brå
brottsförebyggande rådet

Justitiedepartementet
103 33 STOCKHOLM

DATUM 2007-05-10
DNR D1.1-0054/2007
ER REFERENS Ju2007/1406/Å

Remissyttrande över betänkandet Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning (SOU 2007:8)

Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått rubricerade betänkande på remiss och lämnar följande yttrande.

Sammanfattning

Brå tillstyrker utredningens förslag, men vill samtidigt understryka att en nedläggning av Ekobrottsmyndigheten kommer att ställa mycket stora krav på andra aktörer, främst polis- och åklagarväsendet, att leva upp till de ambitioner som samhället ställer på att bekämpa och förebygga ekobrott. Dessa krav gäller inte minst Brå, med uppgifter som att följa brottsutvecklingen, bedriva egen forskning och sammanfatta andras forskning, ta fram brottsförebyggande åtgärder, formulera strategier och se till att allt detta sprids till rätt aktörer.

Omvärldsanalys

Det remitterade betänkandet gäller i grunden en väsentligt större fråga än Ekobrottsmyndighetens (EBM) vara eller inte vara. Det handlar i stället om hur det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet ska organiseras mot både ekonomisk och organiserad brottslighet. På ett övergripande plan avser frågan hur myndigheterna på effektivast möjliga sätt ska ordnas för att de kriminalpolitiska målen ska kunna uppnås. Brå menar att det är nödvändigt att föra denna vidare diskussion för att kunna ta ställning till betänkandets förslag om nedläggning av EBM. En sådan helhetslösning har också den nu aktuella utredningen betonat. Brå har därför valt att disponera yttrandet i två delar. Det inleds med en kort omvärldsanalys. Den går ut på att formulera ett antal kriminalpolitiska behov på området för ekonomisk och organiserad brottslighet, och svaren gäller hur dessa behov ska kunna tillgodoses organisatoriskt och vilken roll EBM, som myndighet, spelar. Efter omvärldsanalysen kommenteras själva betänkandet.

Upptäcka ekobrott

I olika sammanhang har Brå och andra pekat på att ett av de riktigt stora behoven på ekobrottsområdet är att skapa bättre förutsättningar att upptäcka brotten (SOU 1984:15, Brå 1986:3). Den förhållandevis snäva grupp av brottstyper som handläggs av EBM utgörs uteslutande av spaningsbrott, vilket innebär att det måste finnas någon kontrollfunktion som upptäcker brotten, typiskt sett skatterevisorer och

BOX 1386, 111 93 STOCKHOLM
BESÖK TEGNÉRGATAN 23
TEL 08-401 87 00. FAX 08-411 90 75
INFO@BRA.SE. WWW.BRA.SE

konkursförvaltare. Det finns egentligen inte några brottsoffer i vanlig mening som blivit utsatta för brott och därför kan slå larm till myndigheterna. Hur Skatteverket arbetar med kontroll, hur många konkurser som sker till följd av det ekonomiska läget och hur konkursförvaltarna agerar för att upptäcka brott styr nästan helt och hållet de brott som EBM sedermera kommer att utreda. Följaktligen är det också Skatteverkets revisorer och advokatkontorens konkursförvaltare som genom kontroll och påföljande anmälningar ”levererar” den synliga ekobrottsligheten.

Utöver den förhållandevis nyinrättade underrättelsetjänsten har EBM egentligen inte någon funktion i den centrala uppgiften att upptäcka brotten. Brå saknar kunskap om i vilken grad EBM:s underrättelsetjänst utgör en funktion för att upptäcka central och svåruppdagad ekobrottslighet.

Det var egentligen aldrig meningen att EBM skulle upptäcka brott eftersom fokus vid reformen som låg bakom att myndigheten bildades var att det reguljära polis- och åklagarväsendet hade svårigheter att styra verksamheten på ett sådant sätt att tillräckliga utredningsresurser dirigerades till de redan upptäckta och anmälda brotten. Genom att formulera problemet på detta sätt och lösa det genom att skapa en regelrätt utredningsmyndighet för vissa brottstyper hamnade den riktigt stora frågan i bakgrunden; hur samhället ska bli bättre på att upptäcka de allvarliga ekobrotten.

På området organiserad brottslighet har rättsväsendet och Tullverket genomfört stora satsningar på underrättelsetjänst för att upptäckta och kartlägga den grövre brottsligheten. På regional nivå (Göteborg, Malmö och Stockholm) samordnar en rad myndigheter (inklusive EBM) sina underrättelsetjänster. Ett operativt råd har bildats och det finns därför en nationell samordning. Brå medverkar med forskningsunderlag till de strategier som formuleras och det allmänna intrycket är att bekämpningen av organiserad brottslighet har tagit åtskilliga kliv framåt.

Skatteverket skattebrottsenheter har också bildat underrättelsetjänster (ingår också i de regionala underrättelsecentra) och en stor styrka är att dessa kan lämna information till Skatteverkets fiskala sida, som kan inleda revisioner. På det sättet – via underrättelseuppslag till den fiskala kontrollsidan – genereras omfattande underlag i form av skatterevisioner för senare brottsanmälningar, och förundersökningar, som skattebrottsenheterna genomför. Det är tydligt att underrättelsetjänsten bidragit till att fler brott upptäckts och utreds. Kanske är underrättelsetjänstens möjlighet att i kraft av sitt kunskapsläge ha ett visst inflytande över revisionsverksamheten ett av de största steg som tagits för att upptäcka brott av riktigt allvarlig karaktär som utförs av kriminella entreprenörer.

Det är positivt att underrättelsetjänster har bildats för att förbättra förutsättningarna att upptäcka brott. En nackdel är att EBM:s underrättelsetjänst och skattebrottsenheternas underrättelsetjänst i mångt och mycket är inriktad mot samma brottstyper. Ett annat problem är att det finns väl många underrättelsetjänster, vilket rimligtvis försvårar en samordning. Kritik har i olika sammanhang riktats mot att det har blivit för många stuprör i form av egna underrättelsetjänster, medan mindre kraft har lagts på de förenande stuprännorna. Att Tullverket och skattebrottsenheterna har egna underrättelsetjänster kan motiveras av att de har betydelse för kontrollverksamheten. Däremot framstår EBM:s underrättelstjänst som något svårare att motivera, i ett läge där ambitionen är att minska antalet underrättelsetjänster.

Ett problem är att inte någon av underrättelsetjänsterna i landet synes vara inriktad på den typ av ekonomisk brottslighet som sker av gärningspersoner utanför de kriminella nätverken och som egentligen aldrig har dragit till sig myndigheternas uppmärksamhet. Vid några tillfällen har Brå undersökt den tidigare brottsbelastningen för personer som är misstänkta för insiderbrott respektive korruptionsbrottslighet. Åtskilliga personer saknar egentlig kriminell bakgrund och det innebär, om Brå har förstått saken rätt, att en underrättelsetjänst som är inriktad mot vissa finansiella brott, korruptionsbrottslighet och vissa skatterelaterade brott måste söka något andra jaktmarker än vad som nu är fallet.

Operativt kartlägga ekobrottsligheten

I brottslighet som sker i organiserade former finns alltid ett antal aktiva gärningspersoner som har nyckelroller. Det är exempelvis personer som storskaligt organiserar svart arbete. En bekämpningsstrategi är att kartlägga de kriminella nätverken, identifiera centrala personer och rikta insatser mot dessa. Detta är erfarenheter som vi dragit efter flera omfattande studier om den organiserade narkotikabrottsligheten (Brå 2005:11; Brå 2007:4; Brå 2007:7). Det är inte nödvändigtvis ”ledarna” som har störst strategisk betydelse utan det kan vara andra aktörer, vilket ställer stora krav på kunskap om och kartläggning av hur brottsligheten är strukturerad. Detta är ett långsiktigt arbete som kräver stor uthållighet.

Eftersom EBM till största delen utreder redan anmälda brott och därför synes bedriva en förhållandevis begränsad spanings- och underrättelseverksamhet, är myndigheten knappast särskilt väl lämpad för att proaktivt bekämpa mer avancerade former av ekonomisk brottslighet. En annan nackdel är att myndigheten är avgränsad till ett begränsat antal brottstyper, medan Brå:s forskning tyder på att vissa gärningspersoner har ett bredare brottsregister. Risken är därför stor att de brottsbekämpande myndigheterna inte får en sammanhållen bild av brottsligheten eftersom denna inte begränsar sig till den organisatoriska uppdelning som valts för myndigheterna. Ytterligare en begränsning är att EBM inte är verksamt över hela landet.

Brå ser därför gärna att antalet underrättelsetjänster minskas och att en ökad samordning sker, efter mönster från de regionala underrättelsecentra som nyligen bildats. Brå ställer sig också positiv till att närmare undersöka möjligheterna att ytterligare samordna underrättelsetjänsten. Det finns utländska exempel på att underrättelsetjänster kraftsamlats till en myndighet.

Utreda brott

EBM:s styrka är att utreda brott. Brå:s uppfattning är att EBM också uppfyller denna uppgift med stor framgång. Som nyss nämnts var det också problemet med att för få brott utreddes som var det viktigaste motivet till att EBM bildades. Som kommer att utvecklas nedan ställer sig ändå Brå tveksam till om det verkligen behövs en särskilt organisation vid sidan av det reguljära åklagar- och polisväsendet för att utreda brott inom ett förhållandevis begränsat målområde. Samma argument kan anföras för andra brottstyper som miljöbrott, arbetsmiljöbrott, korruption, hedersrelaterade brott och en rad andra områden som tid till annan uppfattas som försummade. Kriminalpolitiken och dess utförande myndigheter måste ha en helhetssyn på brottsligheten, och det underlättas inte genom speciallösningar. Som nyss nämnts kommer till detta problemet med att vissa aktörer ägnar sig åt multibrottslighet och där fungerar specialiserade brottsbekämpande myndigheter mindre väl.

Samordna ekobrottsbekämpningen

Brå är osäker på hur stor betydelse EBM haft för att samordna ekobrottsbekämpningen i landet. Med tanke på att myndigheten knappast har haft möjlighet att på operativ nivå kartlägga den ekonomiska brottsligheten är det också svårt att samordna resurserna. Vad som skett är att det centrala samverkansorganet Ekorådet valt ut vissa områden som prioriterade. Vidare har de regionala samverkansorganen likaså beslutat om särskilda inriktningar på ekobrottsbekämpningen.

Brå:s bedöming är att den samverkansform som finns mot den organiserade brottsligheten genom Operativa rådet har bättre förutsättningar att samordna brottsbekämpningen genom den underrättelsetjänst som inte minst Polisen och Tullverket förfogar övar.

Med ett mer operativt inriktat Ekoråd efter mönster från Operativa rådet skulle samordningen säkert fungera bättre än idag. Det bör också finnas kopplingar mellan Ekorådet och Operativa rådet för den så kallade blandbrottsligheten.

Brå har i andra sammanhang lyft fram problemet med att Polisen är indelad i länsmyndigheter och att Åklagarmyndighetens samtliga kammare ute i landet lyder direkt under Åklagarmyndigheten centralt. Även EBM har valt att ta bort den regionala indelningen, i avdelningar, och i stället låta kamrarna lyda direkt under EBM:s ledning. Andra myndigheter har valt en regional indelning, men ett bekymmer är att regionerna ser olika ut. Problemet är att både få en regional och nationell samordning med den bristande enhetlighet som finns i organisationerna.

Följa brottsutvecklingen och fungera som stabsmyndighet

Brå anser att de rapporter som EBM producerat främst haft ett värde genom att kunskap från olika myndigheter har sammanställts. Däremot finns det mer att göra för att på allvar bidra till kunskapsuppbyggnaden på ekobrottsområdet. Ser vi till det betydande brottsområdet skattebrott, har Skatteverket en djupare kunskap.

Eftersom Brå har till uppgift att följa brottsutvecklingen gäller det givetvis även den ekonomiska brottsligheten. Det framstår därför som ologiskt att det ska finnas en specialmyndighet som ska följa brottsutvecklingen på ett särskilt område, ekobrott. Brå menar också att de stabsfunktioner som EBM har lika väl kan utföras av andra myndigheter med särskild insikt i aktuella frågor, som Polisen, Åklagarmyndigheten, Skatteverket, Finansinspektionen, Tullverket, Bolagsverket och Brå. Enligt Brå:s uppfattning kan det till och med vara till nackdel för kriminalpolitiken att specialmyndigheter har ansvar för att följa brottsutvecklingen på ”sitt” område. Dels finns en risk för att den ”egna” brottsligheten, av naturliga skäl, får för stort fokus, dels försvåras möjligheterna att få till stånd en sammanhållen kriminalpolitik. Specialisering riskerar därmed att bli ett särintresse.

Brottsförebyggande uppgifter

Det är främst myndigheter med kontrollfunktioner och näringslivet självt som kan förebygga ekobrotten. EBM, som åklagarmyndighet med poliser och åklagare, befinner sig för långt från brotten för att kunna förebygga dessa. Däremot kan brottsbekämpande myndigheter spela en roll som kunskapsförmedlare – brottsförebyggande konsulter –

genom att systematiskt använda förundersökningarna som data för att analysera fram brottsförebyggande åtgärder. EBM har emellertid i mycket begränsad utsträckning använt sin brottsutredande verksamhet på detta sätt. Detta är en skillnad mot skattebrottsenheterna, som på förslag från Brå, matar in uppgifter från alla förundersökningar i en databank för att kunna formulera brottsförebyggande åtgärder (twin-trac).

EBM har emellertid drivit olika brottsförebyggande projekt och bland annat haft kontakt med revisorsorganisationer. Brå utgår från att denna utåtriktande verksamhet i mångt och mycket varit värdefull. Sådana aktiviteter borde emellertid kunna utföras av andra myndigheter om resurser ges och Ekorådet får en mer aktiv roll.

Slutsats av omvärldsanalysen

Av omvärldsanalysen framgår att EBM som självständig myndighet spelar en begränsad roll för ekobrottsbekämpningen i dess vidaste bemärkelse. Det är främst som brottsutredande myndighet – genomföra förundersökningar och väcka åtal – som EBM har stor betydelse. Om EBM läggs ned vilar ett stort ansvar på Polisen och Åklagarmyndigheten för att organisera sin verksamhet på ett sådant sätt att arbetet med förundersökningar och åtal inte tappar fart. Ett ansvar vilar också på Ekorådet, för att initiera olika åtgärder och hålla ihop ekobrottsbekämpningen. Även Brå för ett större ansvar för att följa brottsutvecklingen och ta fram strategier och brottsförebyggande åtgärder. Detta behöver emellertid inte vara ett oöverstigligt problem. En sammanhållen brottsbekämpning har många fördelar.

En favör för Polisen och Åklagarmyndigheterna är att skattebrottsenheterna finns, vilket inte var fallet under första hälften av 1990-talet, då rättsväsendets förmåga att utreda ekobrott ifrågasattes med kraft, vilket ledde fram till att EBM bildades. Skattebrottsenheterna utgör en omfattande resurs – omkring 200 personer som är ett nettotillskott på ekobrottsområdet – för att genomföra förundersökningar. Om skattebrottsenheterna i ökad grad tar över förundersökningar med ekonomiska förtecken borde det lösa stora delar av rättsväsendets problem.

På andra områden som omvärldsanalysen behandlat – upptäcka brott, följa brottutvecklingen, samordna brottsbekämpningen och förebyggande åtgärder – ser Brå inga särskilda hinder mot att EBM läggs ned.

Yttrande över betänkandet

Brå övergår nu till att besvara själva det remitterade betänkandet.

Viktiga faktorer för en effektiv ekobrottsbekämpning (kapitel 7)

Brå:s principiella inställning är att ett effektivt myndighetsarbete förutsätter en sammanhållen myndighetsstruktur. För brottsbekämpningens del innebär det en enhetlig polismyndighet och ett enhetligt åklagarväsende. Utvecklingen går också mot en ännu större enhetlighet, jämför Skatteverket, Tullverket, Åklagarmyndigheten och Polisen. På detta område ligger Sverige långt före många andra länder och pekas ofta ut som ett föregångsland.

Brå:s inställning innebär samtidigt att kreativa lösningar kan ske inom en befintlig myndighetsstruktur, till exempel bildandet av Riksenheten mot korruption inom Åklagarmyndigheten eller skattebrottsenheterna inom Skatteverket.

Att inrätta Ekobrottsmyndigheten (EBM) innebar därför en tillbakagång i en utveckling som går mot enhetliga organisationer. Från rent grundläggande utgångspunkter tillstyrker därför Brå utredningens förslag om att EBM läggs ned och att dess uppgifter överförs till de reguljära myndigheterna. Brå anser också att det från rättssäkerhetssynpunkt är en fördel att åklagarväsendet och polisen utgör skilda organisationer, men att det samtidigt kan vara till nytta om myndigheterna kan vara samlokaliserade, det vill säga finnas i samma byggnad. Brå har heller inget att erinra mot att särskilda arbetsgrupper (multi-disciplanary groups) kan bildas.

Det fanns också i grund och botten svaga argument för att bilda en ny myndighet, EBM. Ett skäl som fördes fram var behovet av fredade resurser. Det är korrekt att det finns risk för att många ekobrott inte får tillräckligt med uppmärksamhet inom de reguljära myndigheterna eftersom gärningarna saknar tydliga brottsoffer, som kan ställa krav, och att åtskilliga brott är utan den mediadramaturgi som tenderar att allokera utredningsresurser. Detta problem är emellertid inte unikt för ekobrotten och bör kunna bemästras med en tydligare styrning av myndigheterna från statsmakternas sida. Att bilda en ny myndighet framstår därför som att ladda med väl kraftig ammunition.

Intresset med att genom en ny myndighet tillförsäkra ”fredade resurser” till ekobrottsbekämpningen är inte helt problemfritt. Som fallet blivit, där EBM hanterar samtliga anmälningar inom vissa brottsområden, innebär i praktiken att ”fredade resurser” läggs på en mängd brott av inte särskilt allvarlig natur medan kanske det reguljära polis- och åklagarväsendet inte har resurser att utreda brott som egentligen är angelägnare att handlägga. Som utredningen påpekat innebär en sammanhållen myndighetsstruktur att resurser kan avdelas på ett mer ändamålsenligt sätt.

Som utredningen konstaterat formades EBM till en myndighet med en ärendestruktur som främst består av skattebrott och bokföringsbrott, utan särskilda kvalifikationskrav med en operativ verksamhet knuten framför allt till storstadsregionerna. Samtidigt som EBM bildades tillskapades inom Skatteverket de särskilda skattebrottsenheterna som också är inriktade på att utreda skattebrott och bokföringsbrott, fast i hela landet. Dessa har nu växt till en sådan storlek att de motsvarar två tredjedelar av EBM:s budget. Det framstår som egendomligt att två organisationer vuxit upp som har stora likheter med varandra, om vi bortser från den för EBM centrala åklagarfunktionen.

Som tidigare nämnts är en naturlig utveckling att skattebrottsenheterna utreder allt fler av skattebrotten, bokföringsbrotten och närliggande brottslighet. Polisen kan bistå i de situationer då polisiära resurser behövs. Åklagarmyndigheten svarar sedan för att leda förundersökningar och väcka åtal.

Önskemålet om att bättre följa brottsutvecklingen, fungera som stabsmyndighet och liknande uppgifter hade kunnat tillgodoses genom en resursförstärkning till Brå, som redan har dessa uppgifter. Dessutom har Brå tidigare haft en mycket aktiv roll för att se över lagstiftningen mot bland annat ekobrott (Romander, 2000). Om utredningens förslag kommer att genomföras har Brå för avsikt att, så långt det är möjligt, avdela resurser och inta en tydligare roll på ekobrottsområdet. Det gäller också för det

ekobrottsförebyggande arbetet, som utredningen också menar är en naturlig del i Brå:s ansvarsområde (s. 148 och 149).

Behovet av bättre samordna ekobrottsbekämpningen kan ske utan en särskild myndighet, genom Ekorådet och de befintliga regionala samverkansorganen mot ekonomisk brottslighet. Som angetts ovan kan Operativa rådet vara en förebild.

Verksamhetsresultat (kapitel 4)

Det är möjligt att utredningen i någon mån har underskattat EBM:s resultat eftersom ett rimligt antagande är att bland de ärenden som handläggs i de större städerna (det vill säga av EBM), också finns ett antal särskilt tunga och svårutredda ärenden, som tar mycket utredningsresurser. Det är troligt att det är dessa ärenden som ”drar ner” EBM:s resultat till en medelnivå för riket. Om EBM hade haft samma ärendestruktur som i övriga landet är det mycket som talar för att resultatet hade varit något bättre än i övriga landet. Det är rimligt att anta att samlokaliseringen, specialiseringen och kraftsamlingen på ett fåtal brottsområden leder till högre effektivitet, men som Brå påpekat på flera ställen, sannolikt till priset av förluster för brottsbekämpningen generellt.

Utredningen undersöker också bifallsandelen för olika brottmål och finner inte några stora skillnader mellan EBM och det reguljära åklagarväsendet. Enligt Brå:s uppfattning är bifallsandelen dock ett tveksamt mått på ”framgång” eftersom forskning visar att åklagare av resursskäl och för att visa resultat tenderar att väcka åtal i mål som med mycket stor säkerhet leder till fällande dom (Korsell, 2003). Däremot är läget annorlunda för uppmärksammade mål, där Hawkins (2002:236) gjorde följande bedömning av arbetsmiljömål i Storbritannien (jfr. Levi, 1987; Korsell, 2003):

Rigorous screening of cases is needed so that when the agency goes into court it almost always wins, and is seen to win. The only exception to this rule occurs with the "big case" – a matter that is so grave or newsworthy that the public and media appear to demand legal action, even though the case may be weak in law.

Tendensen att driva uppmärksammade men osäkra fall till åtal kan möjligen vara en orsak till att EBM förlorat några stora mål, som Trustor, eller bundit upp stora resurser med tveksam utgång, som Prosolvia och Ericsson. Stora mål innebär ett medialt lotteri, med stora chanser men lika stora risker. Detta är också en typ av mål som myndigheter tenderar att lägga ned mycket stora utredningsresurser på, som konstaterats i en omfattande juridisk analys av ekobrottsmål i Sverige (Brå, 1998). Problemet med dessa stora mål är att om myndigheterna vinner, skapar de en för positiv bild av verksamhetens effektivitet, vilket kan vara ett av de egentliga syftena att driva målet. Men om myndigheten förlorar, sjunker myndigheten kraftigt i anseende, trots att målet knappast säger något om det dagliga myndighetsarbetet, som brukar bedrivas effektivt och framgångsrikt. De stora målen förblir symboler, och med det stora inflytande som symboler har.

Utredningen tar upp att EBM:s underrättelsetjänst skulle bidra till att den samlade bilden av brottsligheten försämras. Som tidigare nämnts delar Brå denna uppfattning.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad myndighetschef. Vid den slutliga handläggningen deltog utredaren Linda Källman och enhetschefen jur. dr Lars Korsell.

Jan Andersson

Lars Korsell

Referenser:

BRÅ Forskning 1986:3. Persson, L. G. W. (1986). *Kampen mot eko-brotten. Del 1. Polisen*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet, Liber Allmänna förlaget.

BRÅ-PM 1996:5. *Ekonomisk brottslighet – Den rättsliga processen.* Stockholm: Brottsförebyggande rådet, Fritzes.

Hawkins, K. (2002). Law as Last Resort. Prosecution Descision-Making in Regulatory Agency. Oxford: Oxford University Press.

Korsell, L (2003). *Bokföringsbrott – en studie i selektion*. Akademisk avhandling. Kriminologiska institutionen vid Stockholms universietet. Edsbruk: Akademitryck.

Levi, M (1987). *Regulating Fraud. White-Collar Crime and the Criminal Process*. Tavistock Publications. London.

Romander, H. (2000). Lagstiftningsöversynen och dess bakgrund. I: Korsell, L., Perspektiv på ekobrottsligheten. Antologi. BRÅ-rapport 2000:10. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.

SOU 1984:15. Ekonomisk brottslighet i Sverige. Stockholm: Liber.