarstad bör åklagaren i ett så tidigt skede som möjligt kontakta såväl domstolen som Kronofogdemyndigheten. Detta för att kunna informera, planlägga och klara ut praktiska detaljer kring ett kommande

¹⁵⁶ Skatteverket, *Handledning för betalningssäkring 2004*, s. 69 f., jämför *Skatteverket Handledning för betalningssäkring 2010*, s. 73.

¹⁵⁷ Skatteverket, riktlinje för betalningssäkring.

beslut om kvarstad och därigenom möjliggöra en så snabb och effektiv handläggning som möjligt. För att verkställigheten ska kunna planeras bör detta ske så tidigt som möjligt, helst i samband med att åklagarens framställning om kvarstad lämnas in till domstolen. Åklagaren ska informera Kronofogdemyndigheten om egendom som tagits i förvar. Om det framkommit uppgifter om tillgångar under förundersökningen, anger myndigheterna att dessa uppgifter *torde* kunna vidarebefordras till Kronofogdemyndigheten för att underlätta verkställigheten. I handboken finns det också exempel på hur en ansökan om verkställighet av kvarstad kan utformas. I fråga om upplysningar om tillgångar nämner exemplet bara tillgångar som har tagits i förvar, inte andra tillgångar. Det finns dock ett kommentarfält i mallen för ytterligare upplysningar som kan vara av värde för Kronofogdemyndighetens handläggning.¹⁵⁸

En orsak till den avsiktligt vaga skrivningen i förverkandehandboken om åklagarens uppgiftslämnande till Kronofogdemyndigheten, är enligt Åklagarmyndigheten att åklagare inte anses kunna lämna uppgifter om en misstänkt persons ekonomi som framkommit under förundersökningen, om det inte föreligger en sekretessbrytande regel. I vilken mån den så kallade generalklausulen¹⁵⁹ är tillämplig i detta fall har enligt Åklagarmyndigheten inte prövats. En allmän uppfattning är dock enligt myndigheten att generalklausulen kan tillämpas för sådant uppgiftslämnande, om åklagaren i varje enskilt fall gör en prövning och finner att intresset av att lämna uppgifter till Kronofogdemyndigheten överväger det intresse som sekretessen ska skydda. Den myndighetsgemensamma funktionen för brottsutbytesfrågor planerar att ta fram ett myndighetsgemensamt underlag för uppgiftslämnande till Kronofogdemyndigheten. Det kan därför enligt Åklagarmyndigheten finnas skäl att ta upp denna fråga på nytt.¹⁶⁰

Sökanden av säkringsåtgärd har ett ansvar för att underlätta indrivningen

Sökanden av verkställighet av betalningssäkringsbeslut eller kvarstadsbeslut som gäller statliga fordringar (till exempel skatt, tull, värdeförverkande och företagsbot) har enligt indrivningsförordningen ett ansvar för att underlätta Kronofogdemyndighetens indrivning. Om sökanden har uppgifter om de ekonomiska förhållandena hos den person vars tillgångar beslutet om säkringsåtgärd avser (gäldenären) och de uppgifterna kan antas ha betydelse för indrivningen av fordringen, ska sökanden lämna de upplysningarna

¹⁵⁸ Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, *Förverkande och andra åtgärder mot ekonomiska fördelar av brott – En handbok*, s. 32, 36 och 47, e-post från Åklagarmyndigheten 2010-09-06, jämför med bland annat JO:s beslut 1999-03-09, dnr 3746-1997.

¹⁵⁹ Se 10 kap. 27 § OSL.

¹⁶⁰ E-post från Åklagarmyndigheten 2010-09-06.

till Kronofogdemyndigheten.¹⁶¹ Som vi har redovisat i avsnitt 3.8.4 ovan, anser Kronofogdemyndigheten, Skatteverket, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten att denna regel bryter den sekretess som kan finnas för uppgifterna hos sökanden. I ärenden om verkställighet av betalningssäkring är det Skatteverket eller Tullverket som är sökande. I ärenden om verkställighet av kvarstad för värdeförverkande och företagsbot är det åklagaren som är sökande. Myndigheterna har dock olika uppfattning om huruvida indrivningsförordningens regel om sökandens ansvar för att lämna tillgängliga upplysningar är tillämplig för åklagare.¹⁶²

Strategier och riktlinjer för kartläggning och uppgiftslämnande

Det är få av de granskade myndigheterna som har fastställt någon strategi eller riktlinjer för när och i vilket syfte tillgångar och skulder ska kartläggas och när uppgifter om tillgångar ska lämnas till andra myndigheter. Ett undantag är exempelvis Polismyndigheten i Uppsala län, som har en särskild rutin för hur kartläggningar av personers ekonomiska förhållanden ska hanteras i samband med att frågor om förverkande uppkommer. Även om rutinen hittills har använts i ett fåtal fall, anger tjänstemän vid myndigheten att rutinen har bidragit till en ökad medvetenhet inom myndigheten om frågor som rör kartläggningar av ekonomiska förhållanden.¹⁶³ Rikspolisstyrelsen framhåller att det förmodligen behövs såväl strategier som utrymme för individuella bedömningar i varje enskilt fall.¹⁶⁴

¹⁶¹ 7 § indrivningsförordningen (1993:1229).

¹⁶² Enligt 1 kap. 6 § utsökningsbalken hanteras indrivning av skatt och tull som allmänt mål vid Kronofogdemyndigheten. Fordringar i form av värdeförverkande och företagsbot hanteras också som allmänna mål, se prop. 2007/08:68 s. 38 och Kronofogdemyndighetens handledning för utmätning 2010 avsnitt 1.3. Eftersom indrivning av fordringar i form av värdeförverkande och företagsbot hanteras som allmänt mål, följer begäran om verkställighet av kvarstad för sådana fordringar samma regler. Åklagaren har därmed ett ansvar för att underlätta verkställigheten genom att lämna tillgängliga upplysningar om personens ekonomiska förhållanden till Kronofogdemyndigheten, se e-post från Kronofogdemyndigheten 2010-09-28 och 2010-09-29. Skatteverket anser att åklagaren måste lämna de uppgifter som behövs för att säkerställa verkställigheten, se e-post från Skatteverket 2010-05-19. Jämför Walin, Gregow, Löfmarck, Millqvist, Persson, *Utsökningsbalken, en kommentar*, 4:e upplagan s. 26. Att det är åklagaren som är sökande av verkställighet av beslut om kvarstad för värdeförverkande och företagsbot redovisar vi i avsnitt 2.3. Se även e-post från Åklagarmyndigheten 2010-11-08 och Ekobrottsmyndigheten 2010-11-10. Enligt Åklagarmyndigheten är det oklart om regeln i 7 § indrivningsförordningen är tillämplig för åklagare. Ekobrottsmyndigheten instämmer i den uppfattningen.

¹⁶³ Telefonsamtal med Polismyndigheten i Uppsala, 2010-08-30.

¹⁶⁴ Intervju Rikspolisstyrelsen 2010-09-01.

3.9 Sammanfattande iakttagelser

- Kartläggningar av ekonomiska förhållanden startar sent i processen.
- En fjärdedel av samtliga enheter inom kriminalunderrättelsetjänsten har inte kartlagt ekonomiska förhållanden.
- Ekonomiska kartläggningar ingår ibland i brottsutredningar. De flesta ekonomiska kartläggningarna är händelsestyrda och inte underättelsestyrda.
- Förundersökningsledare (åklagare) ger ofta direktiv om kvalificerade ekonomiska analyser sent i processen.
- Majoriteten av brottsutredarna, enheterna inom kriminalunderrättelsetjänsten och åklagarna kontrollerar om personer är restförda för gamla fordringar hos Kronofogdemyndigheten.
- Myndigheternas lämnande av spontana upplysningar till Kronofogdemyndigheten varierar. Bland myndigheternas brottsutredare står polisens aktionsgrupper mot grov organiserad brottslighet och Ekobrottsmyndigheten för de högsta andelarna. Polismyndigheterna i övrigt står för den lägsta andelen. Av samtliga åklagare lämnar de flesta inte spontana upplysningar till Kronofogdemyndigheten.
- Det finns förbättringsmöjligheter när det gäller lämnande av upplysningar om hur tillgångar används.
- Skatteverket lämnar fler och utförligare upplysningar i samband med betalningssäkring än åklagarna i samband med kvarstad.
- Det finns brister i Kronofogdemyndighetens återkoppling till de övriga granskade myndigheterna om vad upplysningar har resulterat i.
- Det saknas expertis för att göra kartläggningar av personers ekonomi.
- Det finns kunskapsbrister om centrala verktyg mot vinning av brottslighet.
- Tolkningen av sekretesslagstiftningen varierar mellan myndigheterna. Det är en orsak till att myndigheternas informationslämnande till varandra varierar.
- Det är en tydligare styrning av betalningssäkringar än av kvarstadsärenden. Myndigheterna har olika uppfattning om huruvida indrivningsförordningens regel om sökandens ansvar för att lämna tillgängliga upplysningar är tillämplig för åklagare.

4 Övergripande styrning och uppföljning

4.1 Myndigheternas styrning och uppföljning

4.1.1 *Styrningen av "vinningsfrågor" är främst inriktad mot grov organiserad brottslighet*

Samtliga granskade myndigheter har interna mål som berör insatser mot vinning av brottslighet. Målen fokuserar på att ta vinningen av brott från dem som begått brotten. Styrningen berör främst insatser mot grov och organiserad brottslighet. I övrigt skiljer sig målen mellan myndigheterna, beroende på att de har olika ansvarsområden.

Ekobrottsmyndigheten

Ekobrottsmyndighetens styrning utgår från myndighetens regleringsbrev och myndighetens egen vision. Av myndighetens fyra prioriterade områden har två stycken anknytning till området vinning av brottslighet. Det första är grov ekonomisk brottslighet och ekonomisk brottslighet som har kopplingar till annan grov och organiserad brottslighet. Det andra är bekämpning av penningtvätt samt åtgärder för att spåra, säkra och återföra utbyte av brott. Målen för det sistnämnda området är att utbyte av brott ska spåras, säkras och återföras i ökad omfattning. Det ska ingå som ett led i kriminalunderrättelseverksamheten och brottsutredningarna. Antalet ärenden där åklagare och kriminalunderrättelseverksamhet samråder med myndighetens brottsutbytesenhet ska öka med 50 procent. Kammarcheferna ska följa upp att det framställs i genomsnitt ett yrkande per åklagare om kvarstad som syftar till säkrande av tillgångar inför ett framtida förverkande eller återförande av brottsvinster och att antalet yrkanden om utvidgat förverkande ökar.¹⁶⁵ Utöver detta har myndigheten under 2010 infört en rutin om att det i varje akt ska finnas en särskild checklista för vinningsinriktade åtgärder.

¹⁶⁵ Ekobrottsmyndighetens verksamhetsplan 2010, s. 3.

Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsens mål för och övrig styrning av polismyndigheternas insatser mot vinning av brottslighet avser främst området grov organiserad brottslighet.¹⁶⁶ Polisens planeringsförutsättningar är Rikspolisstyrelsens styrdokument för att utveckla och precisera de mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast för polisverksamheten. Planeringsförutsättningarna är också ett verktyg för att förmedla de målen och riktlinjerna till polisorganisationen. I planeringsförutsättningarna för åren 2010–2012 anger Rikspolisstyrelsen som mål att ”förutsättningarna för att bedriva grov organiserad och systemhotande brottslighet i Sverige ska försämrats”. Som delstrategi anges bland annat att särskild uppmärksamhet ska ägnas åt att spåra och förverka vinning av brott.¹⁶⁷ I planeringsförutsättningarna för 2011–2013 betonar Rikspolisstyrelsen i delstrategin om vinning av brottslighet bland annat att polismyndigheterna ska ha kompetens och avsätta resurser för att kunna bedriva utredningar som syftar till att återta brottsvinster parallellt med den ordinarie brottsutredningen.¹⁶⁸ De enskilda polismyndigheterna ansvarar för att genomföra strategin, för att det finns tillräcklig kompetens och för att det avsätts tillräckliga resurser inom området. Frågor om utredningsmetodik – vilka berör insatser mot vinning av brottslighet – styrs inom ramen för polisens nationella utredningskoncept.¹⁶⁹ Rikspolisstyrelsen ansvarar för att följa upp polismyndigheternas genomförande av strategin och deras verksamhet på området. Uppföljningen ska ske bland annat genom dialoger med polismyndigheterna inför resultatredovisningen och genom Rikspolisstyrelsens inspektioner. Rikspolisstyrelsen har dock hittills inte genomfört någon inspektion på detta område.¹⁷⁰

Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndighetens styrning av insatser mot vinning av brottslighet avser också främst insatser mot grov organiserad brottslighet. Inom ramen för Åklagarmyndighetens övergripande utvecklingsverksamhet ska myndighetens samlade strategi mot grov organiserad brottslighet följas upp och redovisas i slutet av 2010. Användningen av företagsbot och återföring

¹⁶⁶ Intervju Rikspolisstyrelsen 2010-09-01.

¹⁶⁷ Rikspolisstyrelsen, huvudkontoret, Polisens planeringsförutsättningar för perioden 2010–2012, Co 903-1120/09, s. 17.

¹⁶⁸ Rikspolisstyrelsen, huvudkontoret, Polisens planeringsförutsättningar för perioden 2011–2013, EA-903-1401/10, s. 21.

¹⁶⁹ Riksrevisionen drog i en granskningsrapport från våren 2010 slutsatsen att Rikspolisstyrelsen inte har säkerställt att det nationella utredningskonceptet tillämpas fullt ut i polisorganisationen. Riksrevisionen ansåg att det är nödvändigt att hela polisorganisationen tar till sig de tydliga riktlinjer som polisens nationella utredningskoncept utgör. Se Riksrevisionen, *Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare*, RiR 2010:10, s. 54 f.

¹⁷⁰ E-post Rikspolisstyrelsen 2010-10-18.

av utbyte av brott ska öka och bli mer enhetlig.¹⁷¹ Myndigheten ska under 2010 tillsätta tjänster för ekorevisorer vid de internationella åklagarkammarna och vid åklagarkammaren i Linköping för att effektivisera arbetet med brottutbytesfrågor. Den internationella åklagarkammaren i Malmö har också getts ett särskilt uppdrag för att stärka det internationella samarbetet i förverkandefrågor.¹⁷² Inom miljöbrottsområdet ska myndighetens riksenhet för miljö- och arbetsmiljömål aktivt arbeta för att företag som begår miljöbrott berövas eventuellt utbyte av brott. Det ska bland annat ske genom en aktiv och rättssäker användning av företagsbot.¹⁷³

Kronofogdemyndigheten

Kronofogdemyndighetens generella styrning utgår från regeringens uttalanden i budgetpropositioner, myndighetens regleringsbrev och myndighetens instruktion. Kronofogdemyndighetens återrapportering av insatser mot vinning av brottslighet redovisas i anslutning till myndighetens beskrivning av genomförda åtgärder mot den grova organiserade brottsligheten.¹⁷⁴ I myndighetens verksamhetsplan för perioden 2010–2012 anger myndigheten att för verksamhetsgrenen Verkställighet och indrivning ska ett nära samarbete med de regionala underrättelsecentrumen bedrivas. Fokus ska sättas på att utmäta brottsvinster. Samverkan med andra myndigheter ska utvecklas och effektiviseras liksom det internationella utbytet.¹⁷⁵

Skatteverket

Skatteverkets styrning av insatser mot vinning av brottslighet utgår från regeringens uttalanden i budgetpropositioner för utgiftsområdet Skatt, tull och exekution samt från myndighetens regleringsbrev. Utifrån långsiktiga gemensamma mål för Skatteverket har myndigheten satt upp årliga mål inom de olika verksamhetsgrenarna. När det gäller insatser mot vinning av brottslighet berörs främst verksamhetsgrenarna Beskattning och Brottsbekämpning. De årliga målen avser områden eller företeelser där myndigheten bedömt att det behövs en kraftsamling.¹⁷⁶ Enligt myndighetens

¹⁷¹ Åklagarmyndighetens verksamhetsplan för 2010 s. 7. Myndighetens instruktion innehåller inga preciseringar av insatser mot vinning av brottslighet.

¹⁷² Åklagarmyndigheten, *Åklagarmyndighetens arbete mot grov organiserad brottslighet 2010*, s. 4 f.

¹⁷³ Åklagarmyndigheten, *Aktionsplan för miljöbrott år 2010*, sid. 2.

¹⁷⁴ Kronofogdemyndighetens årsredovisning för 2009, s. 19. Kronofogdemyndighetens regleringsbrev och instruktion innehåller ingen uttrycklig reglering av insatser mot vinning av brottslighet.

¹⁷⁵ Kronofogdemyndigheten, *Kronofogdens 3-årsplan 2010-2012*, s.16.

¹⁷⁶ Skatteverket, *Verksamhetsmål Skatteverket 2010*, SKV 191, utgåva 3. För exempelvis verksamhetsgren Brottsbekämpning gäller följande verksamhetsmål för 2010: 1. Underrättelseverksamheten vid skattebrottsenheterna bedrivs så att den genererar minst 125 underrättelserapporter och 600 registrerade ärenden i Skatteverkets underrättelseregister. 2. Utredningstiden för skattebrottsärenden är kort: I genomsnitt avslutas mindre komplicerade ärenden inom 80 dagar och i genomsnitt avslutas 90 procent av samtliga ärenden inom 220 dagar. Myndighetens instruktion innehåller inga preciseringar i fråga om arbetet mot vinning av brottslighet, jämför förordning (2007:780) med instruktion för Skatteverket.

verksamhetsplan för 2010 ska den del av verksamhetsgrenen Beskattning som avser insatser mot ekonomisk brottslighet bland annat fokusera på att stoppa grov brottslighet genom att i första hand säkra pengar.¹⁷⁷ Ur Skatteverkets synvinkel har det inte medfört några interna problem att myndighetens regleringsbrev inte har något mål om att redovisa och analysera hur arbetet med brottsutbytesfrågor har bedrivits och utvecklats.¹⁷⁸

Tullverket

Tullverkets insatser mot vinning av brottslighet innefattas i och återrapporeras under myndighetens "mål 1" enligt regleringsbrevet. Det målet avser att brottsbekämpningen ska inriktas på att begränsa den organiserade och storskaliga brottsligheten. Myndigheten ska bidra till att minska antalet kriminella nätverk som ägnar sig åt narkotika-, alkohol- eller tobaksmuggling eller ekonomisk brottslighet. Myndigheten har inte ställt upp någon mätbar indikator för resultat beträffande insatser mot vinning av brottslighet. Däremot är förverkande av vinning en indikator (myndigheten anger inte hur indikatorn ska mätas) på att Tullverkets brottsbekämpning arbetar underrättelsestyrt.¹⁷⁹

4.1.2 Svårt att följa upp ärenden och utfall av insatser mot vinning av brottslighet

Åklagarmyndighetens och Ekobrottsmyndighetens ärendehanteringssystem Cåbra är inte utformat för att kunna följa insatser mot vinning av brottslighet. Till exempel finns det i Cåbra inga uppgifter om de belopp (fordringar) som åklagarna söker verkställighet av hos Kronofogdemyndigheten. Från och med mitten av oktober 2010 är det tänkt att kvarstad ska föras in som en egen del i Cåbra. Tanken är att det ska gå att följa handläggningen från åklagarens yrkande, till domstolens beslut och slutligen åklagarens begäran om verkställighet. För att få fram uppgifter om belopp kommer det dock även fortsättningsvis att krävas en manuell genomgång av varje akt. Åklagarmyndigheten har inte haft någon avsikt att i Cåbra lagra några belopp eller att följa kvarstadsärenden längre än vad som behövs för att fullgöra vad myndigheten anser vara

¹⁷⁷ Verksamhetsplan för Skatteverket 2010, s. 20. Detta mål är nytt för 2010.

¹⁷⁸ Intervju Skatteverket 2010-09-23.

¹⁷⁹ Tullverkets verksamhetsplan 2010 s. 16 f. I april 2010 informerade Tullverkets brottsbekämpningsstab att förverkande av pengar eller egendom som åtkommit genom brott eller som härrör från brottslig verksamhet ska redovisas efter att dom avkunnats i tingsrätt. Tullverket 2010-10-11. Tullverkets instruktion innehåller i likhet med regleringsbrevet inga preciseringar beträffande insatser mot vinning av brottslighet, jämför förordning (2007:782) med instruktion för Tullverket.

åklagarens ansvar. Därmed är det inte möjligt att få fram sådana uppgifter ur uppföljningssystemen för Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten.¹⁸⁰

Skatteverket följer löpande upp antalet betalningssäkringar och deras regionala fördelning. Myndighetens IT-system stöder dock inte uppföljning av yrkade, ansökta och säkrade belopp i betalningssäkringar. Den enda möjligheten att kunna följa sådana belopp är att manuellt granska varje ärende för sig. Det har Skatteverket inte gjort.¹⁸¹

Det finns inga sammanställda uppgifter om polismyndigheternas sakförverkanden som avser vinning av brott, även om det kan antas att de värdemässigt är av betydligt mindre omfattning än värdeförverkanden (fordringar). För att kunna få fram tillförlitliga data krävs det en manuell granskning av varje ärende.¹⁸²

Tullverket har i dagsläget inte möjlighet att ta fram tillförlitliga uppgifter om sak- och värdeförverkande. Myndigheten bedriver ett projekt för att modernisera IT-stödet i sin brottmålsprocess. I framtiden kommer det att bli möjligt att följa upp sådana uppgifter.¹⁸³

Kronofogdemyndigheten har inte löpande följt upp utfallet av specialverkställighetsteamens kvarstadsärenden och betalningssäkringar, det vill säga hur stor del av ansökta belopp som faktiskt kunnat säkras hos personer med anknytning till brottslighet. Specialverkställighetsteamens uppföljning ingår i uppföljningen av myndighetens hela verksamhetsgren Verkställighet och indrivning, utan separat uppföljning. Myndighetens specialverkställighetsteam i den Östra verkställighetsregionen har dock sedan flera år löpande följt upp dess utfall i form av ansökta och säkrade belopp i kvarstadsärenden och betalningssäkringar. Det är svårt att i efterhand följa upp utfallet i sådana ärenden, eftersom Kronofogdemyndighetens rutiner för gallring innebär att sådana ärenden ska gallras senast inom fem år men tidigast vid utgången av andra kalenderåret efter avregistreringen.¹⁸⁴

¹⁸⁰ E-post från Åklagarmyndigheten 2010-05-12 och 2010-09-20, telefonsamtal Ekobrottsmyndigheten 2010-09-21.

¹⁸¹ E-post från Skatteverket 2010-06-07.

¹⁸² Det är respektive polismyndighet som ansvarar för att verkställa sakförverkanden, enligt 1 § förordningen (2004:1319) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m., samt RPSFS 2009:12, FAP 202-2. Telefonsamtal 2010-06-22 och 2010-06-23 med Rikspolisstyrelsen.

¹⁸³ E-post från Tullverket 2010-09-20.

¹⁸⁴ E-post Kronofogdemyndigheten 2010-09-23.

4.1.3 *Det är inte möjligt att samlat följa upp kostnader*

Det går inte att beräkna hur mycket en kartläggning av ekonomiska förhållanden kostar och inte heller den totala kostnaden för arbetet mot vinning av brottslighet för berörda myndigheter. Detta beror på att det inte finns någon överblick av genomförda ekonomiska kartläggningar. Till exempel kan Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten utifrån sitt gemensamma uppföljningssystem Cåbra inte söka fram utredningsåtgärder beträffande vinning av brottslighet i efterhand.¹⁸⁵ Ekobrottsmyndigheten gör dock sedan oktober 2010 en månatlig manuell uppföljning av flera sådana åtgärder.¹⁸⁶

4.1.4 *Kronofogdemyndigheten har inte lämnat information till övriga aktörer*

Inom Kronofogdemyndigheten har det sedan tidigare funnits och diskuterats indikationer på de stora skillnaderna mellan utfallet i betalningssäkringar och utfallet i kvarstadsärenden, som Riksrevisionen har kunnat visa genom bearbetningar av data över de verkställda ansökningarna under 2008 och 2009. De indikationerna har Kronofogdemyndigheten inte diskuterat med de andra myndigheterna och inte heller med Finansdepartementet.¹⁸⁷

Sökanden av verkställighet av betalningssäkringsbeslut eller kvarstadsbeslut som gäller statliga fordringar (till exempel skatt, tull, värdeförverkande och företagsbot) har som vi tidigare nämnt ett ansvar för att till Kronofogdemyndigheten lämna tillgängliga uppgifter som kan antas vara av betydelse för indrivningen. Kronofogdemyndigheten har diskuterat med Skatteverket vilka upplysningar som "kan antas vara av betydelse för indrivningen". Några motsvarande diskussioner har myndigheten inte fört med vare sig Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten eller Tullverket.¹⁸⁸ Betydelsen av att göra ekonomiska kartläggningar inför ansökan om kvarstad eller betalningssäkring, har dock enligt Kronofogdemyndigheten diskuterats med Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket i samband med samarbetsprojekt.¹⁸⁹

¹⁸⁵ E-post Ekobrottsmyndigheten 2010-03-15. E-post Åklagarmyndigheten 2010-05-12.

¹⁸⁶ E-post Ekobrottsmyndigheten 2010-10-14.

¹⁸⁷ Intervju Kronofogdemyndigheten 2010-09-09, intervju Finansdepartementet 2010-06-08.

¹⁸⁸ Se 7 § indrivningsförordningen och e-post från Kronofogdemyndigheten 2010-09-29 samt intervju Kronofogdemyndigheten 2010-09-09. Myndigheterna har dock olika uppfattning om åklagare har ett ansvar för att lämna sådana upplysningar i samband med ansökan om verkställighet av kvarstad, se avsnitt 3.8.5.

¹⁸⁹ Kronofogdemyndigheten 2010-10-08.

4.1.5 *Den nationella brottsutbytesfunktionen har startat men dess uppföljning har inte kommit i gång*

Regeringen gav 2009 de granskade myndigheterna i uppdrag att bilda en myndighetsgemensam nationell specialistfunktion för brottsutbytesfrågor. Dess verksamhet ska redovisas till Regeringskansliet i slutet av maj 2012. Funktionen är placerad vid Ekobrottsmyndigheten. Den ska utgöra ett sådant stöd för den operativa verksamheten vid respektive myndighet att brottsutbytesfrågor kan handläggas effektivt utifrån en myndighetsgemensam strategi. Ekobrottsmyndigheten ska i samverkan med de övriga myndigheterna fortlöpande följa verksamheten i funktionen och vidta de åtgärder som krävs för att verksamheten där ska fungera på ett så effektivt sätt som möjligt. Regeringen anger inte i själva beslutet om och i så fall hur funktionen ska följa upp annan verksamhet än den egna.¹⁹⁰

I myndigheternas åiterrapportering över bildandet av funktionen anger de att funktionens mål är att ge ett sådant stöd för den operativa verksamheten i myndigheterna att frågor om vinning av brott kan handläggas enligt den metod och de verktyg som är mest effektiva i de enskilda ärendena. En av funktionens inledande uppgifter bör vara att snabbt ta fram en gemensam myndighetsstrategi för dess arbete. Varje samverkande myndighet ska höja kunskaperna hos den egna myndighetens medarbetare i frågor som gäller spårande, säkrande och återförande av vinning av brott. Funktionen ska också identifiera och analysera hinder i sin verksamhet eller i den operativa verksamheten i de samverkande myndigheterna när det gäller frågor om utbyte av brott. De samverkande myndigheterna har också uttalat att gemensamma insatser för att återföra utbyte av brott bör utvärderas ur ett myndighetsövergripande perspektiv.¹⁹¹ Samarbetet inom funktionen har dock nyligen kommit i gång och myndigheterna som ingår i funktionen har inte gemensamt utvecklat uppföljningsfrågorna ännu.¹⁹²

¹⁹⁰ Regeringens uppdrag 2009-11-12 till Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten att bilda en myndighetsgemensam nationell specialistfunktion för brottsutbytesfrågor, dnr Ju2008/8737/Å. I skälen för regeringens beslut framhåller den bland annat att för att uppnå en effektiv handläggning av brottsutbytesfrågor krävs att myndigheterna har kapacitet att agera snabbt, kompetent och rättssäkert med tillämpning av den lagstiftning som är mest verkningfull i det enskilda fallet. En god operativ förmåga att hantera brottsutbytesfrågor måste därför finnas vid varje myndighet. I arbetet med att spåra, säkra, återföra och förverka vinster av brott är det av stor vikt att myndigheternas insatser riktas mot ett gemensamt mål. Därefter anger regeringen bland annat att kontinuerlig uppföljning, analys, kompetenssäkring, samordning och metodutveckling i nära anslutning till den praktiska verksamheten är nödvändigt för att ett sådant arbetssätt ska fungera.

¹⁹¹ Ekobrottsmyndigheten, Redovisning av regeringsuppdrag att bilda en nationell specialistfunktion för brottsutbytesfrågor vid Ekobrottsmyndigheten, 2010-05-31, s. 12 f.

¹⁹² E-post Ekobrottsmyndigheten 2010-09-02.

4.2 Regeringens styrning och uppföljning

4.2.1 Regeringens styrning av insatser mot vinning av brottslighet är inte enhetlig

Regeringens styrning genom regleringsbrev av myndigheternas insatser mot vinning av brottslighet är inte enhetlig. Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Rikspolisstyrelsen har från och med 2010 ett särskilt återrapporteringskrav i regleringsbrevet om arbetet med frågor om brottsutbyte. Motsvarande återrapporteringskrav saknas i regleringsbrev för Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten.

För såväl Åklagarmyndigheten som Ekobrottsmyndigheten anger regeringen som mål att kvaliteten och effektiviteten i brottsutredningen och processföringen ska förbättras. Detta ska leda till ökad lagföring. Regeringen anger som ett övrigt återrapporteringskrav att Åklagarmyndigheten respektive Ekobrottsmyndigheten ska redovisa och analysera hur arbetet med brottsutbytesfrågor har bedrivits och utvecklats. Ekobrottsmyndigheten ska också redovisa och analysera de åtgärder som myndigheten har vidtagit för att förstärka och vidareutveckla bekämpningen av grov ekonomisk brottslighet.¹⁹³ Åklagarmyndighetens instruktion innehåller inga preciseringar i fråga om insatser mot vinning av brottslighet.¹⁹⁴

I regleringsbrevet för Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisen anger regeringen bland annat att polisen ska bidra till att öka människors trygghet. Det är därför viktigt att förtroendet för polisen är högt. Polisen ska bli mer effektiv och verksamhetsresultatet ska utvecklas. Skillnaderna mellan polismyndigheterna ska minska. En större andel brott ska klaras upp och det brottsförebyggande arbetet ska utvecklas. På samma sätt som för Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten, anger regeringen i regleringsbrevet att Rikspolisstyrelsen ska redovisa och analysera hur arbetet med brottsutbytesfrågor har bedrivits och utvecklats.¹⁹⁵

¹⁹³ Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Åklagarmyndigheten, 2009-12-21, och regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Ekobrottsmyndigheten, 2009-12-21. För Åklagarmyndigheten gäller målet för hela verksamheten. För Ekobrottsmyndigheten gäller målet för Utredning och lagföring. Ekobrottsmyndigheten hade för 2009 ett övrigt återrapporteringskrav att redovisa hur verksamheten vid myndighetens brottsutbytesenhet har bedrivits och utvecklats. Ekobrottsmyndigheten är enligt sin instruktion nationellt kontor för återvinning inom EU i fråga om att spåra och identifiera vinning eller annan egendom som härrör från brott, se 5 a § förordningen (2007:972) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.

¹⁹⁴ Förordningen (2007:971) med instruktion för Åklagarmyndigheten.

¹⁹⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen, 2010-06-17. Rikspolisstyrelsen är enligt sin instruktion nationellt kontor för återvinning inom EU i fråga om att spåra och identifiera vinning eller annan egendom som härrör från brott, se 2 § 2 st. 1 e) förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

Återrapporteringskravet beträffande brottsutbytesfrågor för Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och polisen är främst kvalitativt.¹⁹⁶ Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten har inte fått ett sådant uppdrag från regeringen.¹⁹⁷ Finansdepartementet har inte begärt någon uppföljning från Kronofogdemyndigheten om utfallet av kvarstadsärenden och betalningssäkringar. Orsaken är att departementet förlitar sig på att myndigheterna informerar departementet om väsentliga problem i verksamheten.¹⁹⁸

Enligt samtliga myndigheter skulle det underlätta om deras uppdrag och prioriteringar på området formulerades på likartade sätt, för att de på lika villkor ska kunna delta i det myndighetsöverskridande samarbetet på området.¹⁹⁹ Enligt Rikspolisstyrelsen finns det annars en risk för att myndigheternas gemensamma prioriteringar mot vinning av brottslighet inte realiseras.²⁰⁰ För Tullverket och Skatteverket anges regleringsbrevens olika utformning ha mindre betydelse för deras interna styrning och prioritering av insatser mot vinning av brottslighet.²⁰¹ Enligt Kronofogdemyndigheten påverkar regeringens olika mål och återrapporteringskrav (eller avsaknaden av sådana) graden av regeringens styrning. Detta påverkar de granskade myndigheternas prioriteringar av insatser mot vinning av brottslighet. Kronofogdemyndigheten efterfrågar därför en tydligare samordning mellan Justitiedepartementet och Finansdepartementet så att de granskade myndigheterna får gemensamma mål och återrapporteringskrav i regleringsbrev.²⁰²

När det gäller kompetensförsörjningen inom polisen bedömde Riksrevisionen i en granskningsrapport under 2010 att målet om 20 000 poliser i riket riskerar att motverka möjligheten att rekrytera civila utredare. Riksrevisionen bedömde att denna typ av detaljstyrning av personalstyrkans omfattning och sammansättning kan få konsekvenser för effektiviteten i verksamheten.²⁰³

¹⁹⁶ Regleringsbrev 2010 för Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten och för Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisen.

¹⁹⁷ Myndigheternas instruktioner innehåller inte heller några preciseringar i fråga om insatser mot vinning av brottslighet. Se förordning (2007:780) med instruktion för Skatteverket, förordning (2007:782) med instruktion för Tullverket och förordning (2007:781) med instruktion för Kronofogdemyndigheten.

¹⁹⁸ Intervju Finansdepartementet 2010-06-08.

¹⁹⁹ Ekobrottsmyndigheten med flera, Redovisning av regeringsuppdrag att bilda en nationell specialistfunktion för brottsutbytesfrågor vid Ekobrottsmyndigheten, 2010-05-31, s. 13 f. Ekobrottsmyndigheten hade, till skillnad från de övriga myndigheterna, ett likartat återrapporteringskrav i regleringsbrevet för 2009.

²⁰⁰ Intervju Rikspolisstyrelsen 2010-09-01.

²⁰¹ Intervju Tullverket 2010-08-20, intervju Skatteverket 2010-09-23.

²⁰² Intervju Kronofogdemyndigheten 2010-09-09 samt Kronofogdemyndigheten 2010-10-08.

²⁰³ Riksrevisionen, *Hantering av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare*, RiR 2010 s. 9 och 57.

4.2.2 Målet om ökad lagföring inverkar på andra prioriteringar

Målet för rättsväsendet är den enskildes rättstrygghet och rättssäkerhet. Målet för kriminalpolitiken är att minska brottsligheten och att öka människors trygghet.²⁰⁴ Målet för verksamheten Utredning och lagföring är att brottsuppleringen ska öka och att verksamheten ska bedrivas med högt ställda krav på rättssäkerhet, kvalitet och effektivitet.²⁰⁵ Regeringen har i regleringsbrev för Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten brutit ned dessa mål till att kvaliteten och effektiviteten i brottsutredningen och processföringen ska förbättras. Detta ska leda till ökad lagföring.²⁰⁶

För Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten inverkar målet om ökad lagföring negativt på myndigheternas insatser mot vinning av brottslighet, eftersom målet om ökad lagföring har högst prioritet i åklagarnas dagliga arbete. Målet har också en inverkan på Tullverkets brottsbekämpning och på Kronofogdemyndighetens verkställighet av kvarstadsbeslut, eftersom åklagarna prioriterar lagföringen högst. Däremot uppges målet inverka på polisens och Skatteverkets insatser mot vinning av brottslighet i mindre utsträckning.²⁰⁷ Målet om ökad lagföring anges dock vara en viktig bakomliggande orsak till att åklagarna lämnar upplysningar om tillgångar i mindre utsträckning vid kvarstad än vad Skatteverket gör vid betalningssäkring.²⁰⁸

Justitiedepartementet framhåller att frågor om förverkande ingår i de brottsbekämpande myndigheternas uppgift att utreda och klara upp brott.²⁰⁹

²⁰⁴ Dessa mål beslutades av riksdagen genom bet. 1997/98:JuU1 och avsåg då politikområde Rättsväsendet. Genom ändringen till utgiftsområden 2008 gäller målet sedan dess för utgiftsområde Rättsväsendet. Se prop. 2007/08:1 utgiftsområde 4 och följande budgetpropositioner och betänkanden.

²⁰⁵ Se prop. 2009/10:1 s. 25.

²⁰⁶ Åklagarmyndighetens och Ekobrottsmyndighetens regleringsbrev för budgetåret 2010.

²⁰⁷ Intervju Åklagarmyndigheten 2010-08-24, Ekobrottsmyndigheten 2010-08-19, Tullverket 2010-08-20, Rikspolisstyrelsen 2010-09-01 och Kronofogdemyndigheten 2010-09-09.

²⁰⁸ Intervju Åklagarmyndigheten 2010-08-24, Ekobrottsmyndigheten 2010-08-19, Tullverket 2010-08-20, och Kronofogdemyndigheten 2010-09-09.

²⁰⁹ Justitiedepartementet 2010-10-11.

4.3 Regeringen har dröjt med att utreda ändringar i sekretesslagstiftningen

Regeringen avstod 2002 från att föreslå riksdagen generella sekretessbrytande bestämmelser för situationer där polis eller åklagare häver beslag. Ekosekretessutredningen hade föreslagit att en myndighet som förvarar beslagtagna egendom från en misstänkt ska vara skyldig att underrätta Kronofogdemyndigheten när beslaget hävs. Regeringen bedömde att en sådan skyldighet inte borde införas.²¹⁰ Sedan dess har regeringen inte vidtagit några andra åtgärder i frågan. I oktober 2010 gav dock regeringen en särskild utredare i uppdrag att se över regler om sekretess och utbyte av information mellan myndigheter när de samverkar i bekämpningen av grov organiserad brottslighet. Utredaren ska – med beaktande av bland annat den nya polisdatalagen som beslutades i juni 2010 – kartlägga behovet av förbättrade möjligheter för myndigheterna att utbyta uppgifter. Utredaren ska också utreda hur det behovet ska kunna tillgodoses på ett effektivt och rättssäkert sätt, efter en avvägning mot intresset av att skydda den enskildes personliga integritet. Utredningen ska begränsas till att omfatta uppgiftsutbyte inom ramen för myndigheternas samverkan mot grov organiserad brottslighet.²¹¹ Bakgrunden till utredningsuppdraget är en framställning från Rikspolisstyrelsen i samband med slutrapporteringen 2009 av ett uppdrag om åtgärder mot den grova organiserade brottsligheten.²¹²

²¹⁰ Se prop. 2001/02:191 s. 70 samt SOU 1999:53 s. 106 f. och s. 152.

²¹¹ Dir. 2010:112 *Tilläggsdirektiv till Utredningen om genomförande av dataskyddsrambeslutet (Ju 2010:02)*, 21 oktober 2010. Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2011. Utredaren är enligt uppdraget fri att ta upp och lämna förslag i näraliggande frågor som aktualiseras under utredningsarbetet. Polisdatalagen (2010:361) träder i kraft den 1 mars 2012. Den gäller vid behandling av personuppgifter i polisens och Ekobrottsmyndighetens brottsbekämpande verksamhet. I fråga om uppgiftslämnande till andra myndigheter har Rikspolisstyrelsen, polismyndigheter, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket rätt att ta del av personuppgifter som gjorts gemensamt tillgängliga i polisens brottsbekämpande verksamhet om den mottagande myndigheten behöver uppgifterna i sin brottsbekämpande verksamhet. Detta trots att sekretess enligt 21 kap. 3 § och 35 kap. 1 § OSL gäller för uppgifterna. Uppgifter som endast ett fåtal personer har rätt att ta del av anses inte som gemensamt tillgängliga. Se 1 kap. 1 och 16–18 §§, samt 3 kap. 1 § polisdatalagen (2010:361).

²¹² Telefonsamtal Justitiedepartementet 2010-06-15 och 2010-09-27.

4.4 Sammanfattande iakttagelser

- Myndigheternas mål fokuserar på att ta i från vinningen av brotten från dem som begått brotten. Styrningen är främst inriktad mot grov organiserad brottslighet.
- Det saknas uppföljning av ärenden och utfall beträffande insatser mot vinning av brottslighet. Det är inte möjligt att följa upp kostnaderna för statens insatser på området.
- Kronofogdemyndigheten har inte informerat övriga myndigheter eller Regeringskansliet om indikationer på problem i kvarstadsprocessen.
- Regeringens styrning av myndigheternas insatser mot vinning av brottslighet är inte enhetlig.
- Regeringens mål om ökad lagföring inverkar på myndigheternas insatser mot vinning av brottslighet.
- Regeringen har dröjt med att utreda ändringar i sekretesslagstiftningen. Regeringen har dock i oktober 2010 gett en utredare i uppdrag att se över regler om sekretess och utbyte av information mellan myndigheter när de samverkar i bekämpningen av grov organiserad brottslighet.

5 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat statens insatser mot vinning av brottslighet. Ett viktigt syfte med statens insatser på området är att öka rättsväsendets möjligheter att ta ifrån personer utbyte av brott och därigenom öka den brottsförebyggande effekten.

Samtliga granskade statliga insatser bygger på att staten "tar" tillgångar från personer med anknytning till brottslighet. Insatserna sker i samband med lagföring (utreda eller beivra brott), beskattnings- och tullförfaranden samt exekutiva åtgärder. Det förutsätter i princip att tillgångar kartläggs, fordringar fastställs samt tillgångar säkras och slutligen mäts ut för att betala fordringar. Systemet omfattar såväl centrala delar av rättsväsendet som aktörerna inom utgiftsområdet Skatt, tull och exekution. Eftersom det är fråga om flera olika verktyg och ett stort antal statliga aktörer, krävs en helhetssyn för att systemet ska fungera.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att det finns brister i delar av de statliga insatserna mot vinning av brottslighet. Därmed blir de samlade insatserna inte effektiva och utfallet relativt blygsamt. Det kan leda till att riksdagens förväntningar om en ökad brottsförebyggande effekt inte kan uppfyllas. Även om regeringen och myndigheterna fortlöpande har genomfört förbättringar i det system som statens insatser mot vinning av brottslighet utgör, bedömer Riksrevisionen att de behöver vidta ytterligare förbättringar för att åstadkomma en helhetssyn. Myndigheterna bör också utnyttja möjligheterna i den befintliga lagstiftningen fullt ut, vilket inte sker i dag.

Det finns ett antal framgångsfaktorer som kan bidra till en ökad effektivitet i systemet. En del av framgångsfaktorerna beaktas till viss del redan idag. Först och främst behövs kompetens att göra ekonomiska kartläggningar och kunskap om hur de centrala verktygen²¹³ mot vinning av brottslighet kan utnyttjas. Kartläggningar av personers ekonomi bör inledas tidigt i och även parallellt med brottsutredningar. Det bör tidigt i lagförings-, beskattnings- och tullprocessen beaktas om det kan uppkomma en fordran²¹⁴ på personen eller om denne redan är restförd för gamla fordringar hos Kronofogdemyndigheten. På så sätt kan en tidig bedömning göras av

²¹³ De centrala verktygen mot vinning av brottslighet är bland annat kvarstad, betalningssäkring och förvar eller beslag. Det är också viktigt att utnyttja iakttagelser om så kallad dold äganderätt, det vill säga iakttagelser om vem som använder vissa tillgångar och hur.

²¹⁴ I form av värdeförverkande, företagsbot, skadestånd, skatt eller tull.

om det är värt att påbörja en process med kvarstad eller betalningssäkring för nya fordringar, eller om det är bättre att efter sekretessprövning lämna uppgifter om tillgångar direkt till Kronofogdemyndigheten. För en ökad effektivitet krävs att myndigheterna utnyttjar den befintliga lagstiftningens möjligheter fullt ut. Det handlar bland annat om att – inom de gränser som sekretesslagstiftningen sätter – aktivt pröva möjligheterna att lämna information till andra myndigheter om ekonomiska förhållanden hos personer med anknytning till brottslighet. Utbyte av information har också den effekten att dubbelarbete kan minimeras, vilket höjer effektiviteten i hela processen. Det handlar också om att utnyttja de centrala verktygen mot vinning av brottslighet i större utsträckning än i dag. Det är viktigt att myndigheterna har väl fungerande arbetsätt och rutiner för detta.

Det behövs också riktlinjer för hur information om personers ekonomiska föras vidare mellan de olika stegen i processen. Förundersökningsledare bör ge tydliga och tidiga direktiv för när kartläggningar av personers ekonomiska förhållanden ska göras. Ytterligare en framgångsfaktor är att ansökningar om verkställighet av kvarstad eller betalningssäkring förbereds i god tid genom att åklagare (vid Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten) och processförare (vid Skatteverket och Tullverket) kontaktar Kronofogdemyndigheten redan inför ansökningar om kvarstad eller betalningssäkring vid domstol. Detta för att underlätta verkställigheten av besluten och därmed öka förutsättningarna att kommande fordringar ska kunna betalas.

5.1 Myndigheternas genomförande, planering och uppföljning

Riksrevisionens slutsats är att myndigheterna behöver vidta ytterligare åtgärder för att kunna begränsa vinning av brottslighet på ett effektivt sätt.

5.1.1 Det finns förutsättningar att tidigarelägga insatser

En viktig framgångsfaktor i arbetet mot vinning av brottslighet är att insatserna genomförs så tidigt som möjligt. Tidiga insatser är i många fall nödvändiga för att kunna säkerställa att fordringar som fastställs i samband med lagföring (utreda eller beivra brott) samt skatte- och tullförfaranden faktiskt betalas. I granskningen har det framkommit att insatserna genomgående bör tidigareläggas av samtliga granskade myndigheter. Det handlar om att inom såväl kriminalunderrättelsetjänsten som brottsutredningar kartlägga personers ekonomi där det bedöms

som nödvändigt. Åklagare bör ge tydliga och tidiga direktiv för när sådana kartläggningar ska göras, vilket förutsätter att de har tillräckligt underlag för att kunna ge sådana direktiv.

Ett genomgående inslag i svaren på Riksrevisionens enkäter är att det inom kriminalunderrättelsetjänsten, brottsutredningar och åklagarväsendet generellt sett saknas tillräcklig kompetens för att kartlägga personers ekonomiska förhållanden. Genom att höja kompetensen i de myndigheter som bedriver sådan verksamhet kan antalet kartläggningar inom kriminalunderrättelsetjänsten av personers ekonomiska förhållanden ökas. Höjd kompetens kan också medföra att fler kartläggningar och annan information om ekonomiska förhållanden förs vidare till brottsutredningar. Därmed minskar risken för att tidsbrist uppstår i senare led. Just tidsbrist anges vara en viktig orsak till att kartläggningar inte görs i brottsutredningar. De flesta kartläggningar av ekonomiska förhållanden som görs i brottsutredningar är händelsestyrda och minskar därmed i sig möjligheterna till tidiga insatser. Genom att också höja kompetensen att göra ekonomiska kartläggningar i brottsutredningar kan myndigheterna förbättra möjligheterna att göra så tidiga insatser som möjligt även när kartläggningarna är händelsestyrda.

I granskningen har det också framkommit brister i kommunikationen mellan brottsutredare och åklagare i fråga om överlämnande av ekonomiska kartläggningar. En fjärdedel av åklagarna uppger att det förekommer att brottsutredare kartlägger misstänkta personers ekonomiska förhållanden utan att åklagarna har gett direktiv om det. Eftersom den främsta orsaken till att åklagarna inte använder sådana kartläggningar är att en fordran mot den misstänkte inte beräknas uppkomma, innebär det att brottsutredarnas arbete genomförs i onödan.

5.1.2 *Betydande skillnader mellan vad som säkras i kvarstad och betalningssäkring*

Riksrevisionens bearbetningar visar att det "lönar sig" med tidiga insatser mot vinning av brottslighet. Andelen säkrade belopp i betalningssäkringar är betydligt större än vad Kronofogdemyndigheten driver in i samtliga mål. Genom att staten tidigt säkrar tillgångar för betalning av fordringar på personer med anknytning till brottslighet ökar möjligheterna att "ta pengarna" från dem. Riksrevisionen bedömer att det finns förutsättningar för att öka andelen säkrade belopp i betalningssäkringar ytterligare.

Små möjligheter att uppnå brottsförebyggande effekter genom säkringsverktyget kvarstad

Riksrevisionens bearbetning visar att en dubbelt så stor andel av de sökta beloppen säkras genom betalningssäkring jämfört med kvarstad. Det är här fråga om en jämförelse av utfallet mellan ansökningar om verkställighet av domstolarnas beslut om kvarstad respektive betalningssäkring. Under 2008 och 2009 säkrade Kronofogdemyndigheten 44 procent av de sökta beloppen i betalningssäkringar, vilket motsvarar cirka 0,6 miljarder kronor. Under samma period säkrade myndigheten 19 procent av de sökta beloppen i kvarstadsärenden, vilket motsvarar cirka 0,1 miljarder kronor. Eftersom andelen säkrade belopp i kvarstadsärenden är mycket liten, är möjligheterna att uppnå en brottsförebyggande effekt i sin tur mycket små. Det finns också en risk för att brottsoffer inte får skadestånd betalda direkt av gärningsmannen. I stället är de i större utsträckning än nödvändigt hänvisade till systemet med brottsskadeersättning via Brottsoffermyndigheten. Att endast 19 procent av fordringsbeloppen i kvarstadsärendena faktiskt kunnat säkras innebär också ett ökat tryck på effektivitetsförbättringar när det gäller uppgiftslämnande och indrivning beträffande gamla fordringar på personer med anknytning till brottslighet. Detta eftersom obetalda skulder blir restförda hos Kronofogdemyndigheten.

Otillräckligt uppgiftslämnande är en viktig förklaring

Vissa delar av skillnaden i utfall mellan verkställighet av kvarstad och betalningssäkring kan ha naturliga förklaringar. Ett exempel kan vara att de personer vars egendom blir föremål för betalningssäkring skiljer sig från de personer vars egendom blir föremål för kvarstad. Med hänsyn till sådana skillnader är det troligen inte möjligt att uppnå en lika stor andel säkrat belopp i kvarstadsärenden som i betalningssäkringar. Däremot bedömer Riksrevisionen att det är möjligt att höja andelen säkrat belopp i kvarstadsärenden i betydande mån. Som Riksrevisionens analys visar har storleken på de sökta beloppen i såväl betalningssäkringar som kvarstadsärenden inget samband med hur stor andel av dessa som Kronofogdemyndigheten säkrar. Förklaringarna till skillnaderna mellan säkrade belopp i kvarstadsärenden och betalningssäkringar är andra än de sökta beloppens storlek. Den främsta orsaken till differensen är att åklagarna generellt sett lämnar såväl färre som mindre utförliga upplysningar till Kronofogdemyndigheten i samband med ansökan om verkställighet av kvarstad, jämfört med vad Skatteverket lämnar till Kronofogdemyndigheten i samband med ansökan om verkställighet av betalningssäkring. Detta framgår såväl av våra enkäter som av intervjuer. Skatteverket är också bättre på att tidigt kontakta Kronofogdemyndigheten inför ansökan om betalningssäkring, vilket medför att Kronofogdemyndigheten bättre kan förbereda den kommande åtgärden.

Att åklagarna lämnar färre och mindre utförliga upplysningar än Skatteverket till Kronofogdemyndigheten kan delvis bero på att de inte har ytterligare upplysningar att vidarebefordra till Kronofogdemyndigheten. Detta kan i sin tur bero på att majoriteten av brottsutredarna inte gjort kartläggningar eller analyser av misstänkta personers ekonomi från 2009 och framåt. De kartläggningar som görs är oftast händelsestyrda och startar sent i processen. Det kan innebära att frågor om att säkra tillgångar många gånger uppstår utan att det har varit möjligt att dessförinnan kartlägga tillgångarna. En vanlig orsak till att ekonomiska kartläggningar inte görs är att det uppkommer tidsbrist som beror på att den misstänkte är frihetsberövad. Riksrevisionen menar dock, som också framgått tidigare, att det finns möjligheter att öka andelen underrättelsestyrda ekonomiska kartläggningar. Ett sätt för att möjliggöra detta, är att kriminalunderrättelsetjänsten gör fler kartläggningar av personers ekonomiska förhållanden och att mer information förs vidare till brottsutredningar. I så fall minskar risken för att tidsbrist uppkommer i ärenden där den misstänkte är frihetsberövad.

En annan orsak till att åklagarna lämnar färre och mindre utförliga upplysningar än Skatteverket i samband med ansökan om verkställighet kan vara att Ekobrottsmyndighetens och Åklagarmyndighetens styrning av vilken information som ska lämnas vid ansökan är mindre tydlig än Skatteverkets.

Olika uppfattningar om sökandens ansvar för att underlätta ansökan om verkställighet av säkringsåtgärd

Sökanden av indrivning av statliga fordringar har enligt en särskild regel i indrivningsförordningen ett ansvar för att underlätta Kronofogdemyndighetens indrivning. Regeln omfattar också ansökan om verkställighet av domstolarnas beslut om betalningssäkring och kvarstad. Skatteverket eller Tullverket är sökande av verkställighet av beslut om betalningssäkring för fordran i form av skatt eller tull. Åklagare är sökande av verkställighet av beslut om kvarstad för fordran i form av värdeförverkande och företagsbot. Skatteverkets styrning är tydlig i fråga om sökandens ansvar att lämna uppgifter, eftersom den anger att processföraren ansvarar för att ekonomiska kartläggningar överlämnas till Kronofogdemyndigheten i samband med ansökan om verkställighet av betalningssäkring. Åklagarmyndighetens och Ekobrottsmyndighetens styrning genom handboken för förverkande är avsiktligt vag ifråga om åklagarens uppgiftslämnande till Kronofogdemyndigheten i samband med ansökan om verkställighet av kvarstad. De granskade myndigheterna har olika uppfattning om huruvida indrivningsförordningens regel om sökandens ansvar för att lämna tillgängliga upplysningar är tillämplig för åklagare. Åklagarens ansvar som sökande är därmed oklart. Det kan vara en

ytterligare orsak till skillnaden i utfall mellan kvarstad och betalningssäkring. Genom att tydliggöra åklagarens ansvar som sökande, kan detta resultera i fler och utförligare upplysningar till Kronofogdemyndigheten i samband med åklagarnas ansökningar om verkställighet av kvarstad. Detta kan i sin tur bidra till att öka andelen säkrade belopp i ärenden om verkställighet av kvarstad.

5.1.3 *Spontan lämnade upplysningar kan ge god effekt*

Spontanupplysningar till Kronofogdemyndigheten kräver en relativt liten arbetsinsats men kan ofta ge god effekt i fråga om ökad indrivning av gamla fordringar hos personer som är restförda men som vid tidigare utmätningsförsök har saknat tillgångar. Ett exempel på detta är att specialverkställighetsteamerna vid Kronofogdemyndigheten under perioden januari–juli 2010 fick sådana upplysningar där det sammanlagda värdet av de utmäta tillgångarna uppgick till 4,7 miljoner kronor. Detta kan jämföras med att Kronofogdemyndigheten under samma period kunde säkra tillgångar till ett värde av 3,4 miljoner kronor, som en följd av polisens satsning mot grov organiserad brottslighet. Av våra enkäter framgår dock att det är sällan som Kronofogdemyndigheten får sådana upplysningar från de andra myndigheterna. Det finns därmed betydande förbättringsmöjligheter beträffande lämnande av sådana upplysningar. Det behövs också tydliga riktlinjer för hur sådant uppgiftslämnande ska gå till.

För att andra myndigheter ska bli mer benägna att lämna spontana upplysningar om personers ekonomiska förhållanden till Kronofogdemyndigheten behövs det en ökad återkoppling från Kronofogdemyndigheten om vad lämnade upplysningar har gett för resultat. En stor majoritet av underrättelseenheterna och brottsutredarna anger att de behöver en sådan återkoppling. Det finns dock brister i Kronofogdemyndighetens återkoppling till de uppgiftslämnande myndigheterna.

5.1.4 *Myndigheternas styrning av "vinningsfrågor" fokuserar främst på grov organiserad brottslighet*

Myndigheternas mål för vinningsfrågor fokuserar på att ta vinning av brott från de som begått brotten. Riksrevisionen tolkar detta som att målen därmed också avser mer övergripande effekter, som att minska vinning av brottslighet.

Myndigheternas styrning av arbetet mot vinning av brottslighet fokuserar främst på insatser mot grov organiserad brottslighet och därmed

inte på vinning av annan brottslighet. Ett exempel är Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna genom polisens planeringsföresättningar och prioritering av insatser mot grov organiserad brottslighet. Även om organiserad brottslighet är ett väsentligt område för statens insatser, finns det en betydande brottslighet som inte är att anse som organiserad. Det finns därmed en risk för att insatser mot vinning av brottslighet som saknar anknytning till organiserad brottslighet inte prioriteras tillräckligt av myndigheterna. Enligt Riksrevisionens bedömning finns det stora möjligheter att arbeta mer strukturerat med frågor om lämnande av information om personers tillgångar till Kronofogdemyndigheten och övriga myndigheter, vid sidan av satsningen mot grov organiserad brottslighet. Vi har nämnt ett exempel på detta i avsnitt 5.1.3 ovan.

Det är få av de granskade myndigheterna inom exempelvis polisen som har fastställt någon strategi eller några riktlinjer för när och i vilket syfte som personers ekonomi ska kartläggas och för när upplysningar om deras tillgångar ska eller kan lämnas till andra myndigheter. Rikspolisstyrelsen har inte vid sidan av satsningen mot grov organiserad brottslighet tagit fram en samlad strategi mot vinning av brottslighet som tillämpas inom polisorganisationen. Rikspolisstyrelsen har ännu inte heller genomfört någon inspektion av polismyndigheternas arbete på området.

5.1.5 *Stora brister i myndigheternas uppföljning*

De granskade myndigheterna saknar uppföljning av utfallet av såväl sina egna insatser som deras gemensamma insatser. Åklagarmyndighetens och Ekobrottsmyndighetens uppföljning är anpassad främst för att mäta målet om ökad lagföring, inte att följa insatser mot vinning av brottslighet. Även om Skatteverket löpande följer upp antalet betalningssäkringar, saknar myndigheten ett automatiskt uppföljningssystem för yrkade, ansökta och säkrade belopp i betalningssäkringar. Tullverket kan inte följa upp vare sig sakförverkande eller värdeförverkande i nuvarande IT-system. Polismyndigheternas sakförverkanden går inte att följa i de nuvarande IT-systemen. Inte heller Kronofogdemyndigheten, som är sist i hela kedjan av myndigheter, har följt upp utfallet av kvarstad och betalningssäkring. För att kunna följa upp insatserna krävs en manuell genomgång av varje ärende hos respektive myndighet. Den samlade myndighetsgemensamma nationella funktionen för brottsutbytesfrågor har inte heller utvecklat sitt arbete med uppföljningsfrågor.

Detta innebär att myndigheterna och därmed också regeringen och riksdagen saknar en samlad bild över utfallet av statens insatser på området. Därmed saknar regeringen och riksdagen också underlag för styrning på området.

5.1.6 *Kronofogdemyndigheten har inte uppmärksammat regeringen och de andra myndigheterna på de stora skillnaderna i utfall mellan kvarstad och betalningssäkring*

Även om Kronofogdemyndigheten inte löpande har följt upp det samlade utfallet av kvarstadsärenden och betalningssäkringar, har det sedan tidigare inom myndigheten funnits och diskuterats indikationer på stora skillnader i utfall mellan det som säkras genom betalningssäkring och det som säkras genom kvarstad. Kronofogdemyndigheten har inte informerat vare sig de andra myndigheterna eller Finansdepartementet om de indikationerna. Kronofogdemyndigheten har inte heller informerat Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten om vilka slags uppgifter som myndigheten behöver för verkställigheten av kvarstadsärendena. Dessutom har myndigheten inte informerat Tullverket om behovet av motsvarande uppgifter i betalningssäkringar.

5.1.7 *Det saknas tillräckligt med kompetens och kunskap*

En del av de granskade myndigheterna har – och rekryterar fortlöpande – expertis för kartläggning av ekonomiska förhållanden hos personer med anknytning till brottslighet. Ett genomgående inslag i svaren på Riksrevisionens enkäter är dock att det inom kriminalunderrättelsetjänsten, brottsutredningar och åklagarväsendet generellt sett saknas tillräckligt med sådan kompetens.

Dessutom finns det bristande kunskaper inom myndigheterna om centrala verktyg mot vinning av brottslighet, exempelvis förverkande, förvar och kvarstad. Den främsta orsaken torde vara att personalen inte har erbjudits utbildning om verktygen. Kunskapsbristen är generellt sett störst inom kriminalunderrättelsetjänstens enheter och hos myndigheternas brottsutredare.

Under granskningen har det också framkommit att de av polismyndigheternas brottsutredare som använder checklistor för kartläggning av misstänkta personers förhållanden oftast har utarbetat checklistorna själva. Detta kan enligt Riksrevisionens bedömning leda till rättssäkerhetsproblem. Förutsatt att Skatteverkets checklistor kommer att spridas till och framför allt användas av polismyndigheterna kan sådana problem rättas till.

5.2 Regeringens styrning

Riksrevisionens slutsats är att regeringen inte har gett myndigheterna tillräckliga förutsättningar för att begränsa vinning av brottslighet.

5.2.1 Regeringens styrning är inte enhetlig

Regeringens styrning utgår inte från ett helhetsperspektiv. Ett exempel är att regleringsbrevens utformning skiljer sig åt mellan de granskade myndigheterna i fråga om insatser mot vinning av brottslighet. Det är i och för sig naturligt att det finns skillnader mellan regleringsbreven, eftersom myndigheterna har olika uppdrag. De granskade myndigheterna (förutom polismyndigheterna) har dock getts i uppdrag av regeringen att bilda och samverka i den nationella specialistfunktionen för brottsutbytesfrågor. Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Rikspolisstyrelsen, som styrs av Justitiedepartementet, har dessutom som särskilt återrapporteringskrav att redovisa och analysera hur arbetet med brottsutbytesfrågor har bedrivits och utvecklats. Det kravet är främst kvalitativt. Tullverket, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten, som styrs av Finansdepartementet, saknar ett sådant återrapporteringskrav. Regeringen har i skälen för beslutet om att bilda den nationella specialistfunktionen för brottsutbytesfrågor framhållit att det är av stor vikt att myndigheternas insatser riktas mot ett gemensamt mål. Regeringen har dock inte i regleringsbrevens uppställt ett gemensamt och mer preciserat återrapporteringskrav i fråga om myndigheternas arbete mot vinning av brottslighet. Detta medför att myndigheternas uppställande och genomförande av gemensamma prioriteringar försvåras.

I granskningen har det också framkommit att målet om ökad lagföring prioriteras framför insatser mot vinning av brottslighet i åklagarnas dagliga arbete. Ett exempel är att åklagarna lämnar upplysningar om tillgångar i mindre utsträckning vid kvarstad än vad Skatteverket gör vid betalningssäkring. Det kan leda till att riksdagens förväntning om en ökad brottsförebyggande effekt inte kan uppfyllas. Samtidigt ligger det i myndigheternas ansvar att göra ändamålsenliga prioriteringar inom ramen för sina verksamheter.

När det gäller uppföljning av de statliga insatserna mot vinning av brottslighet, har regeringen visserligen gett Ekobrottsmyndigheten i samverkan med övriga berörda myndigheter ett visst utpekat ansvar för att fortlöpande följa verksamheten i den myndighetsgemensamma specialistfunktionen för brottsutbytesfrågor. Dessutom har regeringen gett dessa myndigheter i uppdrag att senast 2012 utvärdera verksamheten i den

funktionen. I beslutet om att inrätta funktionen har regeringen dock inte angett om och i så fall hur funktionen ska följa upp annan verksamhet än den egna. Det är därför oklart om och i vilken omfattning som funktionen kommer att arbeta med andra uppföljningsfrågor. Eftersom regeringen inte har gett någon aktör ett samlat ansvar för att kunna följa utvecklingen av de statliga insatserna mot vinning av brottslighet finns det en risk för att systemövergripande problem, till exempel brister i överlämnande av upplysningar om ekonomiska förhållanden hos personer med anknytning till brottslighet, faller mellan stolarna. Det krävs en tydlig styrning och samordning för att komma tillrätta med sådana brister och öka utfallet av främst kvarstadsärenden.

5.2.2 *Regeringen har dröjt med att utreda ändringar i sekretesslagstiftningen*

Under granskningen har det framkommit att de granskade myndigheterna tillämpar sekretesslagstiftningens möjligheter för att kunna lämna upplysningar om personers ekonomiska förhållanden på olika sätt. De främsta problemen gäller tolkningen av den så kallade generalklausulen, där effektivitetsintressen noga måste vägas mot integritetsintressen. Tolkningarna av dess omfattning varierar, och intresseavvägningen som förutsätts enligt regeln genomförs på olika sätt. Regeringen har i oktober 2010 gett en utredare i uppdrag att se över reglerna om sekretess och utbyte av information mellan myndigheter när de samverkar i bekämpningen av grov organiserad brottslighet. Som framgått tidigare anser Riksrevisionen att det finns stora möjligheter för myndigheterna att arbeta mer strukturerat med frågor om lämnande av information om personers tillgångar till Kronofogdemyndigheten och övriga myndigheter, vid sidan av myndigheternas samverkan mot grov organiserad brottslighet. Eftersom myndigheternas tillämpning av sekretesslagstiftningens förutsättningar för uppgiftslämnande varierar, borde regeringens utredningsuppdrag avse även generella insatser mot brottslighet. Även om utredaren är fri att ta upp och lämna förslag i näraliggande frågor kan inriktningen av uppdraget mot grov organiserad brottslighet, när det gäller insatser mot annan brottslighet, medföra att osäkerheter om tillämpningen av sekretesslagstiftningen kan komma att kvarstå.

5.3 Rekommendationer

5.3.1 Rekommendationer till regeringen

Komplettera målet om ökad lagföring

Regeringen har som mål för Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten angett att ”kvaliteten och effektiviteten i brottsutredningen ska förbättras. Detta ska leda till ökad lagföring.” Enligt Justitiedepartementet ingår frågor om vinning av brottslighet i de brottsbekämpande myndigheternas uppgift att utreda och klara upp brott. Även om det ingår i myndigheternas uppdrag att göra nödvändiga prioriteringar inom målen för sin verksamhet, har det i granskningen framkommit att åklagarna i praktiken prioriterar utredningsinsatser som leder till ökad lagföring framför insatser mot vinning av brottslighet. Riksrevisionen *rekommenderar* därför regeringen att se över om målet om ökad lagföring kan kompletteras med ett mål av exempelvis följande innebörd: Öka andelen insatser mot vinning av brottslighet inom ramen för en ökad lagföring.

Utveckla styrningen och uppföljningen av insatser mot vinning av brottslighet

Riksrevisionen anser att det finns behov av en tydligare styrning och samordning av myndigheternas insatser mot vinning av brottslighet för att åstadkomma en helhetssyn. Riksrevisionen *rekommenderar* därför regeringen att utveckla styrningen av myndigheternas insatser mot vinning av brottslighet. Detta bör ske genom att precisera och samordna återrapporteringskrav avseende insatser mot vinning av brottslighet. För att kunna utveckla styrningen bör regeringen utpeka en myndighet eller funktion som ska följa upp utfallet av insatserna gemensamt för området.

Se över reglerna om sekretess och utbyte av information även på andra områden än samverkan mot grov organiserad brottslighet

En viktig förutsättning för myndigheternas arbete mot vinning av brottslighet är att de – inom ramen för bland annat sekretesslagstiftningen – kan utbyta information om personers ekonomiska förhållanden. Myndigheternas tillämpning av lagstiftningen om sekretess och utbyte av information varierar dock. Det gäller såväl vid insatser mot vinning av grov organiserad brottslighet som vid insatser mot vinning av annan brottslighet. Det handlar om att noga väga integritetsintressen mot effektivitetsintressen. Regeringens uppdrag om att se över reglerna om sekretess och utbyte av information avser insatser mot grov organiserad brottslighet. Detta kan medföra att osäkerheter om tillämpningen av sekretesslagstiftningen kan komma

att kvarstå beträffande insatser mot annan brottslighet. Riksrevisionen *rekommenderar* därför regeringen att även se över reglerna om sekretess och utbyte av information som gäller vid insatser mot annan brottslighet än grov organiserad brottslighet. Regeringen bör pröva att utvidga det aktuella utredningsuppdraget.

Överväg behovet av författningsändringar för att tydliggöra åklagarens ansvar att lämna uppgifter i samband med ansökan om verkställighet av beslut om kvarstad

Den främsta orsaken till den stora differensen mellan utfallet av ansökningar om verkställighet av kvarstad respektive betalningssäkring, är att åklagarna generellt sett lämnar såväl färre som mindre utförliga upplysningar till Kronofogdemyndigheten i samband med ansökan om verkställighet av kvarstad än vad Skatteverket gör vid ansökan om verkställighet av betalningssäkring. De granskade myndigheterna har dock olika uppfattning om huruvida indrivningsförordningens regel om sökandens ansvar för att lämna tillgängliga upplysningar är tillämplig för åklagare. Riksrevisionen *rekommenderar* därför regeringen att överväga behovet av författningsändringar för att tydliggöra åklagarens ansvar för att lämna uppgifter i samband med ansökan om verkställighet av beslut om kvarstad.

5.3.2 *Rekommendationer till myndigheterna*

Utarbeta strategier och riktlinjer för det egna och det myndighetsgemensamma arbetet mot vinning av brottslighet

Det är få av de granskade myndigheterna som har fastställt någon strategi eller några riktlinjer för när och i vilket syfte som personers ekonomiska förhållanden ska kartläggas och när upplysningar om deras tillgångar ska eller kan lämnas till andra myndigheter. Riksrevisionen *rekommenderar* därför de granskade myndigheter som inte har utarbetat strategier eller riktlinjer att göra detta. Sådana strategier bör även omfatta insatser mot annan än organiserad brottslighet. Fokus bör läggas på de åtgärder som i uppföljningar visat sig ge störst effekt mot respektive brottskategori. Myndigheterna bör utforma strategierna så att de styr mot så tidiga insatser som möjligt, parallellt med att brott upptäcks och utreds. Riksrevisionen noterar i detta sammanhang att myndigheterna som samverkar i den nationella specialistfunktionen för brottsutbytesfrågor har uttalat att en av funktionens inledande uppgifter bör vara att snabbt ta fram en gemensam myndighetsstrategi för dess arbete. Det är angeläget att myndigheterna skyndsamt inleder det arbetet och därefter ser till att strategin genomförs och tillämpas av dem.

Eftersom myndigheternas tillämpning av sekretesslagstiftningen varierar, *rekommenderar* Riksrevisionen myndigheterna att utarbeta riktlinjer för att på ett strukturerat sätt utnyttja möjligheterna att – inom de ramar som sekretesslagstiftningen och JO:s uttalanden sätter och innan regelverket har setts över – mer aktivt lämna över spontana upplysningar till varandra, bland annat till Kronofogdemyndigheten.

För att kunna förbättra möjligheterna till en ökning av de belopp som säkras i ärenden om verkställighet av kvarstad *rekommenderar* Riksrevisionen Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten att förtydliga riktlinjerna för åklagarnas informationslämnande vid ansökan om verkställighet av kvarstad. Myndigheterna bör då arbeta för att åklagarens ansvar tydliggörs. Myndigheterna bör samråda med Kronofogdemyndigheten om vilken information som behövs vid ansökan om verkställighet av kvarstad.

Förbättra uppföljningen av insatser mot vinning av brottslighet

Det finns brister i samtliga granskade myndigheters uppföljning av insatser mot vinning av brottslighet. Riksrevisionen *rekommenderar* därför samtliga myndigheter att utveckla sin egen uppföljning så att den tillsammans med övriga myndigheters uppföljning kan ligga till grund för en samlad uppföljning av statens insatser inom området. En förutsättning för detta är att myndigheterna förbättrar sina IT-system, som stöd för en sådan uppföljning.

Höj medarbetarnas kunskapsnivå om lagstiftningens möjligheter och överväg rekrytering av ekonomisk expertis

Genom att också höja kompetensen att göra ekonomiska kartläggningar inom kriminalunderrättelsetjänsten och brottsutredningarna kan myndigheterna förbättra möjligheterna att göra så tidiga insatser som möjligt också i såväl underrättelsestyrda som händelsestyrda ärenden. De möjligheterna kan också förbättras genom att främst kriminalunderrättelsetjänstens enheter och brottsutredarna utbildas om centrala verktyg mot vinning av brottslighet (exempelvis förverkande, förvar och kvarstad). Riksrevisionen *rekommenderar* därför samtliga myndigheter att höja kompetensen och öka kunskapsnivån om lagstiftningens möjligheter och om vilka möjligheter övriga myndigheter har att agera inom området. Myndigheterna bör också överväga rekrytering av ekonomisk expertis för kartläggningar av ekonomiska förhållanden hos personer med anknytning till såväl organiserad brottslighet som annan brottslighet.

Kronofogdemyndigheten bör förbättra återkopplingen till de andra myndigheterna

Det finns en förbättringspotential i fråga om Kronofogdemyndighetens återkoppling till andra myndigheter om vad spontana upplysningar om personers ekonomiska förhållanden har resulterat i. Såväl enheterna inom kriminalunderrättelsetjänsten som brottsutredarna har ett mycket stort behov av återkoppling om vad Kronofogdemyndigheten kunnat driva in tack vare upplysningar. Riksrevisionen *rekommenderar* därför Kronofogdemyndigheten att mer aktivt och systematiskt arbeta med att öka myndighetens återkoppling till uppgiftslämnare vid de övriga granskade myndigheterna.

Referenslista

Författningar

Rättegångsbalk (1942:740)

Brottsbalk (1962:700)

Lag (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m.

Lag (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter

Lag (1979:197) om bötesverkställighet

Utsökningsbalk (1981:774)

Lag (1993:891) om indrivning av statliga fordringar

Lag (1996:1059) om statsbudgeten

Lag (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)

Polisdatalag (2010:361)

Förordning (1978:881) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter

Förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen

Förordning (2004:1319) om förfarande med förverkad egendom och hittegods, m.m.

Förordning (2007:781) med instruktion för Kronofogdemyndigheten

Förordning (2007:782) med instruktion för Tullverket

Förordning (2007:780) med instruktion för Skatteverket

Förordning (2007:971) med instruktion för Åklagarmyndigheten

Förordning (2007:972) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten

Bötesverkställighetsförordning (1979:197)

Utsökningsförordning (1981:981)

Indrivningsförordning (1993:1229)

Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om förfarande med egendom som tagits i beslag, förverkats eller tagits i förvar, RPSFS 2009:12 FAP 102-2

EG-lagstiftning

Rådets rambeslut 2005/212/RIF av den 24 februari 2005 om förverkande av vinning, hjälpmedel och egendom som härrör från brott

Förarbeten

Propositioner

Prop. 1979/80:2 Del A med förslag till sekretesslag m.m.

Prop. 1980/81:84 med förslag till lag om införande av utsökningsbalken m.m.

Prop. 1987/88:1 om ändring i rättegångsbalken (enskilt anspråk vid förundersökning och rättegång)

Prop. 1993/94:143 Brottsoffren i blickpunkten – en brottsofferfond och andra åtgärder för att stärka brottsoffrens ställning

Prop. 1995/96:220 Lag om statsbudgeten

Prop. 2001/02:191 Sekretessfrågor – Ekonomisk brottslighet m.m.

Prop. 2005/06:59 Företagsbot

Prop. 2007/08:68 Förverkande av utbyte av brottslig verksamhet

Prop. 2007/08:1 Budgetpropositionen för 2008

Prop. 2009/10:1 Budgetpropositionen för 2010

Utskottsbetänkanden

Bet. 1993/94:JuU25 *En brottsofferfond, m.m.*, rskr. 1993/94:320.

Bet. 1997/98:JuU1 *Utgiftsområde 4 Rättsväsendet*, rskr. 1997/98:87.

Bet. 2003/04:JuU1, *Utgiftsområde 4 Rättsväsendet*, rskr. 2003/04:106

Bet. 2004/05:JuU31, *Förverkande vid brott, m.m.*, rskr. 2004/05:237

Bet. 2005/06:JuU13, *Företagsbot*, rskr. 2005/06:169

Bet. 2006/07:SkU1, *Anslagen till Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Tullverket, m.m.*, rskr 2006/07:2930

Bet. 2009/10:JuU1, *Utgiftsområde 4 Rättsväsendet*, rskr 2009/10:153-157

Kommittédirektiv

Dir. 2010:112 *Tilläggsdirektiv till Utredningen om genomförande av dataskyddsrambeslutet (Ju 2010:02).*

Regeringens skrivelser och beslut

Uppdrag till Ekobrottsmyndigheten att i samverkan med Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Tullverket, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten bilda en myndighetsgemensam nationell specialistfunktion för brottsutbytesfrågor vid Ekobrottsmyndigheten, regeringsbeslut 2009-11-12, dnr Ju 2008/8737/Å.

Statens offentliga utredningar

SOU 1999:53 *Ekonomisk brottslighet och sekretess*

Riksrevisionens granskningar

Riksrevisionen (2010), *Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare*, RiR 2010:10.

Justitieombudsmännens ämbetsberättelser och beslut

1993/94:JO1

1987/88:JO 1

1988/89:JO 1

JO:s beslut 1999-03-09 dnr 3746-1997

JO:s beslut 2010-03-22, dnr 3949-2007

Övrigt skriftligt material

Ekobrottsmyndigheten (2010), *Redovisning av regeringsuppdrag att bilda en nationell specialistfunktion för brottsutbytesfrågor vid Ekobrottsmyndigheten*, 2010-05-31, EBM A-2009/0420.

Ekobrottsmyndighetens verksamhetsplan 2010

Ekobrottsmyndighetens årsredovisning 2009

Justitiedepartementet 2010-10-11

Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2009

Kronofogdemyndigheten, *Kronofogdens 3-års plan 2010–2012*.

Kronofogdemyndigheten (2005) Nr 9/08/IND - *Ställningstagande avseende urvalet av S-gäldenärer*.

Kronofogdemyndigheten (2010), *Handledning Utmätning*

Kronofogdemyndigheten 2010-10-08

Lenberg, Eva och Geijer, Ulrika och Tansjö, Anna (2009), *Offentlighets- och sekretesslagen: En kommentar*

Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Ekobrottsmyndigheten, 2009-12-21

Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Ekobrottsmyndigheten, 2009-11-19

Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen, 2010-06-17

Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Åklagarmyndigheten, 2009-12-21

Rikspolisstyrelsen (2009), *Slutredovisning av regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen och andra berörda myndigheter att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten*, 2009-06-26, dnr POA 400-4599/08

Rikspolisstyrelsen, huvudkontoret (2009), *Polisens planeringsförutsättningar för perioden 2010–2012*, Co 903-1120/09

Rikspolisstyrelsen, huvudkontoret (2010), *Polisens planeringsförutsättningar för perioden 2010–2013*, EA 903-1401/10

Skatteverket (2004), *Handledning för betalningssäkring 2004*, SKV 602 utgåva 2

Skatteverket (2010), *Handledning för betalningssäkring 2010*, SKV 602 utgåva 3

Skatteverket (2010), *Verksamhetsplan för Skatteverket 2010*, SKV191 utgåva 3

Skatteverket, *Riktlinje för betalningssäkring*

Skatteverket 2010-10-05

Tullverket, *Beslut om rutiner för hur betalningssäkring ska ske i och med att tullskuld uppstår i samband med beslag*, 2010-07-01, dnr Tv2-2010-169 Doss203

Tullverket, *Verksamhetsplan för Tullverket 2010*

Tullverket 2010-10-11

Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten (2008), *Förverkande och andra åtgärder mot ekonomiska fördelar av brott – En handbok*

Walén, Gösta och Gregow, Torkel och Löfmarck, Peter och Millqvist, Peter och Persson, Annina H (2009), *Utsökningsbalken, en kommentar*, 4:e upplagan

Åklagarmyndigheten (2010), *Åklagarmyndighetens arbete mot grov organiserad brottslighet 2010*

Åklagarmyndigheten, *Aktionsplan för miljöbrott år 2010*

Åklagarmyndighetens verksamhetsplan för 2010

Åklagarmyndigheten 2010-10-11

Intervjuer med mera

Intervju Ekobrottsmyndigheten 2010-03-22

Intervju Ekobrottsmyndigheten 2010-03-26

Intervju Ekobrottsmyndigheten 2010-08-19

Intervju Finansdepartementet 2010-06-08

Intervju Finanspolisen 2010-03-18

Intervju Kronofogdemyndigheten 2010-03-29

Intervju Kronofogdemyndigheten 2010-09-09

Intervju Polismyndigheten i Stockholms län 2010-09-21

Intervju Rikspolisstyrelsen 2010-09-01

Intervju Skatteverket 2010-09-23

Intervju Tullverket 2010-08-20

Intervju Åklagarmyndigheten 2010-03-16

Intervju Åklagarmyndigheten 2010-03-17

Intervju Åklagarmyndigheten 2010-08-24

Telefonintervju Kronofogdemyndigheten 2010-09-13

Telefonintervju Kronofogdemyndigheten 2010-09-15

Telefonintervju Kronofogdemyndigheten 2010-09-16

Telefonintervju Kronofogdemyndigheten 2010-09-21 (två stycken)

Telefonsamtal Ekobrottsmyndigheten 2010-09-21

Telefonsamtal Justitiedepartementet 2010-06-15

Telefonsamtal Justitiedepartementet 2010-09-27

Telefonsamtal Polismyndigheten i Uppsala län 2010-08-30

Telefonsamtal Rikspolisstyrelsen 2010-06-22

Telefonsamtal Rikspolisstyrelsen 2010-06-23

E-post m.m.

E-post från Ekobrottsmyndigheten 2010-03-15
E-post från Ekobrottsmyndigheten 2010-04-20
E-post från Ekobrottsmyndigheten 2010-04-26
E-post från Ekobrottsmyndigheten 2010-07-05
E-post från Ekobrottsmyndigheten 2010-09-02
E-post från Ekobrottsmyndigheten 2010-09-22
E-post från Ekobrottsmyndigheten 2010-10-14
E-post från Ekobrottsmyndigheten 2010-11-10
E-post från Finanspolisen 2010-09-20
E-post från Kronofogdemyndigheten 2010-05-07
E-post från Kronofogdemyndigheten 2010-05-26
E-post från Kronofogdemyndigheten 2010-09-06
E-post från Kronofogdemyndigheten 2010-09-17
E-post från Kronofogdemyndigheten 2010-09-21
E-post från Kronofogdemyndigheten 2010-09-23
E-post från Kronofogdemyndigheten 2010-09-28
E-post från Kronofogdemyndigheten 2010-09-29
E-post från Kronofogdemyndigheten 2010-09-30
E-post från Rikspolisstyrelsen 2010-09-03
E-post från Rikspolisstyrelsen 2010-10-18
E-post från Skatteverket 2010-05-19
E-post från Skatteverket 2010-06-07
E-post från Tullverket 2010-06-14
E-post från Tullverket 2010-09-08
E-post från Tullverket 2010-09-20
E-post från Åklagarmyndigheten 2010-05-12
E-post från Åklagarmyndigheten 2010-09-06
E-post från Åklagarmyndigheten 2010-09-20
E-post från Åklagarmyndigheten 2010-10-18
E-post från Åklagarmyndigheten 2010-11-08

Övrigt material

Riksrevisionens enkätundersökning till chefer för enheter inom
kriminalunderrättelsetjänsten ("KUT-enkäten")

Riksrevisionens enkätundersökning till brottsutredare
("brottsutredarenkäten")

Riksrevisionens enkätundersökning till åklagare ("åklagarenkäten")

Riksrevisionens enkätundersökning till tjänstemän vid
Kronofogdemyndighetens specialindrivningsteam ("KFM-enkäten")

Bilaga 1 Ordlista

Besittning	Innehav av viss egendom på ett sådant sätt att man kan anta att den ägs av innehavaren.
Beslag	Tvångsmedel inom ramen för lagföringen. Som ett verktyg mot vinning av brottslighet kan beslag användas provisoriskt för att säkra egendom inför ett sakförverkande.
Betalningssäkring	Åtgärd inom beskattnings- och tullprocessen för att tidigt säkra betalning av en fastställd eller kommande fordran för skatt, tull eller avgift. Beslut om betalningssäkring meddelas av allmän förvaltningsdomstol och verkställs av Kronofogdemyndigheten efter Skatteverkets eller Tullverkets ansökan
Beviskrav	Den grad av bevisning som krävs för att uppfylla skyldigheten (bevisbördan) att bevisa ett påstått förhållande. I brottmål krävs ett bevisvärde för fällande dom på nivån "ställt utom rimligt tvivel". Inom skatteprocessen krävs i allmänhet ett bevisvärde på nivån "sannolikt", vilket är ett lägre beviskrav än för fällande dom för brott.
Brottskadestånd	Skadestånd i brottmål. Den dömde ska betala ersättning till målsäganden (brottsoffret) för de skador som målsäganden fått på grund av brottet.
Ekonomisk kartläggning	Avser en persons ekonomiska förhållanden. En enklare ekonomisk kartläggning består (i denna rapport) av inhämtning av vissa uppgifter om en persons ekonomiska förhållanden. En kvalificerad ekonomisk analys kan därutöver bestå av kontantberäkning och kartläggning av hur tillgångar används.
Fordran	En fordran är samtidigt både ett krav och ett tillgodohavande avseende pengar. Den som är skyldig någon pengar (det vill säga har en skuld) kallas gäldenär. Den som har denna fordran kallas borgenär.
Företagsbot	Kan utdömas när brott begåtts i näringsverksamhet. Den som kan få en företagsbot är näringsidkaren. Företagsbot kan utdömas om denne inte vidtagit åtgärder som skäligen kunde krävas för att förebygga brottsligheten. Det gäller även om brottet begåtts av någon i ledande ställning eller med tillsyns- eller kontrollansvar i näringsverksamheten.

Förundersökning	En förundersökning startar sedan beslut om förundersökning tagits. Beslut kan fattas av polisen eller åklagaren. Det ska fattas så snart det finns anledning att anta att ett brott (som hör under allmänt åtal) har begåtts. En förundersökning är bland annat en brottsutredning. Under förundersökningen ska det utredas vem som kan misstänkas för brottet och tas fram bevisning. Slutligen ska det beslutas om det finns tillräckliga bevis för att väcka åtal. Under förundersökningen bereds målet så att bevisningen kan föredras i ett sammanhang i domstolen.
Förvar	Tvångsmedel inom ramen för lagföringen och beskattnings- och tullförfarandet som används för att säkra egendom inför ett värdeförverkande (se nedan). Förvar kan användas provisoriskt när det är risk för att föremål eller pengar försvinner innan kvarstad (inom lagföringen) eller betalningssäkring (inom beskattnings- eller tullförfarandet) hunnit beslutas. Innebörden är att föremålet eller pengarna omedelbart tas ifrån innehavaren.
Förverkande	Förverkande av brottsutbyte kan ha olika omfattning. Om egendom kan knytas till ett konkret brott, kan ett "vanligt" förverkande göras. Om egendomen inte kan knytas till ett konkret brott men till brottslig verksamhet, kan ett "utvidgat" förverkande göras. Sätten att genomföra förverkande kallas för sakförverkande och värdeförverkande. Sakförverkande innebär att ägaren eller rättighetsinnehavaren förlorar sin rätt till en egendom (sak). Då tas egendomen ifrån denne. Värdeförverkande innebär att en fordring fastställs på en person till ett visst belopp.
Indrivning	Kronofogdemyndighetens insatser för att se till att statliga fordringar blir betalda.
Kriminalunderrättelsetjänst	Består i att inhämta, bearbeta och analysera information som sedan kan användas i förundersökningar.
Kvarstad	Åtgärd inom lagföringen för att tidigt säkra betalning av en kommande fordran i allmän domstol, bland annat mot en misstänkt i brottmål. Kvarstad beslutas av domstolen och avser utpekad egendom som anses täcka en fordran vid en kommande utmätning.
Legal ekonomi	Avser i denna granskning en persons tillgångar, skulder, utgifter och inkomster som inte har anknytning till brottslig verksamhet.
Målsägande	Den som har blivit utsatt för ett brott eller som har lidit skada av ett brott.
Restföring	En uppgift i utskökningsregistret hos Kronofogdemyndigheten om att en person har obetalda skulder.

Sekretessprövning	En prövning av om sekretessbelagda uppgifter kan få lämnas ut, i denna granskning till annan myndighet.
Skuld	Den som är skyldig någon pengar har en skuld till denne.
Specialverkställighetsteam	Kronofogdemyndighetens speciella enheter för indrivning och verkställighet i fråga om personer med anknytning till brottslighet av mer allvarligt slag.
Utmätning	Kronofogdemyndighetens beslut om att viss egendom som en person äger tas ifrån denne och säljs för att betala dennes skulder. Utmätning kan även göras på lön men inte när det gäller kvarstad och betalningssäkring.
Verkställighet	En person som har fått en dom eller ett beslut som fastställer dennes fordran kan lämna in en ansökan om verkställighet till Kronofogdemyndigheten. Myndigheten verkställer domen genom att tvångsvis utföra det som beslutats i domen eller beslutet, till exempel genom utmätning eller kvarstad.
Vinning av brottslighet	Tillgångar som någon har tjänat på brottslighet.

Bilaga 2 Närmare beskrivning av förverkande

Förverkande

Förverkande avser utbyte av konkret brott eller av brottslig verksamhet

Målsättningen med förverkande är att ingen ska få någon ekonomisk fördel av sin brottslighet. Förverkande av brottsutbyte kan ske som "vanligt förverkande"; för detta krävs att egendomen kan knytas till ett konkret brott.²¹⁵ Dessutom kan förverkande göras som "utvidgat förverkande"; genom detta kan utbyte av brottslig verksamhet förverkas. Egendomen behöver då inte vara knuten till det brott som gärningsmannen döms för (det förverkandeutlösande brottet). Också egendom som har trätt i stället för brottsutbyte samt avkastningen av brottsutbyte och avkastning av det som trätt i stället för utbytet kan bli föremål för utvidgat förverkande.²¹⁶

Sätten för förverkande

Sätten att förverka egendom på kallas för sakförverkande eller värdeförverkande. *Sakförverkande* innebär att ägaren eller rättighetsinnehavaren förlorar sin rätt till en utpekad egendom (sak); egendomen tas ifrån personen. *Värdeförverkande* innebär att en fordring fastställs på en person. Fordringen motsvarar antingen värdet av viss egendom eller ett beräknat utbyte av brott eller brottslighet. Det är i regel nettoutbytet (den brottsliga vinsten minus kostnaderna för att begå brottet) som kan förverkas. Sakförverkande eller värdeförverkande kan användas både för egendom som kan knytas till ett konkret brott och egendom som är hänförlig till brottslig verksamhet.²¹⁷

²¹⁵ Se 36 kap. 1 § BrB.

²¹⁶ Se 36 kap. 1c § BrB samt Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, *Förverkande och andra åtgärder mot ekonomiska fördelar av brott – En handbok* s. 17 f.

²¹⁷ *Ibid* s. 8 f.

Verktyg för att säkra egendom inför förverkande

Det sätt som åklagaren planerar att yrka för förverkande av egendom – sakförverkande eller värdeförverkande – styr *vilka tvångsmedel* som kan användas för att säkra egendom inför förverkandet:

- Om åklagaren planerar att yrka sakförverkande, kan *beslag* användas för att säkra egendom.²¹⁸
- Om åklagaren planerar att yrka värdeförverkande, kan *förvar* och *kvarstad* användas för att säkra egendom.²¹⁹

Om åklagaren skulle ändra det planerade sättet för förverkande, från exempelvis sakförverkande till värdeförverkande, måste också tvångsmedlet ändras. I detta exempel måste tvångsmedlet för att säkra egendomen ändras från beslag till förvar.

Åklagarens val av sätt för förverkande styr vem som slutligen verkställer förverkandet

Beroende på om åklagaren väljer att yrka sakförverkande eller värdeförverkande kommer antingen en polismyndighet (Tullverket) eller Kronofogdemyndigheten att verkställa förverkandet.

- Vid sakförverkande är det polisen (eller Tullverket) som verkställer sakförverkandet genom försäljning eller förstöring av egendomen.²²⁰
- Vid värdeförverkande är det Kronofogdemyndigheten som verkställer förverkandet genom försäljning av egendomen.²²¹

Den praktiska hanteringen av förverkande av brottsutbyte²²²

Vid vanligt förverkande kan egendom i teorin sakförverkas, men det förutsätter att åklagaren kan bevisa att exempelvis en bil utgör en betalning för ett parti narkotika. Med hänsyn till de bevissvårigheterna görs i praktiken så gott som samtliga förverkanden som värdeförverkanden (det vill säga som fordringar som i slutändan verkställs av Kronofogdemyndigheten).

²¹⁸ 27 kap. 1 och 14 a §§ RB.

²¹⁹ 26 kap. 3 § första stycket RB och 26 kap. 1 § RB.

²²⁰ Se lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m. samt RPSFS 2009:12 FAP 102-2 om förfarande med egendom som tagits i beslag, förverkats eller tagits i förvar.

²²¹ Verkställighet kan ske genom att personen vars egendom blir föremål för värdeförverkande betalar fordringen frivilligt till uppbördsmyndigheten (Rikspolisstyrelsen). Om personen inte betalar, sker verkställighet genom indrivning. Se 1, 4 och 6 §§ bötesverkställighetslagen (1979:189), 6 § bötesverkställighetsförordningen (1979:197), lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar, 1 kap. 6 § UB och 1 kap. 2 § utsökningsförordningen (1981:981).

²²² E-post från Ekobrottsmyndigheten 2010-07-05.

Om åklagaren väljer att yrka värdeförverkande (det vill säga att domstolen fastställer en fordran på den tilltalade), räcker det att åklagaren kan bevisa att det finns ett utbyte. Det är ingen förutsättning att tillgångar kan identifieras. Om några tillgångar inte hittas, kommer fordringen att kvarstå och personen i fråga kommer att bli restförd för den skulden.

Vid utvidgat förverkande har åklagaren en mer reell valmöjlighet mellan sakförverkande och värdeförverkande. Det utvidgade förverkandet förutsätter att det finns identifierad egendom som kan knytas till brottslighet. Antingen förverkas själva egendomen (sakförverkande) eller värdet av egendomen (värdeförverkande).

Om åklagaren väljer att gå på värdeförverkande, utgår förverkandet (en fordran) från den identifierade egendomens värde. Exempel: Tre stadsjeepar har tagits i förvar; varje bil är värd 500 000 kronor. Om ett av fordonen kan bevisas utgöra utbyte av brottslig verksamhet, kommer förverkandet att fastställas till 500 000 kronor. Skulle två av fordonen kunna bevisas vara utbyte av brottslig verksamhet, kommer förverkandet att fastställas till 1 000 000 kronor. Dessa fordringar drivs in av Kronofogdemyndigheten genom att bilarna säljs på exekutiv auktion.

För annan identifierad egendom än kontanter är det i praktiken vanligast att åklagaren i första hand väljer värdeförverkande framför sakförverkande. Skälet är att om det kommer invändningar om att en annan person äger del i den identifierade egendomen, är det lättare att hantera sådana anspråk inom ramen för ett värdeförverkande (då kan de slutliga pengarna delas rätt av mellan staten och den andra delägaren).

När åklagaren planerar att yrka förverkande av kontanter som kan knytas direkt till ett brott är det i praktiken vanligast att välja sakförverkande. I ett sådant fall tas (eller finns redan) tillgångarna i beslag hos polisen, och den myndigheten kan då direkt sätta in pengarna på statens konto.

Förverkande av brottshjälpmedel

Sakförverkande kan också avse brottshjälpmedel.²²³ Då förverkas inte det ekonomiska värdet av tillgångarna, utan det är i egenskap av brottsverktyg som tillgången förverkas. Typiska brottshjälpmedel är inbrottsverktyg och hjälpmedel för narkotikabrott, exempelvis vågar och kanyler.

²²³ Se 36 kap. 2 § BrB.

Bilaga 3 Insatser mot vinning av brottslighet inom ramen för lagföring samt beskattnings- och tullförfarande

Underrättelsestadiet

Underrättelseverksamhet består i att inhämta, bearbeta och analysera information som sedan kan användas i förundersökningar. Åklagare får inte leda underrättelseverksamhet. Till skillnad från förundersökningen finns det begränsningar för underrättelseverksamheten beträffande vilken information som kan inhämtas. Förundersökningsledaren kan, till skillnad från kriminalunderrättelsetjänsten, vända sig direkt till exempelvis banker eller andra finansiella institut och begära ut information i syfte att kartlägga vilka tillgångar en misstänkt person kan tänkas ha.

Brottsutredningen, åtalet, domstolsprocessen och verkställigheten av kvarstadsbeslut

Åklagaren är förundersökningsledare i de flesta brottsutredningar där frågor om insatser mot vinning av brottslighet blir aktuella. I rollen som förundersökningsledare ger åklagaren direktiv om hur brottsutredningen ska bedrivas. Denne ska också säkerställa att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara. Dessutom ska brottsutredningen bedrivas så snabbt som möjligt. Polisens, Skatteverkets²²⁴, Tullverkets och Ekobrottsmyndighetens brottsutredare biträder åklagaren i förundersökningen och verkställer bland annat de beslut som åklagaren fattar i fråga om beslag. Åklagaren beslutar sedan om åtal ska väckas och för talan i domstol. Inom ramen för brottmålet kan åklagare framställa yrkanden om förverkande av utbyte av brott. Dessutom kan åklagaren framställa yrkanden om företagsbot och om skadestånd till målsäganden. Samtliga de yrkandena innebär i praktiken att åklagaren begär att domstolen fastställer en fordran på den tilltalade personen. För att säkerställa betalning

²²⁴ Se lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar.

av fordringar kan åklagaren besluta att ta egendom i förvar och begära att domstolen beslutar om kvarstad. Vid sakförverkande kan åklagaren säkra egendom genom beslut om beslag.²²⁵

Beskattnings- och tullprocessen

Inom ramen för Skatteverkets och Tullverkets fiskala verksamheter har myndigheterna möjlighet att hos förvaltningsrätten begära betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter.²²⁶ Förutsättningen är att det finns en påtaglig risk för att någon försöker undandra sig betalning av ett betydande skatte- eller tullbelopp.²²⁷ Efter det att förvaltningsrätten beslutat om betalningssäkring ska Skatteverket eller Tullverket ansöka om verkställighet av beslutet hos Kronofogdemyndigheten.²²⁸ Innan myndigheterna ansöker om betalningssäkring hos förvaltningsrätten kan de tillfälligt säkra egendom genom att ta den i förvar.²²⁹

²²⁵ Jämför Ekobrottsmyndigheten med flera myndigheter, *En nationell specialistfunktion för brottsutbytesfrågor vid Ekobrottsmyndigheten*, s. 4 f.

²²⁶ Se 1 § BtSL och förordningen (1978:881) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter.

²²⁷ Se 4 § BtSL.

²²⁸ Se 3 och 10 §§ BtSL.

²²⁹ Se 3 och 16 §§ BtSL.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

- 2009 2009:1 Omställningskrav i sjukförsäkringen – att pröva sjukas förmåga i annat arbete
- 2009:2 Försäkringskassans inköp av IT-lösningar
- 2009:3 Skatteuppskov. Regeringens redovisning av bostadsuppskov och pensionsavdrag
- 2009:4 Swedfund International AB och samhällsuppdraget
- 2009:5 En effektiv och transparent plan- och byggprocess? Exemplet buller
- 2009:6 Energideklarationer – få råd för pengarna
- 2009:7 Beslut om sjukpenning – har försäkringskassan tillräckliga underlag?
- 2009:8 Riksrevisorernas årliga rapport 2009
- 2009:9 Regeringens försäljning av V&S Vin & Sprit AB
- 2009:10 Psykiatri och effektiviteten i det statliga stödet
- 2009:11 Försvarsmaktens personalförsörjning – med fokus på officersförsörjningen
- 2009:12 Hanteringen av unga lagöverträdare – en utdragen process
- 2009:13 Omställningskraven i arbetslöshetsförsäkringen
- 2009:14 Tillämpningen av den finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2009 års ekonomiska vårproposition
- 2009:15 Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning
- 2009:16 Underhåll av belagda vägar
- 2009:17 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2010
- 2009:18 IT-investeringar över gränserna
- 2009:19 E-legitimation – en underutnyttjad resurs
- 2009:20 Jobbskatteavdraget
- 2009:21 Vad är Sveriges utsläppsrätter värda? Hanteringen och rapporteringen av Sveriges Kyotoenheter
- 2009:22 Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?
- 2009:23 Länsplanerna för regional transportinfrastruktur
- 2009:24 Internationell skattekontroll. Skatteverkets informationsutbyte med andra länder
- 2009:25 Resursstyrning i högskolans grundutbildning
- 2009:26 Statens garantier i finanskrisen
- 2009:27 Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott. Verkställighetsplanering och samverkan inför de intagnas frigivning

- 2009:28 Studenternas anställningsbarhet – regeringens och högskolans insatser
- 2009:29 Gäststudenter i högre utbildning – antagning till svenska lärosäten och prövning av uppehållstillstånd
- 2009:30 Omlokalisering av myndigheter
- 2009:31 Tillsynen av överförmyndarna – uppföljningsgranskning
- 2010 2010:1 Styning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning
- 2010:2 Regeringens försäljning av Vasakronan
- 2010:3 Från många till en – sammanslagningar av myndigheter
- 2010:4 Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning
- 2010:5 Arbetspraktik
- 2010:6 Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter
- 2010:7 Inställda huvudförhandlingar i brottmål
- 2010:8 Sveaskog AB och dess uppdrag
- 2010:9 En förändrad sjukskrivningsprocess
- 2010:10 Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare
- 2010:11 Enhetlig beskattning?
- 2010:12 Riksrevisorernas årliga rapport 2010
- 2010:13 Säkerheten i statens betalningar
- 2010:14 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2010 års ekonomiska vårproposition
- 2010:15 AB Svensk Exportkredit
- 2010:16 Underhåll av järnväg
- 2010:17 Kapitalförvaltning i tider av kraftiga värdeförändringar. En granskning av åtta statligt bildade stiftelser och regeringen som stiftare
- 2010:18 Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem – har möjligheter till effektivisering utnyttjats?
- 2010:19 Förberedelsearbetet i apoteksreformen
- 2010:20 Den nordiska stridsgruppen 2008 - en del av EU:s snabbinsatsförmåga
- 2010:21 Statliga stöd i alkoholpolitiken – Påverkas ungas alkoholkonsumtion?
- 2010:22 Underhållsstödet – för barnens bästa?
- 2010:23 Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts?
- 2010:24 Sveriges skatteavtal med andra länder – effekterna av regeringens arbete
- 2010:25 Kostnadskontroll i stora väginvesteringar?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se