

---

# Nitton röster om tjugo års ekobrottsbekämpning

*Från 1995 års samlade  
åtgärder till dagens samverkan*

*En antologi*



# Nitton röster om tjugo års ekobrottsbekämpning

Från 1995 års samlade åtgärder till dagens samverkan

En antologi

## **Brå – kunskapscentrum för rättsväsendet**

Myndigheten Brå verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsbekämpning och brottsförebyggande arbete, till i första hand regeringen och myndigheter inom rättsväsendet.

ISSN 1100-6676  
ISBN 978-91-87335-61-7  
URN:NBN:SE:BRA-645

© Brottsförebyggande rådet 2016  
Redaktörer: Lars Korsell och Björn Blomqvist  
Produktion: Ordförandet AB  
Tryck: Lenanders Grafiska AB 2016

Brottsförebyggande rådet, Box 1386, 111 93 Stockholm  
Telefon 08-527 58 400, fax 08-411 90 75, e-post [info@bra.se](mailto:info@bra.se), [www.bra.se](http://www.bra.se)

Denna rapport kan beställas hos bokhandeln eller hos Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm. Telefon 08-598 191 90, e-post [kundservice@wolterskluwer.se](mailto:kundservice@wolterskluwer.se)

# Förord

Det har nu gått drygt 20 år sedan ett antal omfattande initiativ togs mot den ekonomiska brottsligheten. Regeringens strategi för samlade åtgärder mot ekobrott (skr. 1994/95:217) ledde till inrättandet av såväl Ekobrottsmyndigheten som utredningsenheter för skattebrott på Skatteverket.

Mycket har hänt sedan dess, och det är angeläget att teckna en bild av historien och skissa på framtida möjligheter. Brå har därför bitt ett antal initierade personer att utifrån 1990-talets strategi reflektera över ekobrottsbekämpningen då, nu och i framtiden. Det har blivit en antologi som samlar många erfarenheter, synpunkter och förslag, och som förhoppningsvis kan tjäna som underlag för diskussioner om utmaningar och handlingsalternativ.

Redaktörer för antologin är forsknings- och utredningsrådet Lars Korsell vid Brå och överåklagare Björn Blomqvist vid Åklagarmyndigheten. De olika bidragens inriktning och utformning står författarna själva för, liksom för de synpunkter och förslag som presenteras.

Stockholm i mars 2016

*Erik Wennerström*  
Generaldirektör

*Lars Korsell*  
Forsknings- och utredningsråd



# Redaktörernas förord om författarna och deras bidrag

Sveriges Riksdag den 25 november 1994. Klockan är 09.00.  
Justitieminister Laila Freivalds går upp i talarstolen.

*Fru talman! Kampen mot den ekonomiska brottsligheten har i regeringsförklaringen framhållits som ett prioriterat område. Den ekonomiska brottsligheten snedvrider konkurrensen och utgör ett hot mot en sund marknadsekonomi.*

I talet som tar upp hela tre sidor i riksdagens snabbprotokoll aviserar justitieministern att regeringen kommer att lägga fram en samlad strategi mot den ekonomiska brottsligheten. Bakgrunden är att ”dagens ekobrottsbekämpning är behäftad med åtskilliga brister”. Vad åhörarna troligen inte anar är att regeringen förbereder det största kriminalpolitiska reformpaket som hittills genomförts på ekobrottsområdet.

Ett halvår senare ger regeringen till riksdagen in skrivelsen Samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten (skr. 1994/95:217). Den innehåller en rad åtgärder och initiativ för att flytta fram positionerna på ekobrottsfronten, från särskilda medel för forskning till offensivare lagstiftning. Några stickord i strategin är förstärkt skattekontroll, gemensamma kontrollaktioner från myndigheterna, snabbare brottsutredning och -process samt affäretik, internkontroll och affärskontroll inom näringslivet.

Utgångspunkten för denna antologi är 1995 års strategi Samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. För flera av författarna kan sägas, att de därom kan ge besked, ty de var med. *Claes Kring* var kanslichef för den interdepartementala Ekobrottsberedningen, som tog fram strategin och satte den i verket. Han är således en av de mest centrala arkitekterna bakom strate-

gin, och därmed också bakom dagens ekobrottsbekämpning. Det är också kring strategin hans bidrag uppehåller sig.

*Rolf Holmquist* var Ekobrottsmyndighetens chef under de första sex åren. Det är denna nybyggartid som han skildrar, inte minst det nya inslaget med att samla både poliser och åklagare under ett och samma tak. *Sten Lindström* var Ekobrottsmyndighetens första polischef, och även han beskriver mötet mellan polis och åklagare i den då nya myndigheten. Han berättar också om ekobrottsbekämpningen före 1995 års strategi och hur arbetet bedrevs innan det fanns en ekobrottsmyndighet. *Eva Håkansson*, med en bakgrund inom skatteförvaltningen och Kronofogden, är i dag chef för Ekobrottsmyndigheten. Hon tar bland annat upp det stora steget när myndigheten fick nationellt ansvar. *Eva Håkansson* beskriver också en multikriminalitet där företag i allt högre grad används i brottsupplägg. På en sådan brotts scen behövs olika myndigheters kompetens, både nationellt och internationellt.

*Rolf Åbjörnsson* är advokat och namnkunnig konkursförvaltare. I spåret av det glada åttiotalet med efterföljande finanskris, har han handlagt flera av landets största konkurser. Han menar att ekobrottsbekämpningen borde vara flexiblare än i dag och att experter från näringslivet i högre grad borde engageras. Inte minst konkursförvaltarna ser han som en potential som inte utnyttjas i tillräckligt hög grad.

Att gå på pengarna har blivit ett allt viktigare kriminalpolitiskt inslag i ekobrottsbekämpningen. *Göran Erixon* har länge arbetat inom Kronofogdens specialindrivning; en verksamhet med tydlig inriktning mot ekobrott och organiserad brottslighet. Framtidens utmaningar ligger i att utmättningsbara tillgångar numera inte bara finns i vardagsrummet och på garageuppfarten, utan i datorer och mobiler genom digitala betalningsmedel som bitcoin.

*Lars-Åke Larsson* och *Stig Gabrielsson*, båda med lång erfarenhet från skatteförvaltningen, var med från starten om att bygga upp skattebrottsenheterna i Göteborg respektive Gävle. De delar med sig av sina erfarenheter och lämnar många förslag inför framtiden, särskilt att säkerställa underrättelseverksamheten, få till stånd verksamhetsanpassade sekretessregler och behovet av tillgångsinriktad brottsbekämpning. En framtidsspaning är att "administrativa åtgärder" delvis kommer att ersätta långa och tunga förundersökningar. Med det menas bland annat tillstånd att driva näringsverksamhet inom vissa branscher och möjligheter att stänga ute oseriösa aktörer. Deras kollega *Anette Bergvall*, nationellt ansvarig för skattebrottsenheten, menar att vid misstanke om brott, bör Skatteverkets fiskala skatteutredande respektive skattebrottsutredande verksamheter närma sig varandra. I



klartext skulle det innebära att enbart en utredning gjordes, både inför det materiella skattebeslutet och inför förundersökningen i fråga om brott föreligger eller inte.

Det är skattefrågorna som dominerar svensk ekobrottsbekämpning. *Lennart Wittberg* och *Martin Solvinger* ansvarar för strategier och kontrollfrågor inom Skatteverket. De beskriver hur Skatteverket på ett högst medvetet sätt gått från att kontrollen ska ”skrämma till lydnad” till att på olika sätt stärka normerna i samhället och stimulera skattebetalare att göra rätt. I en nära framtid ser de hur företagens deklarationer lämnas direkt från verksamheternas egna affärssystem, ”allt för att det ska vara svårt att göra fel”. Samtidigt trycker de på betydelsen av fysisk kontroll, att vara ute på fältet där problemen finns och går att upptäcka (personalliggare och kassaregister).

*Jan Leopoldson* är åklagare med inriktning mot marknadsmissbruksbrott (insiderbrott, röjande av insiderinformation och otillbörlig marknadspåverkan). I sitt bidrag efterlyser han effektivare övervakning av finansmarknaden. Hans text handlar om vikten av en fungerande finansmarknad, karaktäriserad som samhälls-economins ”huvudblodåder”. Inte minst framtida pensioner är beroende av en finansmarknad utan marknadsmissbruk.

På liknande sätt, angående hur samhället och kommande generationer drabbas, beskriver polisen *Henrik Forssblad* vikten av att ta itu med miljöbrotten och hur bekämpningen kan förbättras. Inom polisen efterlyser han en strategisk nationell ledning på miljöbrottsområdet. Ett bland flera argument för detta är behovet av samarbete med Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Jordbruksverket, Tullverket och Kustbevakningen samt med myndigheter i andra länder.

Åklagaren *Alf Johansson* vid Riksenheten mot korruption lyfter fram vikten av att samhället håller rent för alla former av korruption. Han anser att synen på korruptiva beteenden stramats upp väsentligt under senare år. Huvudbudskapet är att tilliten hela tiden måste förtjänas för att kunna upprätthållas. Därför varnar han för de åsikter som går ut på att kraven på offentligt kontrollerade bolag skulle kunna minska. Ökad privatisering och konkurrensutsatt offentlig verksamhet är argument för ett strängt synsätt, menar han.

Flera författare lyfter fram den internationella dimensionen. De båda åklagarna *Jonas Arvidsson* och *Leif Görts*, passande nog vid Eurojust i Haag, behandlar de internationella aspekterna. Utvecklingen går mot att det internationella perspektivet blir en del av vardagen för åklagare på svenska kammare. De flaggar upp behovet av ökad informationsöverföring för att motverka terrorfinansiering och internationella skattebrott.

Professor *Sven-Åke Lindgren* gör gällande att även om det varit ganska tyst kring ekobrotten jämfört med strategins glansdagar under 1990-talet, har ändå mycket gjorts i det tysta: anmälningsskyldighet för revisorer om brottsmisstankar, för verksamhetsutövare om misstänkt penningtvätt och för aktörer inom värdepappershandeln om insiderhandel. Till det kommer eftergift av skadeavgift vid kartellbildning, utvidgat förverkande, revidering av näringsförbud och företagsbot samt tillståndsgivning genom vandelsprövning.

Om oss redaktörer till antologin går det också att säga att vi var med. Björn var sakkunnig i Ekobrottsberedningen under mitten av 1990-talet och arbetade nära Claes Kring. Lars var kommittésekreterare i den av Ekobrottsberedningen initierade Branschsaneringsutredningen, som leddes av landshövding Ulf Adelsohn. I vårt gemensamma bidrag lyfter vi fram några erfarenheter från tjugo års ekobrottsbekämpning.

## Några huvudlinjer i bidragen

Även om det är en stor bredd i författarnas bidrag finns ändå ett antal frågor som återkommer. I det följande har vi försökt sammanfatta några av de punkter som vi uppfattat vara särskilt framträdande för författarna.

### *Arbetsätt och organisation*

- Flera författare pekar på de goda erfarenheterna av att som på Ekobrottsmyndigheten ha poliser, åklagare och experter under ett och samma tak. Olika yrkesgrupper och myndighetskulturer ger en särskild dynamik och förutsättningar att arbeta i lag. En utveckling av denna tanke är att hela tiden sätta samman specialiserade lag och ta in experter från näringslivet.
- Apropå yrken och kulturer: många myndigheter är verksamma mot ekobrott. Samverkan betonas som en viktig framgångsfaktor, särskilt i konkreta frågor. Den underlättas om möjligheterna ökar till korsvis praktiserande tjänstgöring på myndigheter. Det gäller även privata aktörer som banker och finansbolag.
- Specialisering betonas i hög grad, liksom fredade resurser, som ofta är en förutsättning för att kunna specialisera sig. Det ger kvalitet i arbetet samtidigt som det går snabbare till följd av att kompetensen hela tiden byggs på. Att agera snabbt betonas också för att kunna använda tvångsmedel i syfte att tidigt säkra bevis.
- Utbildning, metodstöd och rutiner lyfter flera bidrag fram för att underlätta arbetet och öka rättssäkerheten.

- Behovet av överblick och nationell styrning är också något som flera författare tar upp.
- Flera förslag handlar om att flytta fram positionerna för skattebrottsenheterna. Ett är att Skatteverkets fiskala urvalarbete och skattebrottsenheternas underrättelseverksamhet skulle närma sig varandra. Ett tredje förslag är att skattebrottsenheterna skulle ha egna åklagare.
- Ett förslag som ligger nära skattebrottsenheterna är att Skatteverket bör ha till uppgift att bekämpa penningtvätt, vilket också Brå nyss berört (Brå 2015:22). I linje med det förslaget har kritiken gällt att skattebrottsenheternas underrättelseverksamhet är för smal eftersom gärningspersonerna inte håller sig inom de snäva brottsramar som utgör skattebrottsenheternas mandat.
- Flera bidrag lyfter fram vikten av underrättelseverksamhet, för att komma nära brottsligheten. Ett "gammalt" Brå-förslag som återopas är att skapa en myndighetsgemensam finansiell underrättelseverksamhet (Brå 2015:22). I praktiken innebär det en förändring och utvidgning av Finanspolisen.

#### *Lagstiftning, domstolar och process*

- I flera bidrag framskymtar utmaningen i att klara av de "riktigt stora utredningarna". I fonden finns erfarenheterna av omfattande och tidsmässigt långa rättegångar där fokusförskjutningar fått en allt större roll med jävsinvändningar och procedurfrågor.
- En aspekt kring de stora utredningarna är att de drar ut på tiden, inte minst till förfång för de personer som är misstänkta för brott. De kan ha ett möjligt åtal hängande över sig under något decennium.
- I några bidrag lyfts behovet av hög kompetens inom domstolarna.
- För att underlätta utredningar om insiderbrott bör förutsättningarna att ta kommunikationsmeddelanden mellan närstående i beslag. Inte sällan är närstående involverade i insiderupplägg.

#### *Brottsutvecklingen*

- Gärningspersoner använder företag i allt större utsträckning. Det gäller inte minst inom organiserad brottslighet. Det betyder att fler "stora" brott får en ekobrottsprägel och berör myndigheter som Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket.
- En måltavla för brottsligheten är välfärdssystemet.
- Bevismaterial finns numera i den digitala miljön, inte sällan i det så kallade molnet. Transaktioner har blivit svårare att spåra när de sker med virtuella valutor som Bitcoin. Sam-

mantaget innebär det nya utmaningar för att utreda brott och samla bevis.

- Brottslighetens internationella dimensioner tas upp i många bidrag. Det finns ett ökat behov av informationsutbyte mellan olika länders myndigheter, exempelvis för underrättelseinformation på skatteområdet.
- En fråga som Brå flaggat upp i flera rapporter är den ökande användningen av felaktiga identiteter (t.ex. Brå 2015:8). Gärningspersoner kan uppträda under flera olika identiteter för att dels begå brott, dels försvåra upptäckt och brottsutredningar.

## Specialisering och samarbete

Som framgått är det åtskilliga viktiga frågor som behandlas i denna antologi. Om enbart ett nyckelord skulle sammanfatta vad författarna direkt eller underförstått uttrycker är det vikten av *specialisering*, men inte som en isolerad företeelse. Olika specialister och specialiserade verksamheter ska mötas och samarbeta. *Göran Erixon* sätter ord på denna utveckling. Han skriver att många nog hade blivit förvånade om någon före 1995 hade föreslagit samarbete med icke brottsbekämpande myndigheter som Kronofogden och Försäkringskassan. I dag är det annorlunda.

Ett viktigt arv från 1995 års strategi är att specialiserade aktörer ska samarbeta när det främjar underrättelseverksamhet, brottsutredning och att gå på pengarna. Det är då ett plus ett blir tre.

Ja, så var det omslaget. Ta en titt på Ekobrottsberedningens departementspromemorior Effektivare ekobrottsbekämpning (Ds 1996:1), Skattekriminal (Ds 1997:23) och Internationella ekobrott (Ds 1997:51), så förstår ni.

*Lars Korsell*

*Björn Blomqvist*

# Författare

*Jonas Arvidsson* är åklagare sedan 1989 och har en bakgrund på bland annat Ekobrottsmyndigheten. Han har där varit myndighetens kontaktpunkt mot EU-nätverket European Judicial Network in criminal matters (EJN). Jonas förordnades 2013 som assisterande till den svenska nationella medlemmen vid Eurojust i Haag.

*Anette Bergvall* är jurist och har arbetat vid Skatteverket sedan 1989, nu som områdesansvarig på brottsbekämpningsområdet (skattebrottsenhetens verksamhet). Hon är Sveriges representant i OECD:s arbetsgrupp för methodsamarbete avseende ekobrottsbekämpning (Task force on tax crimes and other crimes).

*Björn Blomqvist* är åklagare sedan 1982 och verksam som överåklagare vid Åklagarmyndighetens huvudkontor. Han har en bakgrund på bland annat Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum, Riksenheten mot korruption och Eurojust. Under åren 1995–1997 var han sakkunnig i Ekobrottsberedningen (Ju 1995:A).

*Göran Erixon* är jurist och kronofogde sedan 1984. Han har arbetat som chef inom Kronofogdens specialverkställighet i Stockholm sedan 1993. Från 2010 är han enhetschef med riksansvar för Kronofogdemyndighetens specialverkställighet, den del av verksamheten som i hög grad är inriktad mot ekobrott.

*Stig Gabrielsson* är ekonom och började 1977 vid Skatteverket, som då hette länsstyrelsens skatteavdelning. Han är verksamhetsutvecklare för brottsbekämpning vid Skatteverkets huvudkontor i Solna. Dessförinnan var han verksam som kontors- och enhetschef inom skatteförvaltningen under drygt tjugo år, bland annat vid skattebrottsenheten i Gävle.

*Leif Görts* är åklagare sedan 1989. Han är sedan några år tillbaka verksam som Sveriges nationella medlem vid Eurojust i Haag. Han har en bakgrund i Ekobrottsmyndigheten som vice chefsåklagare. Han har också arbetat vid Internationella åklagarkammaren i Stockholm.

*Henrik Forssblad* är polis sedan 1982 och har dessutom en bakgrund som jägmästare. Henrik har arbetat med miljöbrott på olika nivåer inom polisen sedan miljöbalken trädde i kraft 1999. Han ansvarar för närvarande för hanteringen av miljö- och arbetsmiljöbrott i Polismyndighetens region Mitt.

*Rolf Holmquist* var generaldirektör för Ekobrottsmyndigheten 1998–2004. Dessförinnan var han hovrättslagman i Svea hovrätt samt expeditions- och rättschef i Försvarsdepartementet. Han har varit särskild utredare, expert och sekreterare i statliga utredningar om folkrätt, underrättelse- och säkerhetstjänst m.m. Han är fortfarande verksam som konsult i utredningar och som författare.

*Eva Håkansson* är sedan 2010 generaldirektör för Ekobrottsmyndigheten. Hon är socionom och har under de senaste tjugo åren arbetat med att leda stora organisationer. Eva har varit kommundirektör i Ale kommun, regionkronodirektör för Kronofogden i Västra Götaland och regionchef för Skatteverket Västra regionen.

*Alf Johansson* är åklagare sedan 1984 och arbetar som chefsåklagare och ställföreträdande enhetschef för Riksenhet mot korruption. Han har tidigare varit verksam vid Ekobrottsmyndigheten och Internationella åklagarkammaren. Han har en omfattande erfarenhet av internationellt arbete mot korruption och från OECD och andra internationella organisationer.

*Lars Korsell* är forsknings- och utredningsråd vid Brottsförebyggande rådet (Brå) och har domarbakgrund. Han har doktorerat i kriminologi. Han har varit särskild utredare, expert och sekreterare i statliga utredningar. Under åren 1996–1997 var han kommittésekreterare i Branschsaneringsutredningen knuten till Ekobrottsberedningen (Ju 1995:A).

*Claes Kring* har en bakgrund som domare. Han har arbetat i kommittéväsendet och tjänstgjort många år i Justitiedepartementet, bland annat som administrativ chef och departementsråd. Han var kanslichef för Ekobrottsberedningen (Ju 1995:A) under åren 1995–1997, det vill säga under den tid som ekobrottsstrategin formulerades och sjösattes.

*Lars-Åke Larsson* är ekonom och var verksam vid Skatteverket 1975–2015. Han har huvudsakligen arbetat inom revisions- och brottsutredande verksamhet som chef och handläggare. Sedan 1997 har han medverkat i uppbyggnaden och utvecklingen av skattebrottsenheterna, och bland annat varit chef för enheten i Göteborg.

*Jan Leopoldson* är kammaråklagare vid Ekobrottsmyndigheten på dess finansmarknadskammare och arbetar med mål om marknadsmissbruk. Han är medförfattare till boken *Börsträtt* och har finansiell licensiering genom SwedSec. Han har en bakgrund inom Regeringskansliet.

*Sven-Åke Lindgren* är professor i sociologi vid Göteborgs universitet. Han har främst forskat och skrivit om samhällsreaktioner på bruk av njutningsmedel, ekonomisk brottslighet, ungdomar som anlägger brand samt kriminologisk teori. Han är bland annat författare till ”Ekonomisk brottslighet. Ett samhällsproblem med förhinder” (2000).

*Sten Lindström* arbetade vid polisen 1962–2008. Han var Ekobrottsmyndighetens första polisiära chef. Sten har gått den långa vägen, via trafikpolisen och kriminalpolisens skatterotel, rikskriminalens ekorotel, kriminalpolisens ekorotel och chefstjänster på rikskriminalens ekorotel och utredningsrotel.

*Martin Solvinger* är ekonom och har arbetat vid Skatteverket sedan 1995. Han ansvarar för Skatteverkets övergripande planering och styrning av skattekontrollen. Arbetet omfattar bland annat att säkerställa att Skatteverkets olika kontrollinsatser totalt sett ger bästa möjliga effekt.

*Lennart Wittberg* är ekonom och har arbetat på Skatteverket sedan 1988. Han är strateg på huvudkontoret med ansvar för Skatteverkets övergripande utveckling och med särskilt fokus på strategier för att öka förtroendet och viljan att göra rätt. Arbetet omfattar bland annat att omsätta forskning och internationella erfarenheter till nya sätt att tänka och nya arbetsmetoder.

*Rolf Åbjörnsson* är advokat sedan 1972 med huvudsaklig inriktning på insolvensrätt. Rolf har varit ordförande i Konkursförvaltarcollegiernas förening. Han har handlagt flera stora konkurser som Rederi AB Slite (Viking Line), Gota och Bygg AB Reinhold. Rolf har varit styrelseledamot i flera bolag, bland annat Telia och D Carnegie & CO AB. Han har varit riksdagsledamot för Kristdemokraterna 1994–2002 och vice ordförande i lagutskottet.

# Innehåll

1. En strategi för samhällets samlade åtgärder mot ekonomisk brottslighet ..... 17  
*Claes Kring*
2. Ekobrottsmyndigheten de första åren..... 29  
*Rolf Holmquist*
3. Det nya med poliser i en åklagarmyndighet – erfarenheter, svårigheter och möjligheter..... 49  
*Sten Lindström*
4. Mot vuxenvärlden..... 59  
*Eva Håkansson*
5. Den internationella utvecklingen i fråga om bekämpning av ekobrott ..... 71  
*Jonas Arvidson och Leif Görts*
6. Hur har vi nått vår höga nivå av skattebrottsbekämpning och kan vi behålla den?..... 81  
*Anette Bergvall*
7. Utvecklingen av skattekontrollen..... 97  
*Lennart Wittberg och Martin Solvinger*
8. Funderingar kring utvecklingen av SBE..... 113  
*Lars Åke Larsson*
9. En lång resa inom skattens underbara värld..... 129  
*Stig Gabrielsson*
10. Finansiell brottslighet eller marknadsmissbruk – eller är det kriminellt att handla med aktier?..... 149  
*Jan Leopoldson*



11. Konkursbrott ..... 161  
*Rolf Åbjörnsson*
12. Kronofogdemyndighetens roll inom  
tillgångsinriktad brottsbekämpning..... 173  
*Göran Erixon*
13. Tillit – Pompeijas öde men korruptionens motgift..... 183  
*Alf Johansson*
14. Vad hände med miljöbrotten? ..... 199  
*Henrik Forssblad*
15. ”Lite snack men mycket verkstad”  
– åtgärder mot ekobrotten sedan 1995..... 211  
*Sven-Åke Lindgren*
16. ”Alla ska med” – men hur? ..... 227  
*Björn Blomqvist och Lars Korsell*



# En strategi för samhällets samlade åtgärder mot ekonomisk brottslighet

*Claes Kring*, tidigare administrativ chef  
för Justitiedepartementet, Stockholm.

## En strategi för samhällets samlade åtgärder mot ekonomisk brottslighet

### Strategins förhistoria

I november 1994 tillkännagav justitieminister Laila Freivalds i riksdagen att regeringen avsåg att lägga fram en samlad strategi för åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. Den nyttillträd- da socialdemokratiska regeringen hade därmed gjort bekämp- ningen av ekobrott till en av sina kriminalpolitiska profilfrågor under mandatperioden.

Frågan om hur samhället bäst motverkar ekobrott var för den skull ingalunda ny på den politiska dagordningen. Redan under 1970-talet hade Brottsförebyggande rådet (Brå) på regeringens uppdrag genomfört en omfattande översyn av lagstiftningen inom ekobrottsområdet, delvis mot bakgrund av utredningar som dessförinnan hade gjorts av Rikspolisstyrelsen i samarbete med andra myndigheter. På 1980-talet hade den s.k. ekokommis- sionen (Heurgrenkommissionen) lagt fram förslag till åtskilliga lagändringar för att motverka sådan brottslighet (sammanfattade i betänkandet Ekonomisk brottslighet i Sverige, SOU 1984:15). En del av förslagen hade genomförts, andra inte. Polisen hade i flera omgångar tilldelats ökade resurser för att förstärka sin organisation mot ekonomisk brottslighet. Mellan varven tycktes dock intresset för ekobrott svalna hos statsmakter, myndigheter och medier. När problemområdet från tid till annan kom i fokus, klagades det på att samhället inte lyckades särskilt väl med att bekämpa den ekonomiska brottsligheten. (En närmare framställ- ning av 1970- och 1980-talets satsningar mot ekobrottsligheten finns i Svensk Juristtidning, SvJT 2000 s. 932.)

Riksdagens revisorer lade i början av 1994 fram en revisions- rapport om samhällets insatser mot ekonomisk brottslighet (Den ekonomiska brottsligheten och rättssamhället, Rapport 1993/94.6, bilaga till riksdagsrevisorernas förslag 1994/95:RR4). I rapporten riktades stark kritik mot ekobrottsbekämpningen som helhet. Den ekonomiska brottsligheten utgjorde enligt rap- porten ett stort och växande samhällsproblem med åtskilliga ska-

deverkningar för hela samhället: konkurrensen inom näringslivet snedvreds, seriösa företag gick omkull, arbetstagare i drabbade företag förlorade sina arbeten, staten gick miste om skatteinkomster, etc. Samhällets insatser mot ekobrottsligheten beskrevs som föga effektiva, mycket beroende på att myndigheterna hade otillräckliga resurser och otillräcklig kompetens för ekobrottsbekämpning. Statsmakterna utnyttjade inte fullt ut möjligheterna att motverka ekobrottslighet genom lagstiftning. Man menade att näringslivet borde kunna göra mera för att skydda sig självt mot ekobrott.

Som den största och genomgående bristen när det gäller att förebygga och lagföra ekonomisk brottslighet framhölls i rapporten en brist på samordning mellan samtliga inblandade aktörer. Det fanns ingen samlad styrning av ekobrottsbekämpningen från statens sida. Varje myndighet arbetade utifrån sina egna specifika förutsättningar och samarbetade dåligt med andra berörda myndigheter. Exempelvis var handläggningstiderna i brottsutredningarna orimligt långa till följd av att myndigheterna var ”seriekopplade” och inte förmådde – eller ens hade ambitionen – att samordna sitt arbete. Inte ens inom Regeringskansliet fanns det något samlat ansvar för insatserna mot den ekonomiska brottsligheten.

I rapporten diskuterades på ett allmänt plan olika medel för att effektivisera samhällets insatser mot ekobrott. Det handlade om åtgärder av många skilda slag, såsom lagstiftning, bättre styrning och samordning av myndigheterna, utveckling av myndigheternas kompetens, bättre egenskydd inom näringslivet, osv.

När socialdemokraterna återkom i regeringsställning efter riksdagsvalet hösten 1994, fanns en politisk ambition att driva ekobrottsfrågan framåt med avstamp i riksdagsrevisorernas rapport.

## **Ekobrottsberedningen inrättas**

Det blev en uppgift för justitieministern att leda och samordna arbetet inom Regeringskansliet med att utveckla bekämpningen av ekonomisk brottslighet. För att biträda justitieministern i det arbetet inrättades i december 1994 en särskild arbetsgrupp inom Regeringskansliet, Regeringens ekobrottsberedning. Beredningen fick en politisk ordförande, riksdagsledamoten Lars-Erik Lövdén (s). I övrigt medverkade tjänstemän från de närmast berörda departementen, i första hand Justitiedepartementet, Finansdepartementet och Näringsdepartementet. Andra departement medverkade vid behov. Beredningen ingick organisatoriskt i Justitiedepartementet, där den också hade sitt kansli.

Ekobrottsberedningens första uppgift blev att utarbeta ett förslag till strategi mot ekonomisk brottslighet. En grundplåt till en

sådan strategi förelåg i form av riksdagsrevisorernas rapport. För att bredda och fördjupa underlaget inledde beredningen en omfattande dialog med myndigheter och andra berörda, såsom näringslivsföreträdare, forskare och konkursförvaltare. En serie av studieresor till andra länder påbörjades för att fånga upp erfarenheter av ekobrottsbekämpningen där. Pågående och planerade projekt inom alla departement som berörde ekonomisk brottslighet inventerades. Behov av ytterligare åtgärder i form av lagstiftning och annat diskuterades inom och mellan departementen.

## Ekobrottsstrategin i korthet

I april 1995 beslutade regeringen en strategi för samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. Strategin överlämnades till riksdagen i form av en skrivelse (skr. 1994/95:217, bet. 1994/95:JuU25, rskr. 1994/95:412).

Ambitionen i strategin är högt satt. Som ett övergripande mål fastslås att den ekonomiska brottsligheten påtagligt ska minska genom åtgärder som innebär en kraftig förstärkning av samhällets samlade insatser mot sådan kriminalitet.

Som delmål anges att en utveckling och effektivisering ska ske när det gäller att förebygga, upptäcka och lagföra ekonomisk brottslighet. Kampen mot ekobrottsligheten ska vara en prioriterad verksamhet för myndigheterna. Ökad tonvikt ska läggas vid det förebyggande arbetet med hänsyn till att det bedöms vara det effektivaste sättet att kunna minska ekobrottsligheten på sikt. Myndigheterna ska arbeta problemorienterat och i nära samverkan med varandra. Kompetensen hos myndigheterna ska höjas. Näringslivet måste ta ett större ansvar i kampen mot ekobrott.

I en bakgrundsteckning beskriver regeringen den ekonomiska brottsligheten som ett allvarligt samhällsproblem. Problembeskrivningen följer i huvudsak samma linjer som i riksdagsrevisorernas rapport. Ekobrottsligheten är omfattande, bedrivs i många olika former och anpassar sig snabbt till nya regelverk och andra skiftande förutsättningar. Den kan förstås som baksidan av ett fritt näringsliv, där brottsligheten utnyttjar det fria näringslivets regler och verksamhetsformer. Att ekobrottsligheten delvis blandas med och döljs av den seriösa näringsverksamheten gör den också svår att upptäcka och utreda. Som en generell begränsning av möjligheterna att förebygga ekonomisk brottslighet, t.ex. genom kontroll av olika slag, framhålls att sådana åtgärder i många fall blir hinder även för den seriösa näringsverksamheten.

Det pekas också på att yrkeskriminella i ökad utsträckning ger sig in även på ekonomisk brottslighet. Ekobrott blandas med klassisk kriminalitet såsom narkotikabrottslighet eller våldsbrottslighet.

I strategin betonas att ekobrottsligheten snedvrider konkurrensen inom näringslivet så att seriösa näringsidkare riskerar att konkurreras ut av oseriösa aktörer på marknaden. Därmed drabbas också anställda, långivare, leverantörer och andra. Det allmänna går miste om stora skatteintäkter.

Erfarenheterna visar enligt strategin att det är en stor och svår uppgift för samhället att bekämpa ekonomisk brottslighet på ett effektivt sätt. Trots åtskilliga insatser från statsmakternas sida sedan 1970-talet i fråga om lagstiftning, myndighetsorganisation och resurstilldelning, hade det inte varit möjligt att hindra ekobrottsligheten från att öka och utveckla nya former.

Också på myndighetsnivå hade det varit svårt att fullt ut bestämma svårigheterna. Handläggningen av frågor om ekonomisk brottslighet kräver enligt strategin särskild, ofta specialistbetonad, kompetens i fråga om ekonomi, skattejuridik, m.m. Myndigheternas kompetensuppbyggnad inom området hade inte varit tillräcklig. Mot myndigheternas tillkortakommanden ställs att ekobrottslingarna i många fall lyckas engagera kvalificerad expertis och förstår att utnyttja svagheten i samhällets regelverk.

Inte heller hade myndigheterna förmått samarbeta sinsemellan så bra som behövdes, med hänsyn inte minst till den rika floran av involverade myndigheter: polis, åklagare, domstolar, skattemyndigheter, kronofogdemyndigheter, konkursförvaltare, kommuner, tillstånds- och tillsynsmyndigheter av skilda slag, etc. Till detta kom att myndigheterna inte tycktes följa statsmakternas prioritering av ekobrott fullt ut.

Myndigheternas resurser var däremot enligt strategin inte något huvudproblem. Den springande punkten var i stället hur resurserna användes.

Som ekobrottsbekämpningens grundbult framhålls i strategin, liksom i riksdagsrevisorernas rapport, helhetsgreppet på samhällets insatser mot den ekonomiska brottsligheten – därav formuleringen ”samlade åtgärder” i strategins titel. En effektiv ekobrottsbekämpning kräver nämligen åtgärder av många olika slag: lagstiftning, i förekommande fall tillståndsprovning och kontroll från myndigheter, egenskydd från företagen, effektiv utredning och lagföring, effektiv skatteprocess, internationellt samarbete, etc. Åtgärderna måste kugga i varandra och dra åt samma håll. För att åstadkomma detta var det nödvändigt att utveckla både myndigheternas samarbete och statsmakternas styrning av samhällets samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten.

När det gäller näringslivets egen roll i ekobrottsbekämpningen görs i strategin bedömningen att det borde finnas en stor och ännu delvis outnyttjad potential för näringslivet att förebygga

och på annat sätt motverka ekonomisk brottslighet. Det framhålls att myndigheterna och näringslivet har olika roller men i grunden samma mål när det gäller kampen mot ekonomisk brottslighet. Därför måste myndigheter och näringsliv lära sig varandras språk för att kunna samarbeta förtroendefullt trots delvis olika förutsättningar. Som en utgångspunkt anges att det är ett gemensamt intresse för medborgarna, näringslivet och det allmänna att bekämpa den ekonomiska brottsligheten.

I strategin listas ett antal viktiga områden där en utveckling och en skärpning av samhällets åtgärder mot ekonomisk brottslighet ska ske:

- Förstärkt skattekontroll
- Effektivare myndighetssamverkan och myndighetsorganisation
- Utvecklande av myndigheternas kompetens
- Större ansvar för näringslivet
- Uppföljning av bankkrisen
- Effektivare lagstiftning om penningtvätt
- Effektivare rutiner i samband med konkurs
- Snabbare utredning och process
- Effektivare sanktionsregler
- Internationellt arbete
- Kontroll i samband med tillståndsgivning
- Ökad forskning
- Ökad information till allmänheten
- Effektivare styrning och uppföljning av myndigheternas verksamhet.

För vart och ett av dessa områden redovisas ett antal huvudpunkter i det fortsatta utvecklingsarbetet:

- Effektiviserad skattekontroll, återinförd skatteflyktslag tills vidare, effektivare lagstiftning mot skatteflykt, förbättrat system med kontrolluppgifter, förenklade skatteregler.
- Utredning om ny myndighetsstruktur, ett regionalt samverkansorgan för ekobrottsbekämpning i varje län, länsvisa strategier för ekobrottsbekämpning, gemensamma kontrollaktioner, översyn av myndigheternas resurser, bättre informationssystem myndigheterna emellan, översyn av registerfrågor och sekretesshinder.
- Väsentligt höjd kompetens beträffande ekobrott hos myndigheterna, med Polishögskolan som gemensam utbildningsresurs.



- Större ansvar för näringslivet att förebygga ekobrott, levande diskussion om affärsetik, utveckling av internkontroll och affärskontroll, ökad tyngd åt revisorernas arbete, fortlöpande dialog mellan regeringen och näringslivet, ändamålsenligare regler om bolagsorgans ansvar, översyn av ansvarsom brott (aktieägares ansvar för bolagets affärer).
- Utredning för att följa upp bankkrisen, uppföljning av Riksåklagarens Specialoperation (en pågående central kraftsamling av polis och åklagare mot ekobrott), översyn av banktillsynen, utredning av behovet av att straffbelägga värdslös kreditgivning.
- Vässade regler mot penningtvätt.
- Effektivare samarbete mellan myndigheter och konkursförvaltare, förbättrad lagstiftning om uppgiftsskyldighet i konkurs, central registrering av alla konkurser, effektivare tillsyn vid konkurs.
- Utveckling av rutiner vid domstolar och andra myndigheter, diskussioner om en eventuell modernisering av processreglerna, utveckling av myndigheternas arbetsmetoder och teknikstöd, eventuellt införande av grupptalan.
- Effektivare regler om skattebrott, ökad användning av näringsförbud, översyn av företagsbot, översyn av sanktioner mot miljöbrott.
- Aktivt arbete inom EU, åtgärder mot avgifts- och bidragsfusk inom EU, samarbete inom Europol, utveckling av myndigheternas internationella arbete.
- Översyn av kontroll i samband med tillståndsgivning, bidrag och upphandling, eventuellt ökat inslag av vandelsprövning m.m. i vissa branscher, ökad kontroll beträffande oseriösa förvärv av hyresfastigheter.
- Ökad forskning om ekobrottslighet, problemorienterad forskning, uppdrag till Brå att genast starta viss forskning, särskild utredare som ser över långsiktigt forskningsbehov.
- Uppdrag till Brå att genomföra utbildning och information om ekonomisk brottslighet.
- Sektorövergripande mål och riktlinjer för myndigheterna rörande ekobrottsbekämpning, nytt uppföljningssystem för ekobrottsbekämpning, kapacitet att fånga upp tidiga indikationer på nya brottsformer, årlig rapport från regeringen till riksdagen rörande ekobrottsfrågor.
- Direktiv till myndigheterna att genomföra åtgärder i enlighet med regeringens strategi.

De olika huvudpunkterna i strategin var en blandad kompot. En del gällde lagstiftning och var därmed en sak för regering och

riksdag att ta tag i. Mycket handlade om myndigheterna och deras arbetssätt. Där var bedömningen att det i stor utsträckning skulle behövas regeringsbeslut – i några fall riksdagsbeslut – för att styra upp verksamheten, exempelvis genom ändringar i regelverken eller signaler i budgetprocessen. När det gäller näringslivets insatser för att skydda sig självt handlade det snarare om en attitydpåverkan från statsmakternas sida, och att hoppas på företagens självbevarelsedrift. Den bärande tanken var att de olika delarna av strategin skulle samverka med varandra mot det övergripande målet att minska den ekonomiska brottsligheten.

Till stora delar rörde sig reformprogrammet inom samma eller liknande områden som 1970- och 1980-talets ekobrottsreformer. Ny var däremot den starka betoningen av styrning och samordning av samhällets åtgärder, liksom tanken på en helt ny myndighetsstruktur. En delvis ny infallsvinkel var den starka betoningen av näringslivet som ekobrottsoffer till följd av snedvriden konkurrens – tidigare hade snarare de undandragna skatteintäkterna varit huvudnumret när ekobrottslighetens samhällsfarlighet skulle beskrivas. Delvis ny var kanske också Ekobrottsberedningens ambition att undvika att ekobrottsbekämpningen (på nytt) blev en politisk tvistefråga.

Inom Regeringskansliet föll de olika huvudpunkterna i strategin inom skilda departements ansvarsområden. I första hand berördes de departement som ingick i Ekobrottsberedningen, alltså Justitiedepartementet, Finansdepartementet och Näringsdepartementet.

## **Ekobrottsberedningens fortsatta verksamhet**

När ekobrottsstrategin hade lagts fram, övergick Ekobrottsberedningen till att verka för att strategin blev genomförd. I detta låg bl.a. att, under justitieministern, samordna de olika departementens åtgärder mot ekonomisk brottslighet. Åtskilliga projekt rörande lagstiftning eller annat igångsattes efter initiativ eller annan medverkan av Ekobrottsberedningen. Inom Justitiedepartementet centraliserades en del av sakenheternas ekobrottsrelaterade uppgifter till Ekobrottsberedningens kansli. (En närmare framställning av lagstiftningsprojekt m.m. inom ramen för 1995 års ekobrottsstrategi finns i SvJT 2000 s. 932.)

En huvuduppgift för Ekobrottsberedningen blev att ta tag i den omfattande kritik som hade framkommit mot särskilt rättsväsendets sätt att fungera inom ekobrottsområdet. Både myndigheternas kompetensbrist och deras svårigheter att samarbeta effektivt bedömdes ha nära samband med den splittrade myndighetsstrukturen inom området. Den utredning av myndighetsstrukturen som hade utlovats i ekobrottsstrategin igångsattes nu i Ekobrottsberedningens egen regi och redovisades i två rapporter:

- Effektivare ekobrottsbekämpning (Ds 1996:1)
- Skattekriminal (Ds 1997:23).

I rapporten Effektivare ekobrottsbekämpning föreslog beredningen att det skulle inrättas en ny myndighet, Ekobrottsmyndigheten, som skulle svara för polisens och åklagarnas arbete mot ekobrott. Också ekonomer och andra specialister skulle finnas i Ekobrottsmyndigheten, och brottsutredningarna skulle bedrivas i åklagarledda arbetsgrupper. Liknande myndigheter fanns i Norge, Danmark och Storbritannien, och erfarenheterna var goda. Förslaget om skattekriminal innebar att det vid skattemyndigheterna skulle finnas särskilda brottsutredare som biträdde åklagarna vid utredning av skattebrott. En liknande organisation fanns redan inom tullväsendet för utredning av smuggling m.m. (tullkriminal), och i Tyskland var systemet med skattekriminaler inom skattemyndigheterna sedan länge etablerat och ansågs fungera väl.

Ekobrottsberedningens förslag om ny myndighetsstruktur inom ekobrottsområdet blev, med olika modifieringar, verklighet år 1998, då Ekobrottsmyndigheten och skattemyndigheternas skattebrottsenheter (så blev namnet) inrättades (förordning 1997:898 med instruktion för Ekobrottsmyndigheten samt lag 1997:1024 om skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar).

Inom Ekobrottsberedningen utarbetades nya regelverk för myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet. I varje län inrättades under 1995 ett regionalt samverkansorgan med landshövdingen som ordförande och med deltagande av regionala chefer inom polisen, åklagarväsendet, skatteförvaltningen, exekutionsväsendet och tullen (förordning 1995:736 om regional myndighetssamverkan för bekämpning av ekonomisk brottslighet). På central nivå inrättades år 1998 ett nationellt samverkansorgan, Ekorådet, med riksåklagaren som ordförande och med kansli i Ekobrottsmyndigheten (förordning 1997:899 om myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet, som ersatte den nyss nämnda förordningen om regional myndighetssamverkan). En uppgift för Ekorådet var att, på grundval bl.a. av rapporter från de regionala samverkansorganen, utarbeta en årlig rapport till regeringen om den ekonomiska brottsligheten. Regeringen redovisade läget i fråga om ekobrottsbekämpningen genom en årlig skrivelse till riksdagen. (Ekorådet och de regionala samverkansorganen upphörde vid utgången av 2012, och samordningsansvaret övergick till Ekobrottsmyndigheten, jfr SOU 2011:47.)

En ytterligare uppgift för Ekobrottsberedningen var att utarbeta de myndighetsgemensamma mål och riktlinjer, som regeringen från år 1997 utfärdade som ledstjärna för myndigheternas verksamhet inom ekobrottsbekämpningen. För 1998 innehöll de

myndighetsgemensamma målen och riktlinjerna bl.a. följande punkter:

- Insatser mot den ekonomiska brottsligheten ska prioriteras.
- Ökad tonvikt ska läggas vid brottsförebyggande arbete.
- Samarbetet – såväl nationellt som internationellt – ska öka.
- Genomströmningstiden för ekobrottsutredningar ska minska.
- Underrättelsearbetet och andra insatser för att avslöja, identifiera och bekämpa nya former av ekobrottslighet ska prioriteras.
- Handläggningen av frågor om näringsförbud ska effektiviseras.
- Kompetens- och metodutveckling ska prioriteras.
- Minst en gemensam kontrollåtgärd med nationell räckvidd ska genomföras under året.
- Gemensamma kontrollåtgärder ska genomföras i alla län.
- Myndigheterna ska medverka till att utveckla samarbetet inom ramen för Ekobrottsmyndigheten, Ekorådet och skattebrottsenheterna.

Inom Justitiedepartementet initierade Ekobrottsberedningen några utredningar inom kommittéväsendet, Branschsaneringsutredningen och Bulvanutredningen. Beredningen skrev direktiv till utredningarna och administrerade utredningarna medan de arbetade. Sedan utredningarna avslutats och överlämnat sina betänkanden, övertogs den fortsatta beredningen av berörda sakenheter.

Branschsaneringsutredningen (dir. Ju 1995:142, särskild utredare landshövdingen Ulf Adelson) hade i uppdrag att identifiera branscher som erfarenhetsmässigt var särskilt utsatta för ekonomisk brottslighet och att föreslå branschspecifika åtgärder mot ekobrott i respektive bransch. Utredningen redovisade sitt arbete i betänkandena SOU 1996:172 och SOU 1997:111. Bulvanutredningen (dir. Ju 1996:55, särskild utredare justitierådet Johan Munck) hade i uppdrag att överväga åtgärder som kunde förhindra eller försvåra ekonomisk brottslighet som begicks med bulvaner som täckmantel. Utredningen redovisade sitt arbete i betänkandet SOU 1998:47.

I ekobrottsstrategin uttalades att näringslivet måste ta ett större ansvar när det gäller framför allt att förebygga ekonomisk brottslighet, bl.a. genom utvecklad internkontroll och affärskontroll. Mot den bakgrunden tog Ekobrottsberedningen upp en dialog med vissa näringslivsorganisationer för att om möjligt initiera en utveckling i den riktningen. Dialogen pågick under lång tid och

ledde till en ökad ömsesidig insikt om varandras förutsättningar när det gäller att motverka ekonomisk brottslighet. Det visade sig dock svårt att komma fram till några slutsatser om hur näringslivet bättre skulle kunna skydda sig mot ekonomisk brottslighet.

En särskild arbetsgrupp tillsattes inom Justitiedepartementet för att specialstudera frågor om den internationella utvecklingen av den ekonomiska brottsligheten (Internationella ekobrottsgruppen). Avsikten var att förbättra regeringens underlag för att bedöma hur ekobrottsligheten kunde förväntas utveckla sig i Sverige framöver med hänsyn till brottsutvecklingen i andra länder. Gruppen redovisade sitt arbete i rapporten Internationella ekobrott (Ds 1997:51).

Internationella ekobrottsgruppen fann tre huvudtrender inom den internationella ekobrottsligheten, nämligen ökande internationalisering, ökande datorisering och ökat inslag av organiserad brottslighet. Gruppen förutsåg att dessa trender skulle hålla i sig och komma att öka även i Sverige.

Omkring ett och ett halvt år efter det att ekobrottsstrategin hade antagits, kunde regeringen rapportera till riksdagen att de flesta av de projekt som förutskickades i strategin hade satts igång och att ett antal redan hade lett till ny lagstiftning eller andra förändringar. Med synbar tillfredsställelse kunde regeringen konkludera: ”Det är ingen överdrift att påstå att det nu finns ett högt förändringstryck inom ekobrottsbekämpningen” (skr. 1996/97:49 s. 7).

Sedan riksdagen tillkännagivit att en strategi för att förebygga och bekämpa miljöbrott borde utarbetas (bet. 1997/98:JuU1), blev det en uppgift för Ekobrottsberedningen att ta fram en sådan strategi. Miljöbrott var i och för sig ett ekobrott enligt ekobrottsstrategin, men miljöbrottsaspekterna hade inte lyfts fram i strategin på något påtagligt sätt. Nu utarbetades en miljöbrottsstrategi som en precisering och vidareutveckling av ekobrottsstrategin.

Miljöbrottsstrategin redovisades till riksdagen i regeringens årliga skrivelse 1998 om den ekonomiska brottsligheten (skr. 1998/99:25). Det övergripande målet fastslås vara att minska miljöbrottsligheten. Det ska enligt strategin ske bl.a. genom skärpt lagstiftning samt, beträffande myndigheterna, genom bättre samordning och samarbete, kompetenshöjning och effektivare organisation. Miljöbrottsbekämpning ska vara en prioriterad verksamhet för polis och åklagare, och det förebyggande arbetet ska effektiviseras.

I bakgrundsbeskrivningen lyftes bl.a. fram samverkanssvårigheter som förekom mellan miljötillsynsmyndigheter och åklagarväsendet, med följd att endast ett mindre antal brottsanmälningar gjor-

des från tillsynsmyndigheterna och ännu färre ärenden ledde till åtal. Riksåklagaren fick i uppdrag att utarbeta förslag till effektivare utredning av miljöbrott. Den nya myndighetsorganisationen med Ekobrottsmyndigheten, Ekorådet och de regionala samverkansorganen fick ett ansvar även inom miljöbrottsområdet.

Ekobrottsberedningens verksamhet pågick i de former som här har skisserats under omkring tre år. Därefter återgick arbetet med att utveckla och samordna ekobrottsbekämpningen mer och mer till departementets ordinarie organisation. Beredningen har numera upphört.

# Ekobrottsmyndigheten – de första åren

*Rolf Holmquist*, tidigare generaldirektör  
för Ekobrottsmyndigheten.

## Ekobrottsmyndigheten – de första åren

### En fråga från justitieministern

Det var under juldagarna 1997 som det kom ett telefonsamtal från Justitiedepartementet med frågan om jag kunde tänka mig att bli chef för Ekobrottsmyndigheten, som skulle starta sin verksamhet bara några dagar senare – den 1 januari 1998.

Då visste jag inte särskilt mycket om denna nyskapelse mot ekobrotten. Genom media hade jag förstått att det var trögt att få i gång myndigheten. Jag hade noterat att Bert Lindberg, som från början utsetts till generaldirektör, av hälsoskäl tvingats avsäga sig uppdraget med endast veckor kvar till myndighetsstarten. Bert och jag kände för övrigt varandra väl eftersom vi ”suttit ting” tillsammans i Bergslagen på 1960-talet.

Jag hade också uppfattat att ledningen för varken åklagar- eller polisorganisationen var positiva till reformen och att det försvårade rekryteringen av personal till Ekobrottsmyndigheten (EBM).

Som domare hade jag under årens lopp handlagt ett antal skattebrottmål och andra ekomål men alls inte i en omfattning så att jag ansåg mig vara särskilt kunnig eller erfaren inom området. Däremot var jag till skillnad från en del domarkollegor road av måltypen och uppskattade den ”civiliserade” umgängesformen i rättssalen som inte sällan präglade ekomålen.

Vad var det då som fick mig att svara ja på Laila Freivalds fråga i juletid? Mina positiva erfarenheter av ekomålen var ett viktigt skäl. Utmaningen att få pröva förmågan att leda en stor organisation inom ramen för ett viktigt reformarbete var ett annat skäl. Avgörande var nog dock kanske en sorts pliktökänsla som utvecklats under ett långt yrkesliv; när arbetsgivaren kallar ställer man upp, om det inte finns starka skäl som talar i annan riktning.

Även om mina kunskaper om EBM och tankarna bakom bildandet var ytliga hade jag ju givetvis vissa föreställningar om vad som nu väntade mig. En del blev som jag hade trott medan annat överraskade – mer eller mindre.



Jag utgick till exempel från att man på Justitiedepartementet fortlöpande nog hade följt arbetet med att starta EBM och att man därför var väl insatt i alla problem med att få verksamheten att komma i gång. Problemen i stort var nog kända. Men när det gällde detaljer fick jag intrycket att kunskaperna var tämligen svajiga. Som exempel hade man svårigheter att på min förfrågan få fram adress och telefonnummer till den provisoriska EBM-ledningen i Stockholm.

Jag hade från mina år i Försvarsdepartementet – bland annat som expeditions- och rättschef – erfarenhet av en del organisationsreformer såsom utbrytningen av Kustbevakningen ur Tullverket, bildandet av Räddningsverket och Överstyrelsen för civil beredskap m.m. Även om huvuddelen av det förberedande arbetet utfördes i organisationskommittéer etc., hade man från departementets sida hela tiden en nära uppsikt över reformarbetet och krävde återkommande detaljerade lägesrapporter. En tydlig kontrast till Justitiedepartementet, som jag uppfattade det. Även fortsättningsvis blev mitt intryck att kompetensen i Justitiedepartementet låg mera på lagstiftning än på styrning av myndigheter.

Så mycket stod dock klart även för Justitiedepartementet att det stora problemet var att EBM saknade praktiskt taget all personal för det operativa arbetet, och det trots att den 1 januari hade passerats med viss marginal. Beskedet till mig när jag tillträdde som chef i början av februari var att det problemet borde jag kunna lösa inom någon månad. Det kom att ta längre tid.

## Varför EBM?

EBM skapades sedan politikernas otålighet med åklagarnas och polisens växande högar av ekoutredningar blivit allt större under 1980- och 90-talet. Det var i storstadslänen som problemet var störst.

Inspirationen att skapa en särskild myndighet för bekämpning av ekonomiska brott kom till stor del från Norge där man några år tidigare hade startat Økokrim som en organisation för utredning av de mest komplicerade ekomålen och för övrigt även miljömålen. Økokrim bedömdes i Sverige som en stor framgång.

Grundtanken med EBM var att – på samma sätt som man gjort i Norge – i en och samma organisation samla de olika kompetenser som krävs i utredningar av ekomål. Arbetsformen skulle vara ”åklagarledda arbetsgrupper”. All personal vid EBM skulle vara anställd utom poliserna. De skulle ha kvar sina anställningar vid respektive polismyndighet och via en inkommendering till Rikspolisstyrelsen (Rikskriminalpolisen) placeras till tjänstgöring vid EBM.

Detta innebar att den formella ledningsstrukturen inom EBM inte omfattade polispersonalen. Denna lydde i stället under polisbefäl som inte heller var anställda vid EBM. Som generaldirektör hade jag följaktligen inte någon "befälsrätt" över de närmare 200 poliser som kom att tjänstgöra vid myndigheten. Detsamma gällde följaktligen också cheferna under mig i EBM-organisationen.

Man kan tro att bristen på en enhetlig ledningsstruktur innebar problem i den dagliga verksamheten där de olika personalkategorierna förutsattes arbeta i nära integration med varandra. I praktiken upplevde jag få situationer då polisernas lösare anknytning till myndigheten över huvud taget blev en fråga. Det kan tilläggas att en förordningsändring mot slutet av min tid vid EBM ändå gav mig och EBM:s övriga chefer en begränsad rätt att också leda polisarbetet.

## **Organisation och uppgifter**

Formellt blev (och är) EBM en myndighet inom åklagarorganisationen och under Riksåklagarens ledning i åklagarfrågor. Till skillnad från Økokrim konstruerades EBM alltså inte också som en polismyndighet.

Organisationen utgjordes inledningsvis av stab och chefskansli i Stockholm samt fyra operativa avdelningar: Särskilda avdelningen och Östra avdelningen i Stockholm samt Västra avdelningen i Göteborg och Södra avdelningen i Malmö. I avdelningarna i Göteborg och Malmö ingick utredningsteam lokaliserade till Skövde och Borås respektive Kristianstad.

Sedermera utvidgades Västra avdelningens ansvarsområde också till Hallands län (utredningsteam i Halmstad). Till Södra avdelningen knöts Blekinge län (utredningsteam i Karlskrona) och till Östra avdelningen Gotlands län med utredningsteam i Visby.

EBM skulle emellertid inte bara vara en organisation för brottsutredningar och lagföring av ekobrottslingar. Myndigheten skulle också vara regeringens instrument för mera strategiska åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. För det ändamålet skulle inom EBM byggas upp särskilda resurser för till exempel kartläggning av brottsligheten och för brottspreventiva åtgärder av olika slag.

Uppgifterna var preciserade i myndighetens ursprungliga instruktion (SFS 1997:898) och avsåg skattebrott, bokföringsbrott, insiderbrott m.m. samt de nämnda uppgifterna som regeringens stabsmyndighet i ekobrottsfrågor.

Också till skillnad från Økokrim lades på EBM inte bara de mera komplicerade brottsutredningarna utan alla utredningar inom respektive geografiska område och ärendetyp enligt instruktio-

nen. Jag minns att normmännen tyckte att det var ett slöseri med kvalificerade resurser att låta en specialistmyndighet av EBM:s slag också ägna sig åt sådant som enklare bokföringsbrott. I Norge hade man nog inte klart för sig att problemen i Sverige med långa utredningstider och kompetensbrist gällde även de mera rutinbetonade utredningarna.

## Rekryteringen av personal

När jag tillträdde som chef hade Bert Lindberg sett till att en tillräckligt väl fungerande ledningsgrupp fanns på plats. Som ekonomichef hade Bert rekryterat Angela Winterhagen från dåvarande Åklagarmyndigheten i Stockholm. Andra personer som var på plats var Kazimir Åberg från Riksåklagarens kansli (internationella frågor), Lennart Berg från Riksskatteverket (planering m.m.), Roland Andersson från Statsåklagarmyndigheten för speciella mål (chefsjurist) och Elisabet Makarov från Riksskatteverket (chefssekreterare). Relativt snart kompletterades gruppen med bland annat Berit Bjuvberg från Riksåklagaren (personalchef), Eva-Lisa Lennstrand från försäkringsbranschen (informationsansvarig) och Dan Magnusson från Brottsförebyggande rådet, Brå (kriminologisk forskning).

De operativa avdelningarna hade också fått sina högsta chefer. Samtliga var vice överåklagare i åklagarorganisationen. Som chef för Särskilda avdelningen fanns Bo Skarinder. Han blev också min ställföreträdare. Chefer för Östra avdelningen var Gunnar Stetler, för Västra avdelningen Lars Willquist och för Södra avdelningen Gösta Ivarsson. Dessa skickliga ekoåklagare fick nu ta sig an den något annorlunda och inte problemfria uppgiften att vara chefer och ledare i en organisation under uppbyggnad och av omvärlden betraktad med kritisk blick. Jag vill uttrycka min uppskattning över hur de – var och en med sin metod – löste uppgiften.

Den centrala polischefsbefattningen vid EBM sköttes inledningsvis av Kjell-Arne Eliasson, länspolismästare i det nyligen avvecklade Kristianstads län. Han efterträddes relativt snart av Maria Ellior. Det polisiära chefskapet på avdelningarna utövades av Leif Ledin, Särskilda avdelningen, Sten Lindström, Östra avdelningen, Rolf Wahlin, Västra avdelningen och Alf Lindstedt, Södra avdelningen. Samtliga var poliskommissarier. Polischeferna tog sig an sina nya roller med stor kompetens och lojalitet med EBM-konceptet.

EBM skulle i övrigt ”bemannas” med åklagare, poliser, ekonomer, kanslipersonal m.m. från de enheter, dvs. ekokammare och ekorotlar som avvecklades i och med EBM-reformen. Totalt rörde det sig om cirka 350 personer.

Någon skyldighet att gå över till EBM fanns inte och därför blev det i starten en central uppgiften för mig att ”locka över” tillräckligt många ur de olika personalkategorierna för att verksamheten skulle fungera av egen drift. Intill dess att vi hade egen personal utfördes arbetsuppgifterna av personal inom den gamla organisationen och fakturerades EBM.

I februari 1998 fanns ännu inga färdiga avtal om den operativa EBM-personalens löne- och övriga anställningsvillkor. Personerna var fortfarande anställda vid sina gamla myndigheter och utförde som nämnts utredningsuppgifter för EBM ”på löpande räkning”.

Det vanliga vid organisationsförändringar är att den personal som berörs har skyldighet att gå över till den nya organisationen och arbeta där på oförändrade villkor. Sådana tankar fanns nog också när det gällde EBM-reformen. Praktiken innebar emellertid något annat.

Såväl Riksåklagaren som de polismyndigheter vars ekorotlar skulle flyttas till EBM deklarerade att alla som ville arbeta kvar i sin gamla myndighet hade rätt till det. Det säger sig självt att ett sådant upplägg spelade personalorganisationerna i händerna under avtalsförhandlingarna på ett sätt som inte var till fördel för arbetsgivarsidan.

Därför fick jag under de första månaderna ägna mycket tid och kraft åt att försöka komma fram till en reglering av löner m.m. med i första hand JUSEK och Statstjänstemannaförbundet, ST(ÅV). När det gällde poliserna var ju EBM inte avtalspart, utan arbetsgivare var Rikspolisstyrelsen (RPS). Förhandlingarna i den delen fick därför föras av RPS, men i nära samråd med EBM, eftersom det var vi som skulle stå för notan.

Som sagt gav situationen ett visst övertag för personalorganisationerna, och man kan inte säga annat än att de utnyttjade situationen för att nå en så gynnsam uppgörelse som möjligt för sina medlemmar. Förhandlingarna fördes dock i en konstruktiv, för att inte säga trivsamt, anda med Christer Spjuth som förhandlare för polisförbundet, Margareta Hofvenstam för ST/ÅV och Tomas Pira för JUSEK. Som jag upplevde det visade organisationerna ett tydligt samhällsansvar och var trots sitt ”övertag” inställda på att komma till avslut på rimliga villkor utan onödig fördröjning.

Min egen erfarenhet av fackliga förhandlingar var i stort sett begränsad till de återkommande löneförhandlingarna i Försvarsdepartementet och några förhandlingar i organisationsfrågor där. Jag kände mig därför inte särskilt väl skickad att helt på egen hand företräda EBM i det något komplicerade förhandlingsläget. Till stor lycka ställde Riksåklagaren sin förhandlingschef Bertil Hagberg till EBM:s förfogande för förhandlingarna. Att dessa

sedan kunde slutföras relativt snabbt och på bra villkor var till mycket stor del Bertils förtjänst.

När anställningsvillkoren väl var fastlagda visade det sig att praktiskt taget alla berörda i Västra Götaland och Skåne var beredda att arbeta vid EBM. I Stockholm, däremot, fanns ett betydande motstånd mot att flytta från sina myndigheter till EBM. Av de poliser som omfattades av reformen vid Polismyndigheten i Stockholm valde nästan en tredjedel att stanna kvar där. För åklagarnas del var situationen nästan lika negativ.

Man kan fundera över orsakerna till detta. En förklaring kan vara att ekopolisbefälen vid Stockholmsmyndigheten gav uttryck för en klart negativ inställning till EBM och gjorde tydligt att bra arbetsuppgifter skulle erbjudas dem som valde att stanna kvar hos Stockholmspolisen.

Åklagarna i Stockholm kan ha varit mera påverkade av riksåklagarens inställning till EBM-reformen än kollegorna i Skåne och Västra Götaland och övervägde kanske i högre grad än de vad en övergång till EBM kunde betyda för den fortsatta åklagar-karriären.

I den fortsatta uppbyggnaden av EBM visade det sig lyckligtvis att vakanserna i Stockholm successivt gick att fylla relativt lätt. Framför allt var intresset från enskilda poliser att arbeta vid EBM förvånansvärt stort. Rekryteringsfrågan löstes i några fall genom att jurister utan tidigare åklagarerfarenhet anställdes som ”extra åklagare” och gavs en introduktionsutbildning.

Ekonomerna, eller ekorevisorerna, som de kom att benämnas, erbjöd inga problem från rekryteringssynpunkt utan kom till EBM med en positiv inställning till den nya arbetsformen. Detsamma gällde i hög grad den administrativa personalen i deras olika befattningar.

Budgetmässigt hade EBM ett anslag på statsbudgeten med vilket all verksamhet skulle betalas, således också polispersonalens löner, trots att poliserna inte var anställda vid EBM. Detta löstes så att EBM fortlöpande fakturerades av RPS för de löner m.m. som betalats ut till EBM-poliserna.

## **Att leda åklagare och poliser**

När jag kom till EBM hade jag under de sex närmaste åren dessförinnan varit hovrättslagman i Svea hovrätt, vilket innebar att leda verksamheten på en hovrättsavdelning och att växelvís med avdelningens vice ordförande leda huvudförhandlingar och andra sammanträden på avdelningen. I genomsnitt handlade en hovrättsavdelning då omkring 800 mål om året.

Före min utnämning till hovrättslagman hade jag tillbringat ett stort antal år i Försvarsdepartementet, inledningsvis som kommittésekreterare och så kallad rättssakkunnig, därefter som departementsråd och enhetschef och slutligen som expeditions- och rättschef. Den sistnämnda befattningen innebar att under departementsledningen ansvara för den juridiska verksamheten, men också att närmast under statssekreteraren ha det övergripande administrativa ansvaret inom departementet.

Både i hovrätten och i Försvarsdepartementet kom verksamheten efter hand att i stigande grad präglas av planmässighet med allt bättre inarbetade arbetsrutiner. Uppföljning av verksamheten och resultatanalys blev viktiga återkommande inslag.

Jag minns fortfarande hur det var att i anslutning till hovrättens månadsstatistik bli uppkallad till hovrättspresidenten Birgitta Blom och få förklara varför det ena eller andra målet inte var avgjort och uppmanad att se till att målet slutfördes så fort som möjligt. Detta gjorde att jag och mina lagmanskollegor i vår tur hade regelbundna så kallade rotelgenomgångar med medarbetarna för att få information om läget i de enskilda målen och kunna ge råd eller anvisningar för den fortsatta handläggningen. När det krävdes, samlades alla juristerna på avdelningen för att dryfta någon knivig handlägningsfråga och se till att målet fördes framåt i processen.

I Regeringskansliet gjorde riksdagens konstitutionsutskott årliga kontroller av inneliggande regerings- eller departementsärenden vilket också var ett incitament till att inte låta ärenden ligga utan åtgärd i onödan.

Med dessa erfarenheter utgick jag från att ungefär samma rutiner tillämpades också inom åklagar- och polisväsendena. Jag förväntade mig alltså till exempel att chefsåklagarna hade god kontroll över utredningsläget på kammaren och hade regelbundna genomgångar med kammarens åklagare i akt och mening att driva på och ge stöd i arbetet. I min föreställningsvärld arbetade också kommissarierna/rotelcheferna på ett motsvarande sätt.

Till min förvåning mötte jag inte mycket av detta när jag fick en närmare inblick i hur åklagar- och polisarbete bedrevs. Utredningarna fördelades visserligen på de enskilda åklagarna, men därmed lämnades ansvaret för utredningen till åklagaren ensam. Med titeln chefsåklagare eller biträdande sådan följde uppenbarligen i realiteten varken något chefs- eller ledningsansvar i verklig mening i de operativa frågorna.

Inom polisen fanns visserligen en klarare ledningsstruktur, men där var problemet i mina ögon kanske ännu större, eftersom utredningarna inte ens fördelades på utredarna i annan takt än

dessa själva ansåg sig ha utrymme att ta på sig ytterligare arbetsuppgifter.

Min inriktning var tidigt att genomföra en ordentlig inventering av de brottsutredningar som förts över till EBM så att vi i ledningen fick en så bra bild som möjligt av arbetsläget vid myndigheten. Under chefsjuristen Roland Anderssons kompetenta ledning gick det arbetet bra, och vi fick en ”inventarielista” som gjorde det möjligt att även klassificera ärendena efter svårighetsgrad.

När det sedan gällde nästa steg – att aktivt följa upp de enskilda ärendena och se till att utredningarna slutfördes inom rimlig tid – var det betydligt trögare. Där visade sig bristen på goda rutiner vara en stark faktor. Såväl poliser som åklagare stegrade sig mot tanken att deras arbete skulle följas upp, mätas och värderas. Man invände att en sådan kontroll – ”pinnjakt” – bara var en jakt på kvantitet och inte på kvalitet. Mina påpekanden att effektiv handläggning och god kvalitet inte innebär någon motsägelse bemöttes kallsinnigt.

På mina tidigare arbetsplatser hände det någon gång att vi ålades att till exempel under en vecka i femminutersperioder registrera hur vi använde vår arbetsdag för de olika arbetsmomenten. Behöver jag påpeka att ett försök från min sida att genomföra en motsvarande tidsstudie inom EBM misslyckades grundligt. Mina krav på systematiska utvärderingar av åtminstone de mera omfattande utredningarna uppfylldes också högst sporadiskt.

Från tidigare hade jag en god erfarenhet av verksamhetsplanering och ansåg att det var ett nödvändigt verktyg i ledningen och uppföljningen av verksamheten. Dessutom fanns krav på verksamhetsplanering från Riksrevisionsverket, RRV, (numera Riksrevisorererna). Enligt min erfarenhet började planeringsprocessen längst ner i organisationen – det var ju där som man hade den klaraste uppfattningen om vad som skulle göras och vilka resurser man förfogade över. Planerna från de olika enheterna sammanfördes sedan i en gemensam plan för myndigheten.

Jag kunde konstatera att en sådan planeringsprocess på det hela taget var okänd hos EBM:s personal. Inom polisen föreföll det som om någon verksamhetsplanering över huvud taget inte förekommit eller åtminstone varit känd hos enskilda poliser. Inom åklagarväsendet gjordes planeringen centralt vid Riksåklagarens kansli och delgavs sedan åklagarmyndigheterna till synes utan någon mera inträngande dialog.

Resultatet av mina försök att genomföra en strukturerad planeringsprocess inom EBM var till en början inte så uppmuntrande. Från en av kamrarna presenterades ett planeringsdokument, underskrivet av chefsåklagaren, som endast slog fast att resurs-

läget på kammaren var så dåligt att all planering var meningslös. Mitt påpekande att brist på resurser tvärtom ökade behovet av planering möttes av oförståelse.

För att få en bättre ordning på verksamhetsplaneringen anställdes en ung civilekonom, Ingrid Tengberg, som planeringsansvarig i staben. Hon gjorde en heroisk insats för att få medarbetarna att inse värdet av en god planering. Med tiden blev mycket också bättre genom hennes pedagogiska och tålmodiga insatser, men någon entusiasm inför planeringsprocessen lyckades varken Ingrid eller jag frammana.

Min beskrivning av personalens motstånd mot planering och uppföljning får inte skylta att arbetsuppgifterna som sådana genomgående utfördes med stor kompetens och ett stort engagemang. Hos många – inte minst hos poliser – mötte jag också successivt ett stort engagemang för myndigheten EBM och en allt starkare vilja att visa omvärlden att EBM-reformen var både nödvändig och framgångsrik.

I det rekryteringsläge som rådde när jag tillträdde insåg jag att det var viktigt att EBM framstod som en bra arbetsplats i konkurrensen med omvärlden. Jag vill tro att vi lyckades ganska bra. Ett tecken på detta kan vara den veteranförening som bildades vid EBM i samband med att jag slutade och som nu har stor anslutning och en livaktig verksamhet. Till den första julen 1998 köpte vi till blygsam kostnad en julklapp till alla i myndigheten. Det var en filofax med EBM:s logga. De tacksägelser som detta lilla bevis på uppskattning från ledningens sida föranledde var många. Jag minns en polis som personligen tackade mig och berättade att han varit polis i över 30 år och aldrig kommit i närheten av någon julgåva från sin arbetsgivare.

Myndighetens attraktionskraft märktes också i de allt flera pro-påerna från bland annat poliser på de återstående ekorotlarna ute i landet att få ansluta sig till EBM.

## **Samverkan med omvärlden**

Ett honnörssord – för att inte säga mantra – i samband med ekobrottsreformen var ”myndighetssamverkan”. Det hade vuxit fram en allt starkare uppfattning om att bekämpningen av ekobrott skulle bli betydligt mera framgångsrik om myndigheterna kunde samverka bättre med varandra.

Ett utslag av detta var skapandet av Ekorådet, i vilket ingick cheferna för ett antal myndigheter som på något sätt hade beröring med ekobrottslighet. Riksskatteverket (numera Skatteverket) och Finansinspektionen var naturliga samarbetspartner till EBM och ingick därför i rådet med sina chefer. Det var också klart att både



Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen måste vara representerade i ett sådant organ. I övrigt ingick till exempel Brå, Tullen och NUTEK. Riksåklagaren Klas Bergenstrand var ordförande, och jag var vice ordförande.

Som jag upplevde det blev Ekorådet inte den samlande och drivande kraft som man hade hoppats på. Orsaken var att myndigheterna i rådet visserligen hade inbördes beröringspunkter i sin uppgiftsarsenal, men att man ändå hade så vitt skilda huvuduppgifter att bekämpning av ekobrott inte prioriterades särskilt högt hos alla. Detta kom att i hög grad präglade rådets arbete och tog sig konkreta uttryck i stor frånvaro på rådets möten och påtaglig, men förklarlig brist, på engagemang för rådets uppgift hos en del ledamöter.

Under Ekorådet skapades en arbetsgrupp med företrädare för myndigheterna på mera operativ nivå. Detta organ blev enligt min uppfattning ett betydligt bättre forum för praktisk myndighetssamverkan. Arbetsgruppen tog också initiativ till och genomförde flera lyckade aktiviteter.

Ett annat grepp från politiskt håll var ett årligt dokument som innehöll så kallade myndighetsgemensamma riktlinjer i kampen mot ekonomisk brottslighet och som var avsedda att komplettera myndigheternas regleringsbrev. Det kan bara konstateras att detta dokument skapade mera förvirring än klarhet i vad myndigheterna skulle göra. Främsta anledningen var att riktlinjerna i viktiga avseenden kunde gå stick i stäv med andra styrande dokument och innehöll formuleringar som, till exempel beträffande sekretessfrågor, var direkt oförenliga med gällande lag. Efter ett par år återkom inte dessa riktlinjer.

Det skapades också ett antal myndighetsgemensamma arbetsgrupper för olika projekt som på ett eller annat sätt berörde EBM. Utvecklingen av kriminalunderrättelsetjänsten var ett sådant projekt. Ett annat gällde behovet av kompatibla it-system för myndigheterna i den så kallade rättskedjan (polis, åklagare, domstol, kriminalvård). Ett projekt avsåg obalansen mellan åklagare och tilltalad (försvararen) vad gäller resurser för presentationsteknik i domstolarna. Resultatet av dessa arbetsgrupper – i vilka EBM ibland tilläts ingå – var som regel magert, om det över huvud taget blev något resultat. Uppföljningen från uppdragsgivarna upplevde jag generellt som tämligen oengagerad.

Det jag sagt nu får inte uppfattas så att det inte fanns ett behov av ett bättre samarbete mellan myndigheter. Ett sådant kom också till stånd, men egentligen vid sidan av Ekorådet och andra institutionella konstruktioner genom bilateralt erfarenhetsutbyte m.m. Under Mats Sjöstrands ledning av Skatteverket hade vi återkommande givande kontakter. Mycket gällde skattebrotts-

enheterna, men också i andra frågor hade vi fortlöpande bra kontakter. Detsamma kan sägas om samarbetet med Finansinspektionen under Claes Norgren och med Brå med Anne-Marie Begler som generaldirektör.

Även med olika branschorganisationer och motsvarande personalorganisationer utvecklades goda rutiner för kontakt och samarbete. Det gällde helt naturligt branscher som var särskilt utsatta för ekonomisk brottslighet, till exempel byggbranschen, frisörbranschen och restaurangbranschen.

Samarbetet med Riksåklagaren och polisväsendet i stort var ett särskilt kapitel. Det stod tidigt klart att man därifrån motsatte sig EBM-reformen. Den inställningen kom i någon mån att prägla det fortsatta samarbetet, men problemen får inte överdrivas eller ses som någon orsak till de tillkortakommanden som EBM drabbades av under åren.

Från psykologisk utgångspunkt är det lätt att förstå den negativa attityden till EBM eftersom reformen gav uttryck för en brist på tilltro till den dittillsvarande organisationens förmåga att hantera ekomålen. Från mera praktiska utgångspunkter blir motståndet också begripligt, eftersom reformen ju med nödvändighet medförde en resursöverföring till EBM, där utredningsresurserna sedan var fredade från annat än bekämpningen av ekobrott.

Jag gjorde vad jag kunde för att åstadkomma ett bra samarbetsklimat. Jag var alltid mån om att inte ifrågasätta RÅs överordnade roll i förhållande till EBM:s åklagarverksamhet. Men jag fick ändå en känsla av att Klas Bergenstrand gärna hade sett att EBM varit ännu mera integrerad i åklagarorganisationen. På det personliga planet hade Klas och jag inga svårigheter att komma överens, och vi umgicks på ett trevligt sätt till exempel i samband med resor i Sverige och utomlands.

Relationen till polisorganisationen i stort var ännu mindre problemfylld. Rikspolischefen Sten Heckscher och jag hade stött på varandra litet då och då under våra respektive karriärer och kände varandra väl. Med Rikspolisstyrelsen hade vi på EBM ett konkret behov av praktiskt taget dagligt samarbete i och med att EBM-poliserna ju fortfarande var anställda inom polisen och fick sina löner därifrån (även om dessa var finansierade över EBM:s budget). Det finns anledning att framhålla det positiva sätt på vilket RPS personalchef Ivar Eriksson och hans medarbetare alltid hanterade frågor som rörde EBM.

Även om EBM inte var en unik skapelse ur ett internationellt perspektiv märkte vi ändå ett stort intresse från omvärlden för vår verksamhet. Vi sökte oss också själva ut för att samla intryck och få inspiration i vårt arbete.

Jag har nämnt hur Økokrim i Norge var en viktig inspirationskälla för Sverige i reformen av vår ekobrottsbekämpning. Det gjorde att jag tidigt tog kontakt med kollegorna i Norge för att få underlag för uppbyggnaden av EBM. Norrmännen var mycket generösa i att dela med sig av sina erfarenheter, och det framkom under våra samtal att Økokrims första tid ingalunda hade varit så problemfri som det hade uppfattats i Sverige.

I Danmark fanns också redan en specialorganisation för ekobrotten – Statsadvokaten för Særlig Økonomisk Kriminalitet som jag hade tidiga och mycket givande kontakter med.

Det nordiska samarbetet inom ekoområdet var redan etablerat när EBM bildades. Det hade organiserats årliga konferenser, där även Finland och Island deltog. Man hade mötts årligen hos varandra och utbytt nyheter i lagstiftning, metodfrågor och mycket annat. Detta samarbete fortsatte under hela min tid till stort utbyte för alla, som jag uppfattade det.

Ett bestående intryck från dessa sammankomster är att vi i Sverige har anledning att uppmärksamma hur man arbetar mot ekobrotten i våra grannländer. Jag vill särskilt framhålla hur jag imponerades av kompetensen hos enskilda utredare i Norge och Danmark.

Kazimir Åberg svarade huvudsakligen för de löpande utomnordiska kontakterna. Han ledde till exempel EU-bedrägerirådet som via kontakterna med EU:s antibedrägerienhet OLAF övervakade att EU-bidragen av olika slag till vårt jordbruk och fiske m.m. användes för sina ändamål.

Serious Fraud Office i London var sedan tidigare en samarbetspartner till svensk ekopolis. Under min tid utvecklades detta samarbete vidare bland annat genom ömsesidiga besök på chefsnivå. En annan samarbetspartner i London var City of London Police (som är den andra polisorganisationen i London vid sidan av Metropolitan Police, ”Scotland Yard”).

I Köpenhamn öppnade FBI omkring år 2000 ett kontor som vi hade en del kontakter med, huvudsakligen genom Södra avdelningen i Malmö.

Södra avdelningen kom också att bli särskild kontaktyta mot polis- och åklagarväsendet i Polen.

Den ryska federala skattepolisen visade tidigt ett intresse för samverkan med EBM, och det ledde till samarbete i konkreta utredningar. En liten delegation från EBM besökte Moskva, och ryssarna med sin chef general Zoltaganov gjorde svarsbesök i Stockholm.

Vi hade också vissa kontakter med Guardia di Finanza i Italien för att få till stånd ett erfarenhetsutbyte. Jag hann dock sluta vid EBM innan något konkret kom till stånd.

Under åren kom vi också att vara värdar för åtskilliga studiedelegationer som besökte Sverige. En del av dessa kom ganska långt ifrån till exempel Sydafrika, Mongoliet och Rwanda.

## Lokalfrågorna

Redan när EBM startade sin verksamhet på nyåret 1998 hade såväl Västra som Södra avdelningen ändamålsenliga lokaler för all sin personal. I Göteborg kunde EBM redan från starten arbeta i nyrenoverade lokaler i en fastighet i Rosenlundsområdet. Även i Malmö hade lokalfrågan lösts på ett bra sätt genom att ett par våningsplan i det gamla polishuset vid Davidhalls torg ställts till EBM:s förfogande.

I Stockholm fanns i och för sig lokaler för de båda avdelningarna liksom för myndighetens centrala ledning. Verksamheten i Stockholm var dock inte samlokaliserad. Östra avdelningen fanns i lokaler på Kungsgatan (mitt emot Oscarsteatern). För Särskilda avdelningen och staben hade lokaler förhyrts i en fastighet på Olof Palmes gata.

Lokalfrågan i Stockholm blev ett växande problem framför allt genom att lokalerna visade sig säkerhetsmässigt undermåliga mot bakgrund av den verksamhet som bedrevs där. När sedan hyran för lokalerna på Olof Palmes gata skulle omförhandlas och hyresvärden begärde en kraftig hyreshöjning stod det klart att lokalfrågan i Stockholm måste få en annan lösning.

Bertil Hagberg engagerades på nytt och började leta efter nya lokaler. Personalen tog aktiv del i sökandet och uttryckte tydliga uppfattningar om vad som kunde accepteras. Saken fick en lycklig lösning genom att AP-fastigheter förvärvade Stockholms stads skolförvaltnings fastighet på Hantverkargatan (mitt emot Kungsholms kyrka), och vi nådde en bra överenskommelse med den nya ägaren om att få hyra hela huset. Detta byggdes om efter våra önskemål, och under 2000 sammanfördes alla enheter i Stockholm i fräscha och i alla avseenden ändamålsenliga lokaler.

I Malmö inträffade det under slutet av min tid på EBM att vi sades upp från Davidhall då Malmöpolisen behövde hela huset för sin närpolisverksamhet. Efter något letande fick avdelningen bra nya lokaler i det gamla posthuset intill centralstationen i Malmö. Invigningen av dessa lokaler för Södra avdelningen var bland det sista jag medverkade i innan jag lämnade EBM i februari 2004.

Västra avdelningen i Göteborg fanns kvar i lokalerna i Rosenlund under hela min tid.

## Utbildningen

Den fackmässiga utbildningen av ekoåklagare och ekopoliser som bedrivits fortlöpande från 1980-talet upphörde under mitten av 1990-talet i avvaktan på vad det påbörjade reformarbetet kunde innebära i fråga om ansvarsfördelningen för olika uppgifter, bland annat utbildningen.

Därför var utbildningsfrågorna överhängande när jag kom till EBM. De stod också klart att det var EBM som fortsättningsvis skulle få svara för ekoutbildningen.

Åklagarväsendet – ja hela rättsväsendet – hade under en följd av år haft förmånen att kunna anlita statsåklagaren Anna-Lena Dahlqvist för utbildning i ämnen med anknytning till ekomålen. Anna-Lena åtnjöt ett oerhört gott anseende inom hela rättsväsendet och hörde till de åklagare från Statsåklagarmyndigheten för speciella mål som valde att gå över till EBM i ett tidigt skede. Hon var villig att fortsätta att engagera sig för ekoåklagarnas och ekopolisernas fortbildning. Men vi behövde någon som kunde planera och administrera den omfattande utbildningsverksamhet som nu måste starta. Berit Bjuvberg lyckades locka kammaråklagaren Thomas Saltin från RÅs kansli till EBM för uppgiften. Med Thomas i ledningen och Anna-Lena i spetsen för utbildarna kunde vi starta en utbildningsverksamhet som ganska snart blev både omfattande och framgångsrik.

## It-frågorna

Jag tog för givet att allt var förberett för att EBM skulle fungera som en integrerad del av rättssystemet i fråga om it-utrustning, åtkomst till dataregister etc. När jag under mina första veckor åkte runt till de olika enheterna inom polis- och åklagarorganisationen som skulle förse EBM med personal fick jag upprepade frågor om man säkert kunde räkna med samma it-stöd i arbetet vid EBM som man hade på sina nuvarande arbetsplatser. I mina svar utgick jag självklart från att det inte skulle bli några försämringar.

Därför blev det en pinsam upptäckt att det återstod åtskilliga både legala och praktiska hinder innan våra medarbetare kunde få tillgång till samma it-hjälpmiddel som man var van vid. Problemen visade sig svårösta – till en del beroende på säkerhetsmässiga eller tekniska hinder. Men tyvärr också beroende på bristande vilja på sina håll att hjälpa till att undanröja hindren. Det var först mot slutet av min tid som det gjordes klart författningsmässigt att EBM:s poliser tillhörde polisväsendet vid tillämpningen av polisdatalagen. Att det dröjde kan också ha berott på att en pågående utredning med uppgift att se över polisdatalagen av obegripliga skäl hade funnit att EBM inte bedrev någon polis-

verksamhet och att myndigheten därför inte hade behov av någon registeråtkomst.

Det var många som gjorde engagerade insatser i anslutning till uppbyggnaden av it-systemen inom EBM. Jag vill nämna Lars Olovsson, Kent Madstedt och inte minst Annika Hansell, som blev mycket uppskattad för sin kompetens och serviceanda i rollen som it-ansvarig för hela myndigheten. Leif Oja bör nämnas särskilt för sitt arbete med att skapa EBM:s ”it-laboratorium”. Genom detta fick vi ett oumbärligt verktyg vid genomlysningen av it-baserat utredningsmaterial som datorer, mobiltelefoner m.m.

## **Miljöbrotten**

När EBM-reformen sjösattes pågick en utredning om hur utredningar om miljöbrott skulle fortsättningsvis hanteras. Problemen var ungefär desamma som för ekomålens del – högar av outredda ärenden fanns hos både polis och åklagare även om problemen var mindre, åtminstone kvantitativt.

Det togs mer eller mindre för givet att EBM efter en tid också skulle ta hand om miljömålen enligt samma koncept som för ekomålen. Jag minns att Laila Freivalds vid upprepade tillfällen uttalade en sådan prognos. Det blev också utredningens förslag.

Vi fick utredningen på remiss men kanske till viss förvåning för omvärlden ställde vi oss tveksamma till att också bli en miljöbrottsmyndighet. Anledningen var att vi tyckte att vi för tillfället hade tillräckligt att göra med uppbyggnaden av EBM för ekomålen och att arbetet skulle försvåras om vi också fick ta över ett betydande antal miljöbrottsutredningar. Visserligen skulle vi tilldelas särskilda resurser för ändamålet, men vi bedömde att dessa inte skulle bli tillräckliga för de nya uppgifterna.

Resultatet blev att miljömålen stannade kvar i polis- och åklagarorganisationen och finns där fortfarande.

## **Blev det bra?**

Numera råder det nog ingen större oenighet om att det mot mitten av 1990-talet var hög tid för en genomgripande reform av ekobrottsbekämpningen. De växande högarna av outredda brottsanmälningar och den dåvarande organisationens bristande förmåga att hantera situationen krävde radikala åtgärder.

Det viktigaste var att få stopp på tillväxten av ärendebalanserna, och det lyckades EBM med även om det inte blev någon dramatisk förbättring under min tid. Utredningarnas kvalitet var väl inte det stora problemet i den gamla organisationen, men att det

fanns en del att utveckla i fråga om utredningsmetodikens stod klart för mig tidigt och det intrycket bestod under de sex åren.

Den avgörande fördelen med EBM-konceptet är att utredningsresurserna hålls fredade från andra polisiära eller åklagaranknutna arbetsuppgifter. I allmän polis- och åklagarverksamhet har det visat sig näst intill omöjligt att långsiktigt avdela och hålla resurser åtskilda för en viss bestämd verksamhet. Detta gäller särskilt mera omfattande utredningar som för stunden och i ett kortsiktigt perspektiv inte framstår som lika angelägna som till exempel utredningar av svåra våldsbrott med frihetsberövanden.

I jämförelse framför allt med polisväsendet hade vi också förmånen att vara en samlad myndighet för storstadslänet med möjlighet till formlöst samarbete över geografiska gränser. Polisorganisationen bestod då av 22 sinsemellan självständiga myndigheter, och det visade sig från tid till annan hur svårt det var att få två eller flera myndigheter att samverka i gemensamma projekt. Nu (2015) har polisväsendet organiserat sig som en myndighet, och det problemet torde vara mindre.

EBM:s arbetssätt bygger på en nära och fortlöpande samverkan mellan åklagaren och utredarna, dvs. poliser, ekorevisorer och administrativ personal. Den klara fördelen med ett sådant arbetssätt är att det underlättar kommunikationen mellan åklagaren/förundersökningsledaren å ena sidan och utredarna å andra sidan. När samarbetet fungerar väl känner alla i utredningsteamet ett gemensamt ansvar för den färdiga produkten, vilket effektiviserar brottsutredningarna. Det skapar också bättre förutsättningar för en ändamålsenlig uppföljning av utredningsverksamheten.

Men det finns en baksida med en så nära samverkan mellan personer med ett gemensamt ansvar för en utredning. En risk är att alla i teamet ”rycks med” i den inriktning som utredningen för tillfället har under åklagarens ledning. Om avståndet mellan åklagaren och utredningspersonalen var större – som i traditionellt utredningsarbete – kan det innebära en mera ifrågasättande kultur som i sin tur kan leda till en bättre slutprodukt.

Med EBM:s arbetssätt saknas en ”djävulens advokat” som utanför utredningsteamet fortlöpande ifrågasätter uppnådda resultat och med till exempel en domstols ögon granskar bevisningen etc. Jag tror att en del bakslag för åklagarna hade kunnat undvikas med en sådan funktion.

Åklagaren har inte någon enkel uppgift att ytterst ansvara för att brottsutredningar slutförs med god kvalitet, inom rimlig tid och med framgång i domstolen. Det är klart att mycket med tiden blir rutinbetonat och förhållandevis lätt att hantera. Men när utredningen sväller och exempelvis internationella förgreningar

måste följas upp och krav ställs på mera komplicerade juridiska ställningstaganden blir det svårare. Det gäller inte minst många ekomål.

Inom praktiskt taget alla organisationer gäller att högsta ledningen är ytterst ansvarig för organisationens åtgärder av olika slag. Många utanför rättsväsendet tror nog därför att också den enskilde åklagarens arbetsuppgifter utförs som led i en myndighets verksamhet och med myndighetsledningen som ytterst ansvarig även i enskilda ärenden. Så är det ju emellertid inte. Varje åklagare är i vårt land självständig i sin roll och fungerar därigenom som något slags enpersonsmyndighet utan något lydadsförhållande annat än i administrativt hänseende till en högre chef.

Cheferna på olika nivåer i systemet som rimligtvis är de mest kunniga och erfarna saknar följaktligen formella instrument att styra och inrikta åklagarens arbete i det enskilda fallet. En möjlighet som står till buds är att – oftast efter ansökan av den brottsmisstänkte eller brottsoffret – ”överpröva” ett konkret beslut som åklagaren har fattat och i förekommande fall ändra beslutet. Men det är bara överåklagare och vice överåklagare som har sådana befogenheter. Det kan tilläggas att jag som generaldirektör hade ställning som överåklagare i åklagarorganisationen. Sedan några år tillbaka gäller detta av någon anledning inte längre för generaldirektören, som därmed saknar varje befogenhet att korrigera beslut av myndighetens åklagare.

Den andra möjligheten som en chef har när han eller hon uppfattar att den ansvariga åklagaren är inne på fel väg är att själv ta över utredningen och antingen själv inträda som åklagare i målet eller överlämna uppgiften till någon annan åklagare. Den sistnämnda åtgärden är sällan tillämplig och kan uppfattas som ett disciplinärt ingripande.

Som chef för EBM upplevde jag klara nackdelar med det rådande systemet. Inte så att åklagarna generellt sett var oskickliga eller höll för lågt tempo och därför behövde en fastare hand över sig. Nej, det är helt enkelt så att många utredningar – särskilt vid EBM – är så omfattande och juridiskt komplicerade att en ensam person bara undantagsvis kan göra allt rätt och inte glida in på fruktlösa sidospår eller missa viktiga utredningsmässiga eller juridiska inslag. Visserligen förekommer det till och från att chefer eller andra kollegor frågas till råds eller att ytterligare åklagare knyts till ett ärende. Men det är alltför sällsynt, och ju längre en utredning har pågått desto svårare är det för andra att kunna bidra med några meningsfulla synpunkter eller invändningar. Oftast kämpar den ensamma åklagaren vidare med risk för att det hela går över styr eller segar fram år efter år utan att utredningen slutförs.



Det förekom att en åklagare, ibland tillsammans med sin närmaste chef, tog kontakt med mig för en diskussion om hur man skulle gå vidare med ärendet. Det var dock vanligare att jag saknade en sådan kontakt och kände en viss vanmakt inför hur jag uppfattade att utredningar onödigtvis drog ut på tiden eller hur väsentliga juridiska aspekter riskerade att förbises utan att jag eller cheferna under mig hade reella möjligheter att ingripa. Systemet tillät inte att jag själv begärde en redovisning av utredningsläget med syftet att jag med min erfarenhet av till exempel domstolars bevisprövning skulle kunna lägga synpunkter på den fortsatta handläggningen.

Om åklagarens olika ställningstaganden under en förundersökning skulle vara myndighetsbeslut med högste chefen i organisationen som slutligt ansvarig, skulle det säkerligen också vara lättare att fatta ”obekväma”, men sakligt välgrundade, beslut som att lägga ner åtalet i ett uppmärksammat ärende efter kanske ett långvarigt och omfattande arbete.

## Slutord

EBM fick en trög start. Orsakerna var flera, men kanske hade en del av svårigheterna kunnat elimineras om regeringen (Justitiedepartementet) hållit en fastare hand över det förberedande arbetet och agerat tydligare mot de krafter som motarbetade reformen.

Relativt snart lyckades vi ändå få EBM på egna fötter och få myndigheten att fungera i sina olika roller.

Vi kunde starta en omfattande utbildningsverksamhet som hade legat för fåfot alltför länge. Vi löste större delen av it-problemen och kunde därmed tillförsäkra utredarna lika bra arbetsverktyg som kollegorna i övriga landet. Det gjorde det också möjligt för EBM att utveckla en egen kriminalunderrättelsetjänst som en nödvändig grund för det operativa arbetet. EBM-cheferna fick ett författningsmässigt stöd för att också leda polispersonalen, även om den ordning som gällt tidigare inte inneburit några påtagliga problem i den dagliga verksamheten. Framför allt började de stora ärendebalanserna att minska, om än i långsam takt till en början. Lokalfrågorna fick en bra lösning även i Stockholm.

Jag tror också att jag med medarbetarnas hjälp och engagemang lyckades göra EBM till en attraktiv arbetsplats för de olika yrkeskategorierna. De rekryteringsproblem som fanns inledningsvis försvann ganska snabbt.

Genom EBM fick samhället ett kraftfullt instrument i strävandena att bemästra den ekonomiska brottsligheten. Jag måste dock konstatera att när jag slutade återstod det åtskilligt arbete för att organisationen skulle nå upp till sin fulla potential. Jag erkänner

villigt att EBM under min tid inte utvecklades tillräckligt i fråga om arbetsmetoder m.m. för att den samlade kompetensen skulle tas till vara på bästa sätt. Jag har i det föregående redovisat mina svårigheter att få till stånd en ändamålsenlig planering, uppföljning och utvärdering av verksamheten. Den gamla kulturen hade för starkt fotfäste. Jag tror att en bättre och tidigare satsning på verksamhetsanalys m.m. hade kunnat föra EBM längre på vägen till den välfungerande utredningsorganisation som var målet i 1995 års strategi mot ekobrotten. Jag tycker också att vi borde ha kunnat nå ännu längre i fråga om den individuella kompetensutvecklingen.

Det var många som bidrog till att EBM under de första åren utvecklades så väl som skedde trots hindren på vägen. Några är nämnda i det föregående. Jag har beskrivit Anna-Lena Dahlqvists insatser för utbildningsverksamheten. Men hon betydde så mycket mera både som ett stöd för mig personligen och för myndighetens utveckling. Hennes oavvisliga krav på kvalitet i allt som vi företog oss var ett riktmärke i det dagliga arbetet. Hennes tillgänglighet på alla tider för råd och stöd inte minst för dem som var nya i karriären var ovärderlig. Hon avled mycket för tidigt i december 2006 efter en tids kamp mot sin svåra sjukdom. Hon hör till de många som jag alltid kommer att komma ihåg med värme och tacksamhet från sex intensiva år som chef för EBM.

# Det nya med poliser i en åklagarmyndighet – erfarenheter, svårigheter och möjligheter

*Sten Lindström*, tidigare polischef vid  
Ekobrottsmyndigheten, Stockholm.

## Det nya med poliser i en åklagarmyndighet – erfarenheter, svårigheter och möjligheter

### Historia

Polisen i Sverige har alltsedan förstatligandet 1965 genomgått ett antal omorganisationer. De har i stort sett alltid inneburit större enheter och därmed större avstånd mellan polisen och allmänheten. Före förstatligandet var polisen i huvudsak en lokal företeelse. Polisen kunde nås på gatan eller ortens polisstation. I dag blir kontakterna, utanför ingripandena, alltmer sällsynta.

Fram till förstatligandet av polisen fanns den så kallade Statspolisen. Inom dess organisation fanns en liten grupp som utredde ekonomisk brottslighet (även om man då inte hade den exakta benämningen på dessa brott). De biträdde de lokala kriminalavdelningarna i mer omfattande skattebrott, bedrägerier, stölder och rån i hela landet.

Under 60- och 70-talet var kriminalavdelningarna i storstadsområdena indelade i rotlar som i huvudsak anslöt till respektive kapitel i brottsbalken samt specialrotlar som Skatterotel, Ekorotel, Fordonsrotel, Teknisk rotel och Utlänningsrotel.

Under 70-talet började enskilda polismän att intressera sig för hur FBI i USA arbetade med så kallat ”white collar crime”. De skaffade sig litteratur som FBI gav ut i ämnet.

De kriminalpoliser som arbetade i Stockholm på Bedrägeriroteln, Skatteroteln och Ekoroteln under 70-talet och fram till 90-talet, var vana vid att endast undantagsvis träffa de åklagare som de samarbetade med. Detta trots att alla var lokaliserade inom fyrkanten, kvarteret Kronoberg. Vi kunde, om vi ville, se varandras kontorsfönster tvärs över innergården. Men vägen till varandras kontor var lång och krånglig. Till största delen beroende på en hämmande tradition. Kontakterna i enklare brottsutredningar var mycket få och inskränkte sig oftast till skriftliga underrättelser respektive direktiv.

Själv arbetade jag under 70-talet på Trafikavdelningen som chef för ett så kallat trafikkommando. Arbetsuppgifterna omfattade, förutom ren trafikövervakning och eskorter, också yrkesmässig trafik. Den sistnämnda arbetsuppgiften innebar en hel del kontakt med de rotlar som hanterade ekonomisk brottslighet, framför allt Ekoroteln i Stockholm. Därutöver också de avdelningar på länsstyrelsen och Stockholms stad som utfärdade tillstånd och regler för den yrkesmässiga trafiken.

I slutet på 70-talet bildades på Trafikavdelningen en grupp kallad Tunga Gruppen. Den bestod av två patruller om två poliser samt en chef. Gruppen var inriktad på övervakning av den yrkesmässiga trafiken som hade blivit ett stort problem vad avser överlast och fusk med skatter och avgifter. Vid denna tid pågick ett stort antal omfattande byggprojekt, både infrastruktur och byggnader, och åkerierna hade högkonjunktur. Tunga Gruppen var mycket framgångsrik och blev som en följd av det mycket impopulär bland åkerierna. Man kunde då tänka sig att gruppen blev desto mer populär hos polisledningen, men det visade sig att man önskade dämpa aktiviteten med hänsyn till exempelvis en av Postens affärgrenar, Postens Budbilar. Det visade sig nämligen att dessa inte hade de tillstånd för yrkesmässig trafik som krävdes. Gruppen trampade, med andra ord, på en del ömma tår.

På detta sätt kom många trafikpoliser att intressera sig för bekämpningen av ekonomisk brottslighet. Det blev ett naturligt karriärsteg att övergå till kriminalavdelningens skatte- eller ekorotel.

På Skatteroteln utreddes uppbördsbrott och bokföringsbrott (de senare av enklare slag). Uppbördsbrotten tillhör en svunnen tid. Lagstiftningen ändrades och Skatteroteln försvann i samma veva som länsorganisationen kom till. Att inte deklarerera eller betala skatt var inte längre ett brott. Skatteverket tog i stället ut avgifter för syndande personer och företag, så kallat skattetillägg.

## Nya tider

Utvecklingen på ekobrottsområdet under 70-talet var ryckig och osäker. Vi tittade på och lärde oss av vad FBI hade att berätta om "white collar crime". Det var spännande för oss som utredde bedrägerier, skattebrott och de grövre ekobrotten. Dittills hade arbetet med brottsutredningarna varit mycket rutinmässigt och ibland ointressant. Detta gällde särskilt brott mot (dåvarande) uppbördslagen med mera. Bedrägeribrotten var ofta mer intressanta, eftersom nya brottsfenomen dök upp med jämna mellanrum. Utvecklingen för ekobrottsroteln var betydligt mer spännande, och då särskilt på riksnivå. På det hela taget var utvecklingen till vår fördel vad gäller uppmärksamhet i massmedia och resurstilldelning.

För en yngre polisman som genomgått de sedvanliga stadierna i den tidiga karriären i uniform, var övergången till kriminalpolisen ett naturligt steg. En fördel med polisyrket är att man kan skapa sig mycket intressanta karriärvägar. Fältet låg öppet för en karriär som brottsutredare för den som hade den ambitionen.

Sverige, såsom varande ett högs katteland, drev en del näringsidkare att "slimma" sin skatteexponering, innebärande en mängd undanhållande av inkomster från avgifter och beskattning. Många kriminella såg också möjligheter att i dessa sammanhang "hjälpa till" med att genomföra brottet. De kunde tillhandahålla bulvaner (av oss kallade målvakter), tomma juridiska personer och brevlådeadresser med mera.

Typiska brottsföreteelser var skalbolagsaffärer, momsbedrägerier, bolagsplundringar med flera och med olika tillvägagångssätt i varje kategori. Det gällde för polis och åklagare att hänga med i svängarna, för att förstå och kunna angripa. Detta tvingade de rättsvärdande myndigheterna och skattemyndigheterna till nya arbetsmetoder som innebar ett allt tätare samarbete mellan yrkeskategorierna, åklagare, revisorer och polis. Även organisationer utanför rättsväsendets myndigheter såg sig hjälpta av samverkan mot den ekonomiska brottsligheten. Därför anslöt sig fackföreningar, banker, konkursförvaltare med flera till bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten. För polisens del innebar utvecklingen bättre utbildning, bättre löner och högre status.

Det fanns en allmän mening bland poliserna att man bör hålla klara rågångar mellan yrkeskategorierna. Den meningen grundade sig på de särskilda befogenheter som hör till polisyrket. Viktigt var också att behålla självständigheten gentemot åklagarna avseende arbetsledning och prioriteringar i verksamheten. Åklagarna hade å sin sida samma synsätt på sin verksamhet. Det gynnade inte den totala verksamheten.

Kommunikationen mellan åklagare och utredningsbiträde/polisman skedde oftast skriftligt med den så kallade snigelposten, den interna posten mellan polismyndigheten och åklagarmyndigheten. Denna ineffektiva ordning förändrades undan för undan under 80-talet sedan de mest drivna åklagarna och poliserna visat vägen genom snabbare, mer avspända kommunikationsvägar som telefon och möten.

För mig, personligen, var det viktigt att ha en mer personlig kontakt med åklagare och revisorer samt övriga intressenter, konkursförvaltare och bankernas säkerhetsavdelningar. Att kunna ta kontakt snabbt, per telefon eller besök, för att komma fram till framgångsrika åtgärder då en brottsutredning utvecklades, var viktigt.

Under den press som den snabba utvecklingen av den ekonomiska brottsligheten innebar under 80- och 90-talen, sviktade ibland den brottsutredande verksamheten. Vi hann helt enkelt inte med att sätta oss in i nya brottskoncept. De kriminella var inte sena att utnyttja svagheten. Omfattande angrepp på de finansiella systemen skedde. Vi hade inte den kompetens som krävdes för att utreda brott i ”finansvärlden”. Nya storskaliga angrepp på skattesystemet var möjliga på grund av luckor i lagstiftning, tröghet i detekteringen av brotten, brist på resurser med mera.

Man var överens om att något drastiskt måste göras. På polis-sidan var den allmänna meningen att det rörde sig om behov av mer resurser samt en reformering av lagstiftningen. Men enligt min mening var det inte allt som behövdes för att få fart på brottsutredningarna på ett framgångsrikt sätt; kortare beslutsvägar, bättre sätt att dokumentera och bättre utbildning helst genom ”learning by doing”, skulle bli mer framgångsrikt. Modellen, i viss mån för min egen del, var min tjänstgöring på Rikskriminalpolisens Ekorotel där samarbetet med Åklagarmyndigheten för särskilda mål var ett föredöme för mig.

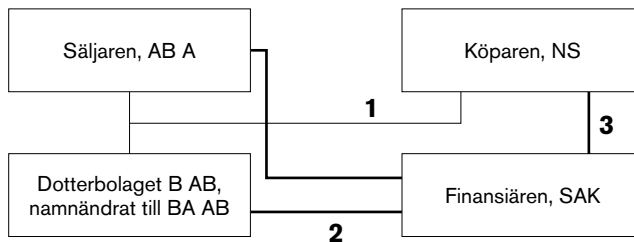
Sedan slutet av 70-talet hade konjunkturen i Sverige varit stigande. Aktiebolagen som bedrev verksamhet hade i många fall gjort betydande vinster. Skattelagstiftningen tillät generösa möjligheter att skjuta upp beskattningen av dessa vinster genom avsättningar till fonder med mera även om det fanns begränsningar för uppskjutandet av beskattning. Behovet av att tillgodogöra sig vinsterna med minsta möjliga beskattning skapade upplägg med ”skalbolagsaffärer”. I stället för att ta ut vinsterna som egna uttag, det vill säga med beskattning som för lön, togs vinsten ut genom försäljning av aktierna i bolaget. Detta till en betydligt lägre skatt.

Debatten kring den ökande ekonomiska brottsligheten började ta riktig fart i mitten på 80-talet i samband med de stora ”skalbolagsaffärerna”. Tusentals affärer som dessa genomfördes.

### **En skalbolagsaffär (typfall), modell 1985:**

- ./.. Förvaltnings AB A vill sälja sitt dotterbolag B AB. Via annons kommer en representant för säljaren i kontakt med BGAB som rekommenderar köparen NS.
- ./.. Priset förhandlas fram och avtal upprättas och justeras. BGAB genom TB instruerar finansiären, SAK, att vid en viss tidpunkt överföra köpeskillingen för aktierna i B AB (som nu är namnändrat till dotterbolaget BA AB) till säljaren. **1**
- ./.. Finansiären, SAK, upprättar en lånehandling enligt vilken NS lånar till köpeskillingen.

- /. När aktielikviden influtit till säljarens bank beordras överföringen av BA AB:s kassa till SAK:s konto i dennes bank. (Denna transaktion är i typfallet oklar vad gäller behörighet att beordra utbetalningen.) **2**
- /. **1** och **2** sker, tidsmässigt, i stort sett samtidigt. Ett s.k. ”minutlån”, som egentligen innebär att bolagets aktier köps med bolagets egna medel, dess obeskattade kassa.
- /. SAK upprättar en avräkning vari lånebeloppet, provision och ränta samt eventuell provision till mäklare dras av mot kassan.
- /. Mellanskillnaden mellan BA AB:s kassa och det totala avräknade beloppet utbetalar SAK med en check ställd på NS. **3** Checken löses av företrädare för NS och BA AB säljs vidare (eventuellt för att användas för bedrägerier).



En skalbolagsaffär av denna typ innebar att

1. säljaren kunde ta ut vinsten i dotterbolaget som försäljning av aktier (lägre skatt)
2. köparen tillgodogjorde sig det som blev över av kassan (obeskattad vinst) som den nya styrelsen i BA AB (s.k. målvakter) fick svara för
3. bokföringen i BA AB överlämnades till målvakterna som såg till att forsla dessa handlingar till förbränning
4. de plundrade bolagen såldes vidare till bedragare som via sina ”rena” bolag köpte varor utan att sedan betala för dem.

I en enda så kallad skalbolagshärva omfattade brottsutredningen över 600 bolag med en obeskattad vinst på drygt 1 000 miljoner kronor. Under 80- och 90-talen utreddes ett 20-tal sådana ärenden. Men det var bara toppen på ett isberg.

Då Skatteverket så småningom började komma i fatt skalbolagsproblematiken kunde man fatta beslut om att underkänna transaktionen via SAK (se ovan) och se situationen som att bolaget köpts för sina egna medel. Därigenom ansågs transaktionen vara ett så kallat eget uttag och skulle beskattas som lön. Det hade mycket svåra konsekvenser för vissa företagare som blev



beskattade för köpeskillingen (1 ovan) som lön i stället för som försäljning av aktier.

## **Nya vindar börjar blåsa**

De politiska diskussioner som följde efter de stora skalbolagsaffärerna på 80-talet och utredandet om en särskild myndighet för bekämpning av den ekonomiska brottsligheten utmynnade i ett förslag som väckte starkt motstånd i poliskretsar. Man befarade att polisernas roll i brottsutredningarna avseende ekonomisk brottslighet skulle reduceras till enbart genomförande av tvångsmedel. Andra yrkeskategorier skulle överta de mer kvalificerade, brottsutredande, uppgifterna. Dessutom fanns också en stark ovilja mot att bli avskild från den övriga polisverksamheten. Det senare skulle, befarades det, innebära att man inte längre var ”riktig polis”.

När utredandet var färdigt och beslut om den nya myndigheten, Ekobrottsmyndigheten (EBM), fattats följde en tid av planering och uppbyggnad av dess ledning. De poliser som skulle tjänstgöra i myndigheten skulle vara inkommenderade från Rikspolisstyrelsen. Det visade sig ganska snart att det fanns tydliga skillnader i inriktningen mellan myndighetens högsta ledning, dess stab och de tre avdelningarnas polisiära chefer. Den inriktning som myndighetens ledning tänkt sig skulle gälla innebar en ytterligare belastning på möjligheterna att rekrytera kompetent polisiär personal. Man tyckte sig få bekräftat att arbetsuppgifterna för poliserna skulle reduceras till mer okvalificerade sådana.

Sedan en förändring av myndighetens högsta ledning skett och dess inriktning klargjorts, dämpades dessa farhågor något. Rekryteringen av poliser till de olika avdelningarna av EBM kom att förlöpa olika smidigt. I Göteborg och Malmö skedde överflyttningen av polispersonal till EBM utan problem och i gott samarbete med den lokala polismyndigheten. I Stockholm, däremot, vägrade ett antal mycket kvalificerade brottsutredare från tidigare Länskriminalens Ekorotel att ingå i EBM. Dessutom genomförde Länskriminalens ledning och den tidigare ledningen för Ekoroteln en kampanj mot övergången till EBM. Ett antal obstruerande åtgärder vidtogs som försvårade starten för EBM/Stockholm.

## **EBM/Stockholm startar i uppförsbacke**

Då EBM i Stockholm 1998 inledde sin verksamhet upptäcktes att man borde ha förberett ett antal rutiner kring verksamheten som man, mer eller mindre, antagit kunde ”lånas” hos polismyndigheten. Det vill säga att man kunde bruka beslagsliggare, krimjour, spaning med mera precis som man gjort via ekorotlarna. Detta

fungerade bra i Göteborg och Malmö under den tid det tog att skapa egna rutiner. Men i Stockholm uppstod ständiga problem som gällde kostnader och tillgänglighet.

För oss som inledde den polisiära verksamheten i EBM/Stockholm innebar de första två åren en ständig tvekamp med Länskriminalen i Stockholm. I varje läge då samarbete efterfrågades av EBM blev svaren dröjande, avvisande, kostnadskrävande och svåra att tillmötesgå. Om vi från EBM Stockholm försökte kringgå ledningen för Länskriminalen i Stockholm för att få beslut om samarbete, avråddes vi från att vara aggressiva av både vår egen ledning och ledningen i Stockholm. ”Det går över”, var det tröstande svaret. Verksamheten i EBM/Stockholm startade med att alla dokument i de förundersökningar som skulle överföras från Länskrim/Eko till oss ställdes ut på trappen till Kungsholmsgatan 37 utan bevakning. Ett telefonsamtal från chefen Eko/Stockholm talade om för undertecknad att de fanns där för avhämtning snarast. Efter ett snabbt inkallande av folk och i hast hyrda bilar kunde dokumenten hämtas till EBM:s nya lokaler.

Jag vill inte alltför mycket fördöma det sätt som ledningen för Länskrim och Ekoroteln i Stockholm agerade på då EBM startade. De var mycket frustrerade över att inte kunna påverka utvecklingen. De hade, faktiskt, åren innan EBM bildades, lyckats få Ekoroteln i Stockholm att fungera mycket bra och effektivt. Det var också den känslan som manskapet på roteln hade. Att man trots detta skapade EBM kändes för dem som ett underkännande av allt de åstadkommit sedan början på 90-talet.

Med tiden kom EBM att skapa egna rutiner och problemen försvann i stort sett.

## Utvecklingen på EBM

Den allmänna meningen bland de poliser som tjänstgjorde åren efter EBM:s start, var att arbetsförhållandena undan för undan blev bättre. Närheten till åklagare och ekorevisorer blev mycket utvecklande, för alla kategorier. Metoder och kompetens utvecklades över tiden på ett naturligt sätt. Nya brottstyper kunde snabbt mötas med effektiva motåtgärder av åklagare, ekorevisorer och brottsutredande poliser i samarbete med analytiker.

## Vad kan tilläggas?

Det brottsutredande arbetet har alltid tyngts av problemet dokumentering. För att åklagaren ska kunna nå framgång i en huvudförhandling i ett komplicerat eko-mål krävs en pedagogiskt lätthanterlig sakframställning. Det innebär att brottsutredningen, i dessa ofta mycket komplicerade fall, måste vara genomarbetad,

begränsad och framställd för att lätt kunna förstås av domstolen. Det är mycket lätt att lämna tomrum i framställningen på grund av att åklagaren, polisen och revisorn ser det utelämnade som självklarheter. Utveckling av hur förundersökningar lämpligast dokumenteras är viktigt och bör utnyttja den moderna datatekniken, men med måtta. Oändliga och detaljerade "power point"-redovisningar kan motverka sitt syfte och kan inte helt ersättas med en klar och koncis muntlig framställning.

## **Att dokumentera förhör i förundersökning**

Förhörsmetoderna har diskuterats mycket i poliskretsar. När det gäller exempelvis våldsbrott är en viss förhörsmetod lämplig. När det gäller ekobrott, oftast en helt annan.

Det har varit legio att göra referat eller transkription (ord för ord) av förhör. Med de tekniska resurser som står till förfogande i dag borde andra sätt att dokumentera vara accepterade i högre grad. Jag har alltid hävdad att ett nedskrivet förhör är det plattaste, mest avskalade sättet att dokumentera förhöret. Förhörssituationen består ju av en mängd information och betydelsefulla intryck. Inte bara ljud utan också kroppsspråk, pauser, blickar, ja ... allt som försiggår i samband med förhöret. Det kan vara kyligt eller emotionellt, till och med i samband med ett förhör i ett ekobrott.

Men ... 1996 och 1997 kom dels ett uttalande av JO och dels ett "allmänt råd" från Riksåklagaren, som tillsammans innebar att man cementerade uppfattningen att RB 23:21 kräver att protokoll upprättas över vad som förevarit i förundersökningen, och att med protokoll menas nedtecknat på papper. Detta innebar att förhör måste skrivas ut på ett eller annat sätt. Det blev därefter vanligt att göra så kallade referat, det vill säga man refererade vad som sagts i saken på ett kortfattat sätt. Problem: det speglade ofta vad förhørsledaren tyckte var viktigt och sant, och det var inte alltid helt i enlighet med vad andra närvarande vid förhörs-tillfället, som försvarsadvokat med flera, uppfattade som sant och viktigt. Om man i stället valde att skriva ut förhöret ord för ord, blev det oftast i stort sett oläsbart.

Kanske man kan tänka sig en kombination av förhör inför bandspelare eller video med ett sammanfattande referat, så som det görs i England och många andra länder sedan lång tid.

## **Framtiden**

Som det ser ut i dag sker en utveckling av EBM:s verksamhet alltmer mot en internationell brottslighet på finansmarknaderna och skattesystemen, ibland i kombination. Det är svårt men antagli-

gen lika stimulerande som utvecklingen var för oss på 80-talet. Nytt och komplicerat har alltid varit en lockelse för personer med ambitioner. Kvar kommer också säkert att bli den traditionella ekonomiska brottsligheten, bokföringsbrotten, gäldenärsbrotten osv.

Framtidens ekonomiska brottslighet utspelar sig alltmer i ”cyberrymden”, i ”molnet”, eller vad man vill kalla datorernas värld. Nu är vi långt från den skrymmande Ericson-datorn som utredningsgruppen på Rikskrims Ekorotel använde i den så kallade La Reine-utredningen 1986–1989. Den var till god hjälp med att sortera data för att göra denna stora skalbolagsaffär, bestående av 1 200 bolag, begriplig.

Framtiden är redan här i form av kriminell verksamhet bedrivna från hemsidor i oåtkomliga jurisdiktioner. Det handlar om försäljning av narkotika, märkesförfälskade artiklar, medicin och vapen, dessutom trafficking av barn, kvinnor, organ och arbetskraft. Brottsbekämpningen måste ske på en internationell nivå. Det samarbete mellan nationer som vi tidigare erfarit som ”löst prat” på konferenser, måste börja fungera.

Det finns en risk för oss poliser i EBM att den nedvärdering av vår roll som befarades 1996–1998 blir vad som sker 2015–2018. Detta kan bli verklighet om inte en uppgradering av utbildningen för ekopoliser genomförs. Det finns andra yrkeskategorier som gärna intar den polisiära rollen, folk från finansvärlden med flera. Men erfarenheten säger oss att det inte skulle vara lyckosamt. Vi har sett hur exempelvis valda revisorer i bolag har svårt att agera då misstanke om oegentligheter föreligger därför att de har en yrkessituation som motarbetar misstänksamhet. Polisbakgrunden, erfarenheten av hur människan är funtad innerst inne, ger en lagom skeptisk attityd till det mesta och är till nytta i brottsutredningar. Ett bra exempel är de före detta poliser som arbetar i skattebrottsenheterna. De har med sin poliserfarenhet som grund skördat stora framgångar i sin nya befattning. Exemplet visar, tycker jag, att man borde införa korsvis praktiserande tjänstgöring på varandras myndigheter. Förutom större förståelse för de olika myndigheternas villkor skulle det kunna skapa en djupare kunskap om framkomliga strategier och bättre taktik i brottsutredningar. Förutom olika myndigheter som Skatteverket, Finansinspektionen, Konkurrensverket, Allmänna reklamationsnämnden med flera skulle även banker, finansbolag, revisionsbyråer och börser kunna komma i fråga.

Så länge den ekonomiska brottsligheten består och utvecklas med ondsint uppsåt behövs EBM. Ett EBM med de olika yrkesrollerna i samarbete.

# Mot vuxenvärlden

*Eva Håkansson*, generaldirektör för  
Ekobrottsmyndigheten, Stockholm.

## Mot vuxenvärlden

### Mitt uppdrag

Ekobrottsmyndigheten (EBM) startade 1998 och är nu 18 år, dvs. en mogen tonåring. Myndigheten har tidvis varit kraftigt ifrågasatt men har idag en självklar roll i rättskedjan.

Den 1 juni 2010 startade jag min resa som generaldirektör för Ekobrottsmyndigheten. Det var med stor förväntan och ett starkt engagemang som jag gick in i mitt nya uppdrag och in i en för mig ny del inom statsförvaltning. Samhällsproblemet ekonomisk brottslighet hade jag däremot verkat inom i många år både inom Kronofogden och Skatteverket.

Det är inte ovanligt att svenska ämbetsmän tas i anspråk för de mest skiftande myndighetsuppdrag och jag hade förstås stor nytta och glädje av många års tidigare erfarenhet av att leda olika organisationer med hög specialistkompetens inom olika områden.

På ett sätt är Ekobrottsmyndigheten olik andra myndigheter, inte minst då vi har två arbetsgivare i samma myndighet. Samtidigt kände jag igen mig främst från Kronofogden, som också består av juridiska experter (kronofogdarna) samt operativ fältpersonal (inspektörerna). Gemensamt är den beslutande och verkställande makten innanför samma väggar.

När jag tillträdde var Ekobrottsmyndighetens uppdrag att hantera ekobrottsligheten i storstadsregionerna. Myndigheten hade cirka 430 anställda som arbetade i Stockholm, Göteborg och Malmö. Till dessa verksamhetsorter hade vi också utredningskontor med lokalisering i Skövde, Borås, Halmstad, Kristianstad, Karlskrona och Visby. Det kan nämnas att myndighetens samlade styrka i Visby bestod av en utredare. Myndigheten var på ett sätt en sorts experimentmyndighet inom rättskedjan med specialistkompetens inom såväl underrättelseverksamhet som utredning och lagföring samlad under samma tak. Kompetensmixen omfattade cirka 80 åklagare, 150 utredare, (de flesta poliser anställda av Rikskriminalpolisen), 40 ekorevisorer och 40 administratörer.

Myndigheten ansvarade för att förebygga, utreda och lagföra ekonomisk brottslighet, främst skattebrott och bokföringsbrott i storstadsregionerna samt finansmarknadsbrott och EU-bedrägerier i hela landet.

I myndigheten möttes jag av hög kompetens och en stark utvecklingskraft. Genom Ekobrottsmyndighetens särskilda konstruktion med två arbetsgivare och flera olika och starka yrkeskulturer utvecklades en skicklighet i att hitta nya vägar och lösningar. Jag mötte en myndighet som till sin natur var innovativ. Ett exempel på det var uppdelningen av mängdärenden, projektärenden och särskilt krävande ärenden som syftade till att dimensionera resurser utifrån svårighetsgrad. Andra exempel var att tidigt identifiera metoder för att återta brottsvinster.

Innan utvidgningen fick vi in cirka 5 000 ärenden per år, och flertalet kom då från Skatteverket och olika konkursförvaltare. Inom de polisoperativa enheterna bedrevs också underrättelseverksamhet som syftade till att bygga upp nya ärenden om den grova ekonomiska brottsligheten. Vi avslutade i princip lika många ärenden per år som kom in, och vi hade normalt ungefär 2 000 ärenden i balans. Våra främsta utmaningar var att åstadkomma en ökad lagföring, förkorta genomströmningstiderna i handläggningen och bli bättre på att återta brottsvinster.

## Riksansvar

En öppen fråga när jag tillträdde var om EBM skulle ges ett utökat och rikstäckande ansvar för ekobrottsbekämpningen i Sverige. Lagmannen Stefan Strömberg hade fått i uppdrag att utreda frågan, och han skulle lämna sitt betänkande under våren 2011. För min del, som var ny inom rättsväsendet och inte kände till skälen för att det historiskt funnits motsättningar mellan berörda myndigheter i frågan, var det enkelt och självklart både från effektivitets- och rättssäkerhetsskäl att staten och medborgarna skulle tjäna på att ha en och samma myndighet som ansvarade för ekobrottsbekämpningen. Vidare hade brottsligheten utvecklats och kommit att bli allt grövre och samtidigt mer förfinad med länkar och sammanblandning med legal verksamhet. Den hade blivit ett led i organiserad multikriminell verksamhet, och det gränsöverskridande kriminella samarbetet hade ökat. Regeringen hade också initierat och satsat resurser för att bekämpa grov organiserad brottslighet genom myndighetssamverkan, och EBM:s kompetens och resurs var mycket efterfrågad i myndighetssamarbetet mot grov organiserad verksamhet (GOB).

Regeringens uppdrag till mig var att föra myndigheten framåt genom ökad samverkan såväl inom landet som internationellt. I väntan på beslut i riksansvarsfrågan blev det naturligt att avstå

från större utvecklingsinitiativ och förändringar och i stället identifiera behov som inte direkt skulle påverkas av ett beslut om riksansvar. Finansmarknadsområdet var ett sådant, och myndigheten hade också fått i uppdrag att utvärdera bekämpningen av finansmarknadsbrotten och föreslå förbättringar för att öka lagföringen av sådana brott. Även om finansmarknadsbrotten är en relativt liten del av verksamheten vid EBM får den stor uppmärksamhet, och förtroendet för myndigheten har tidigare i hög grad bedömts utifrån hur väl vi har lyckats här.

Finansmarknadsbrotten hanterades vid den dåvarande Nationella ekobrottskammaren (NEK). NEK hade då en mycket låg lagföring och långa genomströmningstider. Vi genomförde en genomlysning av kammaren vilket resulterade i att vi lade ner NEK och startade en ny kammare, Finansmarknadskammaren. Den nya kammaren, med delvis ny personal, bildades den 1 januari 2012. Arbetet kom att styras från ett fempunktsprogram där specialisering var grunden, vilket betydde att kammaren endast skulle ansvara för finansmarknadsbrotten. Övriga punkter rörde specialisering och resursprioritering, metodutveckling, samverkan och ökad proaktivitet. Den nya kammarchefens filosofi var att förenkla arbetet och utgå från våra grunduppdrag och roller som åklagare och utredare. Internt var det också viktigt med ett öppet klimat, att lyfta det som fungerat bra och att utveckla metoderna och kärnan i utredningarna om finansmarknadsbrotten. Externt var det centralt att samverka med Finansinspektionen samt att kammaren fick en sund relation till de stora aktörerna, börser med flera på marknaden. Vid kammaren väcks nu årligen ett antal åtal om marknadsmanipulation, och huvudparten av dessa bifalls i våra domstolar.

I maj 2011 överlämnade utredningen ”En samlad ekobrottsbekämpning” (SOU 2011:47) sitt betänkande om ett riksansvar för EBM. I betänkandet föreslogs att EBM skulle tilldelas ett nationellt ansvar för samtliga brottstyper som myndigheten handlägger. Enligt utredningen skulle en nationell tillgång till Ekobrottsmyndighetens specialistkompetens medföra en mer effektiv utredning av de komplicerade ärendena nationellt sett och större rättssäkerhet för den brottsmisstänkte. En nationell tillgång till Ekobrottsmyndighetens arbetsmetod bedömdes vidare ge goda förutsättningar för bedrivandet av ett effektivt förundersökningsarbete, eftersom de olika yrkeskategorierna sitter i samma lokaler, har samma prioriteringar för sitt arbete, och utredningsresursen är fredad. Arbetssättet bedömdes också ge möjlighet att arbeta med egeninitierade ärenden i större utsträckning och styra verksamhetens resurser mot de områden där de gör mest nytta. Slutligen skulle ett riksansvar medföra en möjlighet att bygga upp en nationell kriminalunderrättelseverksamhet på ekobrottsområdet.



Betänkandet remissbehandlades och Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen och andra remissinstanser tillstyrkte utredningens förslag.

Regeringen uppdrog i september 2012 åt EBM att förbereda och genomföra de åtgärder som behövdes inför att myndigheten den 1 juli 2013 skulle få ett nationellt ansvar för de ärenden myndigheten handlägger. Myndigheten skulle också förbereda och genomföra åtgärder för att utöka kriminalunderrättelseverksamheten och den övriga polisoperativa verksamheten till att omfatta hela landet.

Med anledning av regeringens uppdrag fattade jag hösten 2012 ett inriktningsbeslut om en ny geografisk organisation för EBM. Innan beslutet hade vi genom en myndighetsgemensam informell samverkansgrupp samverkat om aktuella frågor med Åklagarmyndigheten, Polisen och Skatteverket och då främst dess skattebrottsutredande verksamhet. Beslutet byggde på fyra principiella ställningstaganden:

- Det är EBM-modellen, som gör skillnad vid bekämpningen av ekobrotten. EBM-modellen ska därför vara vägledande, dvs. vi ska sträva efter att etablera åklagarledda enheter med alla våra yrkeskategorier samlade på ort och i lokal. För att möjliggöra en hög effektivitet i verksamheten med liten sårbarhet och utrymme för kompetensutveckling ska en sådan enhet bestå av minst tre åklagare samt utredare och övrig personal.
- Ekobrottsmyndigheten omfattas av det myndighetsgemensamma uppdraget att bekämpa den grova organiserade brottsligheten. Myndigheten ska vidare fokusera resurser, både när det gäller kriminalunderrättelseverksamhet och utredning och lagföring, på bekämpningen av den grövre ekonomiska brottsligheten. Bekämpningen av denna typ av ekobrottslighet förutsätter en nära samverkan med bland annat de myndigheter som finns representerade i den myndighetsgemensamma satsningen mot den grova organiserade brottsligheten. Denna samverkan sker i dag främst i RUC-orterna, och den har fått en allt större betydelse för ekobrottsbekämpningen i Sverige. Vi ska därför om möjligt etablera oss på befintliga RUC-orter där vi inte finns i dag, dvs. Umeå, Sundsvall, Uppsala, Norrköping/Linköping och Örebro.
- Det måste finnas ett tillräcklig bärkraft för arbete för att satsa en enhet enligt ovan.
- Det måste finnas goda möjligheter att rekrytera personal vid de nya orterna.

Med dessa principer som grund kom vi fram till att myndigheten skulle lokalisera nya kontor i Umeå, Sundsvall, Uppsala, Linköping samt Örebro. I Linköping och i Umeå skulle vidare två nya polisoperativa enheter med bland annat underrättelseverksamhet byggas upp. Vi skulle vidare avveckla våra utredningsenheter i Skövde, Borås, Halmstad, Kristianstad och Visby, eftersom de inte uppfyllde samtliga fyra principer.

En mycket viktig och särskild fråga vid planerandet av den geografiska kartan var myndighetens samarbete med skattebrottsenheterna (SBE) vid Skatteverket. De utgör en värdefull resurs för EBM, och de var vid denna tid utspridda på ett flertal orter inom landet. Vår princip var då att det är bra om SBE finns på samma orter som EBM, men ännu effektivare ur ett brottsutredande- och medborgarperspektiv vore att de är lokaliserade där EBM inte fanns. På så sätt blir det mycket kortare restider för bland annat förhör.

För att genomföra den nya organisationen inrättade jag i samband med inriktningsbeslutet en särskild programorganisation. Programmets huvuduppgift var att säkerställa att det vid ikraftträdandet av riksansvaret fanns en organisation och personal med ändamålsenliga lokaler samt att ärendena skulle kunna tas över på ett effektivt sätt. Programmet var organiserat med styrgrupp, programledning, projektgrupper och en myndighetsgemensam referensgrupp. En målsättning var att bedriva arbetet med hög transparens, delaktighet och lokal förankring. Arbetet genomfördes med stort engagemang och professionalitet och kom att präglas av nybyggaranda, samverkan och kommunikation. Hela förändringsarbetet skulle vara genomfört i sin helhet senast 1 juli 2014. Den nya Ekobrottsmyndigheten – som jag valt att kalla den – arbetades så fram i fyra projektgrupper: organisation, rekrytering, ärendeövergång och lokaler.

Jag såg förändringsarbetet genom riksansvaret som en unik möjlighet att sätta gemensamma rutiner och att lösa några svåra frågor som myndigheten levt med sedan starten 1998. I programverksamheten togs därför ett flertal rapporter fram, bland annat om en gemensam plattform för vår framtida hantering av mängdbrottsligheten, liksom principer för personalsammansättningen, dimensioneringen av kammare, standardisering av arbetsplatser och lokaler, kompetensprofiler för alla yrkesgrupper och principer för resursfördelning. Dessutom utarbetades ett introduktionsprogram för chefer och medarbetare, vilket ledde till att de cirka 150 nya medarbetarna under 2013 genomgick en omfattande introduktion. Introduktionen utgick från EBM-modellen som vi genom ett brett arbete utvecklade vidare så att den med utökat innehåll nu utgör vår chefs- och medarbetarpolicy. EBM-model-

len – så som den kom att definieras – innebär att vi är en specialistmyndighet som

- med fredade resurser arbetar med ekobrottsbekämpning från underrättelseuppdrag till domstolsprocess
- arbetar teambaserat
- har ett medarbetardrivet utvecklingsarbete
- har en gemensam ledning och styrning.

Vecka 27 i början av juli 2013 var en grupp erfarna och entusiastiska medarbetare samlade och tog emot och registrerade cirka 1 100 ärenden från Åklagarmyndigheten och cirka 300 ärenden från Polisen, in i våra system. Det kan tilläggas att det är ett styvt arbete, eftersom vi måste registrera våra ärenden i både polisens och åklagarväsendets ärendehanteringssystem. Det blev en tuff uppgift med långa dagar och många problem att lösa, men det gick utmärkt tack vare hängivna och entusiastiska medarbetare.

Jag är glad och imponerad över det arbete som genomfördes i riksansvarsprogrammet och i hela organisationen under den här utmaningen. Det frestade givetvis på men det var också i en positiv anda och ett arbete som vitaliserade hela myndigheten. En särskild utmaning som jag vill nämna var att hitta och rekrytera rätt personal till de nya orterna.

I backspegeln och i dag ser jag att den förändring som riksansvaret medförde gav myndigheten en skjuts i utvecklingen mot en modern myndighet med hög ambition. De nya orterna präglades redan från start av nybyggaranda och av att ingenting är omöjligt. De nya cheferna hade att börja från noll och bygga upp nya kontor med nya rutiner och samtidigt klara kärnuppdraget. Det blev en framgångssaga, och Umeå- och Linköpingskamrarna har nu mycket goda verksamhetsresultat genom sitt entreprenörsförhållningssätt till utmaningar. Genom att para de nya orternas nybyggaranda med de ”gamla” orternas djupa kompetens och erfarenhet har vi fått en unik möjlighet att utveckla nya gemensamma metoder och kultur.

## Samverkan

Ekobrottsmyndigheten är en relativt liten myndighet med specialistkompetens inom rättskedjan. Samverkan är för oss väldigt viktigt för att vi ska klara vårt uppdrag men också för att bidra till att andra myndigheter klarar sitt uppdrag. Vi är en hybridmyndighet inom åklagarväsendet och vår viktigaste samarbetspartner är Åklagarmyndigheten. Riksåklagaren är landets högsta åklagare, och han ska som högste åklagare under regeringen verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid samtliga åklagares rättstillämpning. Vidare rekryterar vi i princip samtliga

åklagare från Åklagarmyndigheten. Det är därför nödvändigt med ett fortlöpande och brett samarbete med Åklagarmyndigheten. En mer genomgripande översyn av myndigheternas samverkan gjordes 2014, och vi kunde då konstatera att det redan fanns en väl fungerande samverkan som dock kom att utvecklas ytterligare, bland annat genom införandet av en plattform för samverkan mellan verkscheferna i generella verksamhetsfrågor. Vidare samverkar vi regelbundet i bland annat rättsliga frågor inkluderande rättslig tillsyn och prejudikatfrågor samt styrningsfrågor som arbetsgivarpolitik, kompetensförsörjning och utbildning, ekonomi och it. Självfallet har vi också ofta samverkan i operativa frågor. Det sistnämnda är inte minst viktigt när det gäller så kallad blandbrottslighet, dvs. brottslighet som innehåller både ekobrottslighet och annan brottslighet. Vi har då en väl fungerande ordning för att i det enskilda fallet avgöra vilken myndighet som ska ta utredningsansvaret.

En annan mycket viktig samverkansmyndighet för oss är Skatteverket som är både ingivare och utredare av skattebrottslighet. Skatteverket som ingivare, dvs. det som vi kallar den fiskala sidan av Skatteverket står i dag för en knapp fjärdedel av samtliga brottsanmälningar som kommer in till Ekobrottsmyndigheten. Antalet anmälningar från Skatteverket påverkas bland annat av Skatteverkets prioriteringar av verksamheten, vilket är en förklaring till att inflödet av brottsanmälningar från Skatteverket till Ekobrottsmyndigheten på några år har minskat från knappt hälften till en knapp fjärdedel. Det är därför viktigt för oss att ha en strategisk samverkan med Skatteverket så att vi i god tid kan få indikationer på faktorer som kan påverka vårt inflöde av brottsanmälningar. Vi samverkar också med den fiskala delen av Skatteverket på regional nivå för att diskutera kvalitetsfrågor och andra frågor som gäller brottsanmälningarna. På utredningssidan utgör Skatteverkets skattebrottsenheter en stor och viktig del i Ekobrottsmyndighetens brottsutredande maskineri. Skatteverkets personal är kompetent och rapp och utreder lejonparten av de ärenden som anmäls från Skatteverket. Även här är det därför viktigt med en nära samverkan på både strategisk och regional nivå. Vid samtliga orter hålls nu regelbundet regionala möten mellan myndigheterna för att tillförsäkra ett så gott samarbete som möjligt mellan Ekobrottsmyndigheten och skattebrottsenheterna.

Ett område där vi nu utvecklar vår samverkan är inom under rättelseverksamhet. Som ett exempel kan nämnas punktskattebrottslighet, till exempel smuggling och skatteundandragande av alkohol och cigaretter. I dag har Skatteverkets skattebrottsenheter, den polisoperativa verksamheten vid Ekobrottsmyndigheten samt Tullverkets kompetenscenter för analys och underrättelse

egna underrättelseverksamheter som samtliga kommer i kontakt med sådan punktskattebrottslighet. Genom att förstärka samverkan mellan dessa myndigheters underrättelseverksamheter är jag övertygad om att koncernen Sverige skulle bli vassare på att upptäcka, utreda och lagföra punktskattebrott. Sedan något år tillbaka har vi därför förstärkt vår underrättelsesamverkan mellan myndigheterna.

Ekobrottsmyndigheten tar vidare vartannat år fram en nationell lägesbild över den ekonomiska brottsligheten. Vi samverkar där med både nationella och nordiska underrättelseverksamheter för att få en så tydlig bild som möjligt av ekobrottsligheten i Sverige samt nordiska trender och tendenser.

Ett ytterligare exempel på underrättelsesamverkan är bekämpningen av terrorism. Företag används ibland som brottsverktyg för att möjliggöra finansiering av terrorism, och det händer att sådana företag blir föremål för utredningar vid Ekobrottsmyndigheten om helt andra brott, oftast skattebrott och bokföringsbrott. Vi förstärker nu vår samverkan med Säkerhetspolisen, dels för att vi ska bli bättre på att i våra ärenden se och förstå faktorer som kan tyda på terrorismfinansiering, dels för att tillförsäkra att sådan information når Säkerhetspolisen.

Ett sista samverkansområde som jag vill lyfta upp är det mellan Ekobrottsmyndigheten och Brottsförebyggande rådet. Ekobrottsmyndigheten ska utgöra ett kompetenscentrum för ekonomisk brottslighet och har i dag ett tydligt brottsförebyggande uppdrag innefattande bland annat att lämna information om den ekonomiska brottsligheten till andra myndigheter, till kommuner, näringsliv och organisationer och till allmänheten. En del av myndighetens kunskap beskrivs i vår lägesbild. Samtidigt har Brottsförebyggande rådet under många år bedrivit forskning om ekonomisk och organiserad brottslighet. Myndigheterna har under många år haft en viss samverkan. När nu Brottsförebyggande rådet fått regeringens uppdrag att förstärka stödet och samordningen till det brottsförebyggande arbetet tror jag att samverkan ur ett ekobrottsperspektiv skulle kunna förstärkas ytterligare till värde för båda myndigheterna i sina uppdrag.

## **Framtiden**

Ett av våra viktigaste och mest prioriterade uppdrag i dag är den myndighetsgemensamma satsningen mot den grova organiserade brottsligheten (GOB). Den organiserade brottsligheten blir alltmer multikriminell och vi ser mer och mer att man använder företag som ett brottsverktyg i denna verksamhet. För att kunna komma åt denna brottslighet är det nödvändig med en nära samverkan mellan många olika myndigheter, nationellt och

internationellt, både när det gäller brottsförebyggande åtgärder och underrättelseverksamhet samt utredning och lagföring. Det samma gäller den brottslighet som växer fram alltmer och som inriktar sig på att tömma vårt välfärdssystem genom till exempel omfattande bedrägerier. För Ekobrottsmyndighetens del ställer brottsutvecklingen nya krav på vår verksamhet. Vi arbetar allt oftare med riktigt stora ärenden med pågående brottslighet som härrör från GOB-satsningen inklusive den regionala underrättsverksamheten eller vår egen underrättelseverksamhet. Man kan uttrycka det så att vi genom åren gått från att arbeta med äldre ärenden om begången brottslighet till mera omfattande ärenden med pågående brottslighet. Ett sådant stort pågående ärende kan ta i anspråk lejonparten av resurserna på en av våra mindre verksamhetsorter. Utvecklingen med allt fler mycket stora och komplexa ärenden har medfört att handläggningen av enklare ärenden ibland försenas. Här ser jag en av våra stora utmaningar de närmaste åren. Vi måste mäta med både att snabbt och rättssäkert utreda små och mellanstora ärenden och samtidigt ha kraft och tid att lägga på de riktigt stora utredningarna. Vi måste därför ständigt utveckla nya sätt att arbeta både resurseffektivt och flödeseffektivt. I denna del är vårt medarbetardrivna utvecklingsarbete en framgångsfaktor. Under de närmaste åren prioriterar vi också en strategisk satsning på våra it-stöd för att förenkla ärendehandläggningen. Parallellt fortsätter vi att utveckla det teambaserade arbetssättet mellan åklagare och utredare.

En annan utmaning som blir allt vanligare i Sverige och i de övriga nordiska länderna är fokusförskjutningsproblematiken. Vi ser allt oftare i våra stora ärenden att försvaret lägger stor möda på att själva, eller tillsammans med andra, leta efter handläggnings- och andra fel såsom jävsinvändningar mot åklagare och utredare, vilket kan komma att fördröja ett eventuellt åtalsbeslut och rättegång. Med andra ord en försvarartaktik som innebär en fokusförskjutning från rättssaken, den misstänkta brottsliga gärningen, till diverse invändningar om handläggning och annat. Så länge försvaret håller sig inom rättegångsbalken och god advokatsed finns inget att säga om det. Men fokusförskjutningsfrågorna innebär förstås bland annat en längre handläggningstid av våra ärenden, och vi arbetar nu med ett paket av åtgärder för att så långt möjligt undvika att vi skapar möjligheter till framtida invändningar. En sista framtida utmaning jag vill nämna är den så kallade molnproblematiken och andra frågor som är förknippade med det digitaliserade samhället. Förr utgjorde pappershandlingar (eller bristen på sådana) bevisning i ekobrottsärenden. Nu sparas dokument och annan bevisning i stället i den digitala miljön och inte sällan i det så kallade molnet i stället för på den egna hårddisken. Den innebär t.ex. att det blir allt viktigare i en del ärenden att kunna komma åt en dator när den är uppkopplad

och inloggad för att komma åt informationen i molnet. Vidare kan jurisdiktionsfrågor uppkomma när molnservern befinner sig någon annanstans i världen. Därtill blir det allt vanligare med virtuella valutor, där Bitcoin har en särklass. Bitcoins kan i dag användas både som betalningsmedel för brott, för penningtvättsförfaranden och för att snabbt och anonymt kunna flytta värden som härrör från brottsutbyten runt om i världen. Här står vi brottsbekämpande myndigheter i Sverige inför ett antal gemensamma utmaningar för att kunna inhämta bevisning och annat utredningsmaterial samt återta brottsutbyten i den virtuella miljön.

Avslutningsvis vill jag påminna om vikten av att vi myndigheter arbetar utifrån ett medborgarperspektiv. Ekobrottsmyndigheten har här ett viktigt uppdrag, vi ska minska ekobrottsligheten och öka medborgarnas trygghet. Vi värnar om skattebasen samt skapar förutsättningar för en fri konkurrens och en sund finansmarknad där bland annat allas våra pensionsmedel finns. För medborgarna har myndighetsgränser mindre betydelse, och ekobrottslighet har nog för dem en betydligt vidare definition än den brottskatalog som Ekobrottsmyndigheten har att hantera. Utifrån detta perspektiv är det viktigt att vi fortsätter ha ett nära samarbete med samverkande myndigheter för att kunna leverera specialistkunskap och resultat enligt berättigade förväntningar från både statsmakterna och medborgarna.





# Den internationella utvecklingen i fråga om bekämpning av ekobrott

*Jonas Arvidsson*, kammaråklagare, assisterar den svenske nationella medlemmen vid Eurojust, Haag.

*Leif Görts*, chefsåklagare, Sveriges nationella medlem vid Eurojust i Haag.

# Den internationella utvecklingen i fråga om bekämpning av ekobrott

## Inledning

Den valda rubriken för vårt bidrag till denna antologi är egentligen missvisande, på så sätt att den närmast revolutionerande förändring som skett inom området till stor del, men inte utan undantag, begränsar sig till inomeuropeiska förhållanden. EG övergick till EU 1993, och Sverige inträdde i Unionen 1995, tidsmässigt i perfekt samklang med regeringens skrivelse ”Samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten”. Med EU i vidare mening syftar vi fortsättningsvis även på de icke EU-länder som associerats till Schengensamarbetet, och då särskilt Norge och Schweiz, mot bakgrund av dessa länders aktiva medverkan på det rättsliga området.

Det är naturligtvis inte möjligt att på ett tydligt sätt särskilja ekobrott från andra brottstyper när det gäller formerna för internationellt samarbete inom EU. Vad som däremot är möjligt är att precisera de unika satsningar som är gjorda inom ramen för bekämpandet av ekonomisk kriminalitet, som dock i många fall har paralleller med andra brottstyper.

## De rättsliga verktygen

Under tjugofemårsperioden har en stor mängd nya rättsakter från EU kommit att implementeras i den svenska lagstiftningen. Av särskilt intresse är konventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål från år 2000, som bland annat innebär en möjlighet för direktkontakt mellan åklagare/motsvarande judiciell funktion inom unionen. Attacken mot World Trade Centre i New York 2001 och de följande terrordåden i London och Madrid 2004 och 2005 innebar att det internationella rättsliga samarbetet tog ytterligare fart. Till följd härav skapades den Europeiska Arres-teringsordern, som bland annat möjliggör överlämnande av egna medborgare, samt det så kallade Bankprotokollet (Rådets akt av den 16 oktober 2001), som är av särskilt intresse för ekobrottsbekämpningen inom unionen. Kortfattat innebär detta protokoll

till 2000 års konvention att medlemsstaterna under angivna villkor och utan att kunna hänvisa till banksekretessen är skyldiga att upplysa om bland annat kontoinnehavare och kontotransaktioner. Schweiz omfattas visserligen inte av Bankprotokollet, men har via det så kallade bedrägeriavtalet likväl åtagit sig en omfattande informationsskyldighet om moms och punktskatter, dock inte inkomstskatt. Utanför EU har motsvarande utveckling skett inom det fiskala samarbetet genom att OECD lanserat ett modellavtal för informationsutbyte inom ramen för skatteutredningar. Dessa avtal om informationsutbyte genererar inte sällan information som kan överlämnas från respektive lands skattemyndighet till dess brottsutredande myndigheter. Ytterst har projektet syftat till att eliminera gamla skatteparadis från OECD:s svarta lista, vilket skett om landet i fråga tecknat minst tolv sådana internationella avtal. De nordiska länderna har varit synnerligen framgångsrika i detta avseende genom att erbjuda sju sådana avtal i en gemensam förhandlingsomgång. I skrivande stund har Sverige träffat 42 informationsutbytesavtal innefattande bland annat Hong Kong, Cayman Islands, Gibraltar och senast Förenade Arabemiraten. Av dessa avtal har 32 trätt i kraft. Dessutom har sju skatteavtal omförhandlats och kompletterats med en artikel om informationsutbyte, varav det viktigaste naturligtvis är det med Schweiz. Sverige har i dag i princip ett heltäckande nät av informationsutbytesavtal med tidigare skatteparadis. Sett i backspegeln har nu nämnda rättsliga verktyg inneburit en markant förbättring i fråga om effektivitet i det rättsliga samarbetet, jämfört med tidsperioden under det gamla ramverket i 1959 års rättshjälpskonvention, som uttryckligen undantog fiskala brott från informationsutbytet. Visserligen har tilläggsprotokollet från 1978 öppnat för ett internationellt samarbete även avseende fiskala brott, men protokollet har inte ratificerats av de länder som typiskt sett är mest intressanta i skattebrottssammanhang.

Ett rättsligt verktyg som särskilt bör uppmärksammas är JIT (Joint Investigation Team), på svenska ”gemensam utredningsgrupp”. Verktyget skapades via rättshjälpskonventionen från år 2000. I all korthet innebär verktyget att ett antal länder kan samarbeta i en gemensam brottsutredning mot ett gemensamt problem. En viktig framgångsfaktor härvidlag är att informationsutbyte inte behöver ske via ansökan om rättslig hjälp utan all information ägs gemensamt av utredningsgruppen. Det ska framhållas att en JIT har sin främsta praktiska nytta i de klassiska gränsöverskridande brottstyperna, men kan, och har även använts under utredningar avseende karusellhandel och punktskattbrott. Sverige har på ekoområdet och via Ekobrottsmyndigheten varit medlem i en JIT, med Litauen.

## De rättsliga samverkansformerna

Till följd av möjligheten till direktkontakt genom konventionen om rättshjälp har flera mer eller mindre strukturerade forum skapats. I fråga om det straffrättsliga samarbetet bör främst nämnas Eurojust och Det Europeiska Rättsliga Nätverket (EJN). Det senare är som namnet anger ett nätverk av åklagare eller undersökningsdomare som på ett informellt sätt kan vägleda varandra i frågor om rättslig hjälp och angränsande frågor. Kontaktuppgifter och sökvägar finns tillgängliga via nätverkets hemsida. I enkla bilaterala ärenden förväntas en svensk åklagare själv söka information via EJN:s hemsida för att kunna skicka en ansökan om rättslig hjälp till rätt adress och med tillräckliga uppgifter för att ansökan ska kunna verkställas i det andra landet. EJN är således ett exempel på en mindre strukturerad, eller bättre uttryckt, mindre formaliserad samverkansform. EJN:s kansli är samlokaliserat med Eurojust, som är att betrakta som en väsentligt mer strukturerad och formaliserad samverkan. Eurojust är således ett organ i EU med egen rättskapacitet, vars uppgift är att vara EU:s plattform för samordning för att bekämpa grov gränsöverskridande brottslighet. Vår avsikt är inte att i detalj beskriva Eurojusts mandat eller verksamhet, men i korthet representeras samtliga EU-länder på plats i Eurojusts byggnad i Haag, Nederländerna. Härutöver har Norge, Schweiz och USA fasta representanter. Det inofficiella arbetspråket är engelska, och en nära kontakt mellan medlemsländernas kontor borgar för snabb och effektiv hjälp till uppdragsgivarna, dvs. hemmyndigheterna. Vid så kallade samordningsmöten träffas representanter från de brottsutredande myndigheterna i hemländerna på Eurojust för att under ledning av personal från de inblandade nationella kontoren, och vid behov med tolkhjälp, diskutera ärendet i fråga och fortsatta utredningsåtgärder. Under senare tid har Eurojust även beslutat inrätta så kallade coordination centre, samordningscenter. Detta innebär att det vid större tillslag, som äger rum på platser i flera länder inrättas en internationell helpdesk på Eurojust. Helpdesken kan vid behov bistå med att kanalisera eventuella nya framställningar eller behov av nya beslut som kan uppkomma i anledning av fynd eller förändrade omständigheter under de lokala tillslagen. Erfarenhetsmässigt har Eurojusts analysavdelning, Case Analysis Unit (CAU), kunnat bidra med värdefull grundinformation inför tillslagsdatum, exempelvis sammanställning av befintliga ansökningar om rättslig hjälp, kontaktinformation och tidsschema för åtgärderna i de olika länderna. I sammanhanget bör även nämnas att Eurojust har ytterligare en stöдавdelning, Legal Service. Som namnet anger har denna enhet till huvudsaklig uppgift att vara ett rättsligt stöd för de nationella kontoren samt även för Eurojust centralt i dess behov att delta i det politiska samtalet inom EU.

Eurojust ett antal team med utpräglade ansvarsområden, i vilka medlemmarna vid de nationella kontoren deltar efter specialisering i yrkesrollen. Ett av dessa team är Financial and Economic Crime Team (FECT), som såväl internt som externt representerar Eurojust i detta brottsområde. Syftet med dessa team kan sägas vara taktiskt, att följa utvecklingen av den gemensamma lagstiftningen på området, att identifiera problem i den praktiska operativa verksamheten samt att söka lösningar på dessa problem. Begreppet ekonomisk brottslighet rymmer naturligtvis många olika brottsfenomen, som olika former av bedrägerier, penningtvätt, korruption och brottslighet som syftar till skatteundandragande. Teamet ansvarar för Eurojusts observatörskap inom Financial Action Task Force (FATF) och deltar regelbundet på dess möten.

Ekobrottsmyndigheten (EBM) har sedan mars 2013 en permanent representant på det svenska kontoret. Den formella positionen är att såsom assisterande till den nationella medlemmen och under dennes ledarskap huvudsakligen tillvarata EBM:s intressen i fråga om ärendestöd till hemmamyndigheternas åklagare samt även bevaka utvecklingen inom EU i för EBM intressanta områden. Det är vår uppfattning att EBM på detta sätt betydligt stärkt sin närvaro och kompetens på den internationella arenan.

Det är vanskligt att inom ramen för Eurojusts ärendehanteringssystem tydligt identifiera utvecklingen av ekobrotten eftersom dessa faller under den generella rubriken ”swindling and fraud”, som är det begrepp som används i Eurojusts ärendehanteringssystem, och som således inte specifikt anger skatte-, bokförings-, oredlighets- eller marknadsmissbruksbrott. Rent generellt kan sägas att brottslighet som registrerats under detta begrepp är den enskilt största ärendekategorin. En närmare granskning visar att så kallade momskaruseller (MTIC-fraud) är en vanlig brottstyp i denna kategori, men även andra typer av skatteundandragande brottstyper förekommer ofta. En fingervisning kan erhållas av den interna svenska ärendelistan där utgående ekorelaterade nya ärenden förra året (2014) uppgick till 29. Det motsvarar en ganska tydlig ökning från tidigare år, en ökning som också kan noteras i antalet inkommande sådana ärenden från andra länder.

I sammanhanget bör även Europol nämnas, även om det i europiska sammanhang görs större skillnad mellan judiciellt och polisiärt samarbete än vad som är förekommande i Sverige. Förenklat kan sägas att Europol, även det lokaliserat till Haag, är EU:s organisation för att hantera underrättelseinformation och för att på ett generellt plan underlätta informationsutbyte mellan polis och tull i deras operativa verksamhet i fråga om allvarlig organiserad brottslighet som är gränsöverskridande. I Europols byggnad finns ett stort antal nationella sambandskontor, varav flera från icke EU-länder. De poliser och tulltjänstemän som ar-

betar vid dessa kontor utnyttjar de resurser Europol har, men är inte anställda av Europol eller EU utan är nationell polis och tull med tjänstgöringsställe i Haag.

Den kanske främsta resursen Europol har att erbjuda är dess så kallade Focal Points (FP). En FP är ett fokusområde inriktat på vissa brottstyper, där dedikerad personal bestående av specialister och analytiker med tillgång till Europols samlade databas kan erbjuda hemmamyndigheterna en fördjupad kunskap om personer, företeelser och modus inom dess specialområde. Informationen i Europols samlade databas är i de allra flesta fall av underrättelsekaraktär, men består även av operativ information härrörande från brottsutredningar. Mervärdet av en FP är att medlemsstaterna kan begära en sökning i Europols databas för att exempelvis kontrollera om personer, bilar, bankkonton eller andra storheter förekommer i brottsutredningar utomlands, samt att medlemsstaten får hjälp med en matchning av informationen mot andra förekommande uppgifter samt även analys av denna samlade information. Utöver det uppenbara mervärdet sådan information har för den inhemska utredningen innebär en träff i Europols databaser även att de nationella utredningsgrupperna har anledning att träffas på plats i Haag, möjligtvis initialt på ett operativt polisiärt möte hos Europol och senare på ett judiciellt samordningsmöte hos Eurojust. Detta illustrerar väl det tänkta ideala flödesschemat för en utredning med gränsöverskridande moment eller mot en kriminell organisation som bedriver brottslighet i flera länder. I ett sådant fall kan även en JIT bli resultatet av en ursprunglig träff i Europols databas.

Ur perspektivet för denna skrift bör särskilt nämnas de båda fokusområdena ”Smoke” och ”MTIC”. Smoke är särskilt inriktad på information i fråga om punktskattebrott. MTIC, en akronym för Missing Trader Intra Community Fraud, inriktas mot information rörande momskaruseller i vid mening, även innefattande förvärvsbedrägerier. Sedan mars 2013 är EBM genom Ekobrottskansliet medlem i fokusområdet MTIC. Medlemskapet är på stödjande nivå, vilket innebär att relevant information på brottsområdet ska lämnas till Europol på eget initiativ och på begäran. Det är ett internationellt åtagande som EBM är skyldig att leva upp till, liksom åtagandet att stödja och lyfta fram denna FP i kontakten med relevanta myndigheter samt beakta de produkter som FP genererar på lämpligt sätt. När det gäller EBM:s roll vore, enligt vår uppfattning, ett önskvärt framtidsscenario att en polis med underrättelsetjänst stationeras på det svenska Europolkontoret för EBM:s räkning.

## De politiska initiativen

Vi har ovan anmärkt att det tidiga 2000-talets terrordåd påverkat och förbättrat den juridiska verktygslådan. Vi har även snuddat vid skatteverkens möjlighet att inhämta information som även kan användas i brottsutredande syfte. Detta verktyg har varit internationellt politiskt motiverat via OECD med syfte att öka skatteuppbörden genom att försvåra skatteupplägg via så kallade skatteparadis. En mycket viktig EU-politiskt styrd nyhet, som kombinerar intresset av skatteuppbörd med det lika tydliga motivet att bekämpa grov organiserad brottslighet, är EMPACT (European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats), en ”plattform” för att bekämpa särskilt samhällshotande brottslighet som berör hela Europa. Den multidisciplinära vinkeln visar även på ett nytänkande på så sätt att civila aktörer kan involveras för att förbättra den brottsutredande kapaciteten. Mer om detta senare.

Efter en kortare provperiod är den innevarande perioden av EMPACT-cykeln 2014–2017, och det är därmed den första hela fyraårsperioden. För att lokalisera de mest samhällshotande brottsföreteelserna har medlemsstaterna nationellt undersökt och listat de ur deras synpunkt mest angelägna brottsområdena. Dessa har sedermera sammanställts och rangordnats av Europol, varefter EU via ett politiskt förankrat beslut slutligt bestämt 11 brottsområden till vilka den absoluta merparten av Europols resurser ska fördelas. De EMPACT-områden som gäller för innevarande cykel är exempelvis cyberbrott, människohandel (THB) och vissa typer av narkotikabrott, men även punktskattebrott och karusellbedrägerier.

Något förenklat kan sägas att det är via initiativ från medlemsländerna och i deras regi som arbetet utförs. Alla länder som ingår i någon av EMPACT-prioriteringarna samlas årligen för att upprätta en åtgärdslista för det arbete och de projekt man önskar genomföra. Exempelvis kan Sverige och Polen komma överens om att under vissa veckor ha så kallade action weeks för att gemensamt fokusera på gränshandeln längs någon färjerutt i avsikt att kontrollera och störa de illegala transportererna av vissa punktskattepliktiga varor. Det är självklart att ett land som är svårt drabbat av en viss brottstyp också har ett intresse att via medel från EU slå mot företeelsen och därför ta på sig ”ledartröjan” i detta EMPACT-område. Tanken är således att nämnda initiativ och aktiviteter ska komma från länderna själva och inte från EU-kommissionen.

Från ett ekoperspektiv är det intressant att konstatera att ekobrott i form av momskaruseller och punktskattebrott de facto nu listas i den exklusiva skaran av särskilt prioriterade och synnerligen samhällshotande brott. Härvidlag framstår utvecklingen från

1959 som anmärkningsvärd och glädjande, då ju fiskala brott i detta års Europakonvention uttryckligen undantogs från brottskatalogen som de fördragsslutande staterna åtog sig att samarbeta om.

Generellt kan sägas att intentionerna bakom EMPACT fortfarande har lång väg till att bli en självklar del av vardagen i den förebyggande och utredande vardagen, men arbetet har i vart fall påbörjats. Genom att Europol under ett antal år kunnat bygga upp såväl en erfaren personalstyrka som en kunskapsbas via dess Focal Points, som i samtliga fall korresponderar med EMPACT-prioriteringarna, finns goda förutsättningar att EMPACT-arbetet på sikt kommer att generera goda resultat. Samma sak gäller det tidigare nämnda samarbetet med civilsamhället. Det är onekligen en fråga som dock även rymmer etiska dimensioner. Hur involverar man exempelvis Philip Morris i utredningar där föremålen för utredningarna utgör illojala konkurrenter till den legala verksamheten, och i vilken mån bör luftfarts- eller färjeindustrin medverka i passagerarkontrollen? Å andra sidan kan den information som civila aktörer har att bidra med i många fall vara en väsentlig pusselbit för att åstadkomma en effektiv lagföring. I vart fall utgör samarbetet med civilsamhället ett spännande nytänkande för den traditionellt sett konservativa brottsutredande verksamheten.

## Framtiden

Ur ett svenskt mikroperspektiv finns anledning att anta att Ekobrottsmyndighetens satsning på en medlem vid svenska Eurojust-desken starkt bidrar till att det internationella perspektivet blir vardag för åklagare på kamrarna och att de i allt högre grad blir delaktiga i gemensamma utredningsgrupper (JITTAR) och andra samverkansformer. I skrivande stund är cirka en tredjedel av deskarbetet på Eurojust initierat av åklagare från EBM.

Ur ett alleuropeiskt perspektiv kan på goda grunder antas att det rättsliga samarbetet styrs av hur EU utvecklas, eller alternativt fragmenteras, i politiskt hänseende. Givetvis är yttre hot i form av krig och terror, med medföljande konsekvenser, något som även fortsättningsvis kommer att påverka inriktningen av det internationella rättsliga samarbetet och dess verktyg. Som inledningsvis konstaterades är det svårt att bryta ut ekobrotten från all övrig brottslighet, men just i fråga om bekämpandet av terrorbrottslighet kommer sannolikt behovet att följa, och hindra, penningströmmar till terroriststämplade organisationer att vara av allt större betydelse. Ur detta perspektiv kommer sannolikt behovet av att förbättra informationsutbytet mellan olika nationella och EU-interna organ och nätverk att bli alltmer påtagligt. Ett slående negativt exempel är att OLAF, EU:s myn-



dighet för administrativ bedrägeribekämpning, ännu inte anslutit sig till Europols fokusområde Smoke. Ytterligare ett exempel är de närmast ogenomträngliga sekretessmurar som gäller mellan de nationella skatteverkens underrättelseinformation och Europols dito. Sekretessproblematiken illustreras även genom exemplet Eurofisc, ett nätverk som skapats för att vara en kanal för skattemyndigheterna att snabbt utbyta operativ information mellan medlemsländerna. Inom nätverket utbyter skattemyndigheterna även kunskap om företeelser, angreppssätt och nya trender för att upptäcka och förebygga MTIC-bedrägerier. Det saknas emellertid såväl lagliga möjligheter som ett forum för att utbyta denna information med brottsutredande myndigheter. Vi vill påstå att frågan om informationsöverförande mellan olika myndigheter och den följande problematiken gällande partsinsyn är en avgörande fråga för de brottsutredande myndigheternas förmåga att lösa sina uppgifter på det sätt som Europas befolkning har rätt att förvänta sig. Avslutningsvis, och i mer positiv riktning, kan förväntas att såväl JIT- som EMPACT-samarbetet utvecklas till att bli självklar vardag i det europeiska rättsliga samarbetet.



Hur har vi nått vår  
höga nivå av skattebrotts-  
bekämpning och kan vi  
behålla den?

*Anette Bergvall*, områdesansvarig brottsbekämpning,  
Skatteverkets huvudkontor. Solna.

## Hur har vi nått vår höga nivå av skattebrottsbekämpning och kan vi behålla den?

### Är vi bäst i Europa?

Våren 2012 kände jag mig stolt över mig själv och mina kollegor på Skatteverkets<sup>1</sup> skattebrottsenheter. Europeiska Unionens Råd hade gjort en utvärdering<sup>2</sup> av hur Sverige hanterar ekonomisk brottslighet och ekonomiska utredningar. Rådets slutsats var att Skatteverket och dess skattebrottsenheter framstod som exemplariska.

*"För expertgruppen framstod särskilt Skatteverket och verksamheten vid dess skattebrottsenheter samt Kronofogdemyndigheten som exemplariska ..."*

Skattebrottsenheternas verksamhet har genom åren även fått andra positiva omdömen. Statens Offentliga Utredningar<sup>3</sup> pekade 2011 på att skattebrottsenheterna haft stor betydelse för brottsbekämpningen. Kvalitetsundersökningar, den senaste genomförd 2014<sup>4</sup> av Ekobrottsmyndigheten för Skatteverkets räkning, visar att åklagarna är nöjda med skattebrottsenheterna (i genomsnitt 4,11 på en femgradig skala).

För mig var uttalandet från Europeiska Unionens Råd ett kvitto på att jag och min kollega Stefan Mattisson<sup>5</sup> lyckats styra utvecklingen av skattebrottsenheterna i rätt riktning. Det var också ett kvitto på att statens och Skatteverkets satsning på specialutbildade och dedikerade skattebrottsutredare verkligen gör skillnad.

---

<sup>1</sup> Skatteverket bildades 1 januari 2004. Innan dess fanns Riksskatteverket och 10 skattemyndigheter. I texten används Skatteverket oberoende av vilken tidpunkt som avses.

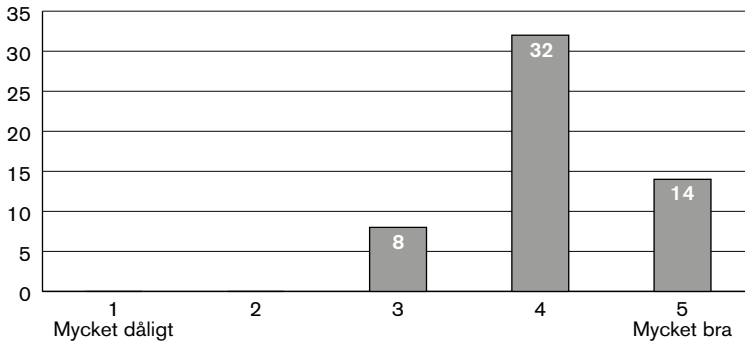
<sup>2</sup> Europeiska Unionens Råd, Utvärderingsrapport om den femte omgången av ömsesidiga utvärderingar "Ekonomisk brottslighet och ekonomiska utredningar", Rapport om Sverige, 8639/12.

<sup>3</sup> En samlad brottsbekämpning, SOU 2011:47.

<sup>4</sup> Kvalitetsundersökning 2014, Skatteverket DNR 131 647433–14/111.

<sup>5</sup> Områdesansvarig brottsbekämpning 2005–2009.

**Vad anser du om stödet av skattebrottsenheternas brottsutredningar för ställningstagande i åtalsfrågan?**



Mycket har hänt sedan jag började arbeta som skattebrottsutredare 1998 och som ansvarig för skattebrottsenheternas verksamhet vid Skatteverket år 2000. Men hur gick arbetet till innan skattebrottsenheterna fanns? Varför skapades de? Hur var starten? Vilka händelser har präglat oss? Var står vi i dag? Vad har gjort oss framgångsrika? Är vi verkligen exemplariska och klarar vi att möta framtidens skattebrott?

### **Hur gick det till förr?**

Innan skattebrottsenheterna bildades arbetade skatterevisorerna tillsammans med polis och åklagare. I Skatteverkets beskattningsverksamhet, där jag själv jobbade som skatterevisor från 1995, utfördes skatteutredningar. Vid misstanke om brott lämnades en anmälan till åklagare som inledde förundersökning. Därefter var det polisens uppgift att utföra brottsutredningsåtgärder. Under tiden pausade Skatteverket normalt den aktuella skatteutredningen.

I praktiken var det mycket vanligt att polisen hade kontakt med den tjänsteman på Skatteverket som utfört skatteutredningen. Polisen konsulterade tjänstemannen och Skatteverket – både när det gällde omständigheter i det enskilda fallet och i rent skatterättsliga frågor. Det förekom också att tjänstemannen från Skatteverket fungerade som sakkunnig när polisen gjorde husrannsakan eller höll förhör.

I de förhör jag deltog i saknade poliserna ofta kompetens i skattefrågor. Andra personer än poliser, till exempel vi skatteverksanställda, fick inte förhöra den misstänkta eller vittnen. För det mesta formulerade jag skriftliga frågor som jag ville att polisen skulle ställa i förhöret. Naturligtvis var hela upplägget långsamt och ineffektivt. Dessutom tog det tid från våra normala arbetsuppgifter – vi förväntades jobba på som vanligt med våra övriga revisionsärenden.

Ofta hade polisen inte resurser med rätt kompetens att ställa till åklagarens förfogande för utredning av Skatteverkets anmälningar. Skatteverket ställdes då inför beslutet att antingen avvakta med skatteutredningen ytterligare en tid eller avsluta den utan att någon samverkan med polisen kom till stånd och utan att brottsanmälan fick någon effekt. Inget alternativ var önskvärt. Å ena sidan var Skatteverket skyldigt både att anmäla brott och att slutföra skatteutredningen så snart som möjligt, å andra sidan vann båda utredningarna i effektivitet på att samordnas, samtidigt som det naturligtvis var ett mål att bekämpa skattebrott.

## Varför skapades skattebrottsenheterna?

Regeringen identifierade kompetensbrister och låg effektivitet i den dåvarande utredningsorganisationen. Detta, i kombination med motstridiga prioriteringar hos myndigheterna, skapade flaskhalsproblem.

I Skatteverkets rapport ”Skattemyndigheternas medverkan i en effektivare ekobrottsbekämpning”<sup>6</sup> från 1995, beskrevs möjligheter att eliminera flaskhalsarna genom att använda Skatteverket på ett tydligare sätt. Motiven var att säkra utredningsresurser, få tillgång till specialistkompetens och utnyttja synergier i sambandet med skattefrågorna.

*Säkrade utredningsresurser, tillgång till specialistkompetens, synergier i sambandet med skattefrågorna*

1997 antogs lagen<sup>7</sup> om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar m.m. Enligt lagen får åklagare begära biträde av Skatteverket vid brottsutredningar. Av lagen, som även sågs som ett led i regeringens strategi mot den ekonomiska brottsligheten, framgår också att Skatteverket ska förebygga brott och har rätt att arbeta med underrättelseverksamhet och spaning.

Skattebrottsenheterna bildades 1998. En fråga som var uppe till diskussion vid bildandet, var om inte kompetensbristen inom utredningsorganisationen kunde lösas genom att polis och åklagare tillfördes ytterligare resurser. Regeringen fann då att det fanns starka skäl emot detta. Ett av huvudskälen var att skattebrottsutredningar har många särdrag i förhållande till brottsutredningar i allmänhet, bland annat genom att de kräver särskilda kunskaper om hur skattesystemet och dess kontrollfunktion fungerar. Skattebrottsutredningar bygger i större eller mindre grad på skatteutredningar. I mindre komplicerade brottsutredningar utgör den färdigställda skatteutredningen (revisionspromemorian) ofta huvudkomponenten i brottsutredningen.

<sup>6</sup> RSV rapport 1995:9.

<sup>7</sup> Lag (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar.

Regeringen ansåg inte att det var lämpligt att låta ett grundläggande utredningsarbete, i fråga om alla typer av skattebrott, utföras av Ekobrottsmyndigheten (som också bildades 1998). Regeringen menade att man kunde uppnå betydande fördelar i effektiviteten vid hanteringen av skattebrottsutredningar om man utnyttjade det intima sambandet mellan Skatteverkets skatteutredningar och skattebrottsutredningar. Detta genom att ge Skatteverket brottsutredande uppgifter i fråga om brott inom skatteområdet.

## Hur var starten?

För att Skatteverket skulle kunna bedriva brottsutredningar behövdes ny kompetens tillföras personalen. Under slutet av 90-talet tog därför Skatteverket och Polishögskolan fram ett utbildningspaket för skattebrottsutredare. Utbildningen, som startade i mars 1998, var tretton veckor lång och innehöll bland annat förhörsteknik, straffrätt, förfarandet enligt rättegångsbalken och förundersökningssekretess. Efter utbildningen ingick en praktik på tre månader.

Jag blev mycket lockad av beskrivningen av utbildningen och av skattebrottsenheternas verksamhet. Fördjupad utbildning inom mina två favoritämnen på juristlinjen – straffrätt och skatterätt – och möjligheten att ägna min tid till skattebrottsutredningar, var det bästa som kunde hända. Jag tillhörde den första kullen som gick ut utbildningen på Polishögskolan våren 1998. Totalt var vi från start 20 nyutbildade skattebrottsutredare spridda över landet. Tio av oss satt i Stockholm.

Under de tre månader jag var på Polishögskolan förändrades jag en hel del. Från att som skatterevisor ha fokuserat på beskattning, var jag efter denna period helt fokuserad på att utreda brott. För mig var det ett tecken på att utbildningen hade effekt.

*På operativ nivå var det vi skattebrottsutredare som själva fick marknadsföra och sälja in att vi fanns.*

Jag genomförde min praktik vid Ekobrottsmyndigheten i Stockholm. På operativ nivå var det vi skattebrottsutredare som själva fick marknadsföra och sälja in att vi fanns och vilket värde vi kunde bidra med. Jag fick helt enkelt gå runt i korridorerna på Ekobrottsmyndigheten och leta efter pågående brottsutredningar genom att knacka på hos åklagarna. Efter ett antal förklaringar av vad en skattebrottsutredare är och vad förarbetena till skattebrottslagen säger, fick jag biträda i en förundersökning avseende gränsöverskridande momsfusk. I ärendet samverkade jag med en kompetent polis, och det var mycket lärorikt för mig. Ett av mina första förhör i förundersökningen var med en misstänkt som

faktiskt var före detta polis – det slutade med att han tackade för trevligt bemötande.

Jag var inte ensam om att leta upp brottsutredningar; det behövde alla skattebrottsutredare göra. Vi hade inte något ärendefördelningssystem. Det var slumpen som avgjorde vilket ärende som respektive skattebrottsutredare fick biträda i. Det fanns inte heller något metodstöd för brottsutredningarna – alla gjorde på sitt sätt. Den polis man haft som handledare under sin praktik präglade den utredningsmetod varje individ valde.

Allt detta, i kombination med att vi alla var starka individer, gjorde att vi hade svårt att inom och mellan regionerna enas om hur skattebrottsbekämpningen skulle bedrivas. Många konflikter uppstod. Det var varken effektivt eller rättssäkert. Jag ville vara med och styra verksamheten på central nivå. När möjligheten gavs sökte jag mig därför till Skatteverkets huvudkontor år 2000, för att axla rollen som ansvarig för området.

## **Vilka händelser har präglat oss?**

Sedan starten 1998 har Skatteverkets skattebrottsbekämpning och skattebrottsenheter ständigt utvecklats. Det har skett genom kontinuerliga förbättringar av det dagliga arbetet och erfarenhetsuppbyggnad hos såväl ledning som brottsutredare. Vissa inre och yttre händelser har utmanat och förändrat verksamheten i större steg.

1998 utbildades skattebrottsutredare enbart för storstäderna. 1999 började vi även rekrytera skattebrottsutredare till mindre orter. Det var början till att skattebrottsbekämpningen blev en nationell angelägenhet, spridd över alla skatteregioner. Rättssäkerheten och effektiviteten ökade, samtidigt som styrningen blev en större utmaning.

Riksåklagaren uttalade sig 2004 om att fler myndigheter borde ta efter skattebrottsenheternas föredömliga arbetssätt. Det gav mig och Stefan Mattisson inspiration att fortsätta vårt ihärdiga arbete.

Enligt lag har skattebrottsenheterna rätt att bedriva underrättelsearbete. År 2002 påbörjade skattebrottsenheterna underrättelseverksamhet i mindre omfattning. Eftersom vårt fokus inledningsvis varit att få till stånd effektiv brottsutredning, var det först 2005 som vi påbörjade arbetet med att skapa en mer strukturerad underrättelseverksamhet. Arbetet har varit utmanande och vi har genom åren saknat rätt kompetens inom området.

2006 fick skattebrottsenheterna utökade befogenheter i form av rätt att verkställa beslag i situationer då det inte finns risk för våld, samt rätt att medverka aktivt vid husrannsakan.



Före de utökade befogenheterna var det endast poliser som hade rätt att verkställa beslag och eftersöka material vid en husrannsakan. För oss innebar dessa befogenheter ett effektivare arbetssätt.

Under våren 2008 deltog jag som Skatteverkets representant i arbetet med att lämna förslag till förbättrad samverkan mellan de brottsbekämpande myndigheterna i kampen mot den grova organiserade brottsligheten. Detta arbete ledde till att ett strategiskt samverkansråd<sup>8</sup> bildades 2009. I rådet enas myndigheterna om nationella problembilder samt övergripande strategier och inriktningar. Operativa rådet är ett renodlat operativt organ för samtliga brottsbekämpande myndigheter. Samtidigt bildades myndighetsgemensamma regionala underrättelsecentrum i hela landet.

*Skapat dokumentation kring hur skattebrottsbekämpningen bedrivs i samtliga OECD-länder*

Brottsligheten har inte några gränser. Skatteverket har länge deltagit i olika arbetsgrupper inom OECD.<sup>9</sup> 2009 tog jag initiativ till att även föra upp skattebrott ur svenskt perspektiv på agendan. Vi har i dag ett kontinuerligt erfarenhetsutbyte med OECD:s medlemsländer och har skapat dokumentation kring hur skattebrottsbekämpningen bedrivs i samtliga medlemsländer. Detta förenklar metodsamarbetet kring skattebrottsbekämpningen.

Sedan 2011 pågår en Nordisk methodsamverkan avseende brott inom skatteområdet, penningtvätt och korruption. Samarbetet har bland annat lett till gemensamma korruptionsutbildningar och nationell penningtvättutbildning. Respektive land har nu nationella penningtvättsexperter inom skatteförvaltningen.

Enligt propositionen<sup>10</sup> som ligger till grund för inrättandet av skattebrottsenheterna, var avsikten att samtliga brottsanmälningar från Skatteverket skulle utredas av skattebrottsutredare vid skattebrottsenheterna. Ute i landet leddes förundersökningar av Åklagarmyndigheten och i storstäderna av Ekobrottsmyndigheten. Åklagarmyndigheten har från starten 1998 begärt biträde av skattebrottsenheterna i majoriteten av förundersökningar avseende skattebrott. Ekobrottsmyndigheten, som har egna utredningsresurser, har inte varit lika konsekvent i nyttjandet av skattebrottsenheterna.

När Ekobrottsmyndigheten 2013 fick riksansvar för bekämpning av skattebrott, skapades en överenskommelse med Skatteverket

---

<sup>8</sup> Idag bestående av Migrationsverket, Försäkringskassan, Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården, Kronofogden, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Tullverket, Åklagarmyndigheten, Säkerhetspolisen och Arbetsförmedlingen.

<sup>9</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development.

<sup>10</sup> 1997/98:10 "Skattemyndigheternas medverkan i brottsutredningar m.m."

om att skattebrottsenheterna ska nyttjas i princip i alla förundersökningar kring skattebrott. Utgångspunkten i överenskommelsen är att anmälningar från Skatteverket i första hand ska utredas av skattebrottsenheten. Anmälan från annan om brott enligt skattebrottslagen, ska normalt också utredas av skattebrottsenheten. Övriga anmälningar avseende ekonomisk brottslighet ska enligt huvudregeln utredas av utredare vid Ekobrottsmyndigheten. En följd av riksansvaret blev att Ekobrottsmyndigheten rekryterade ett antal av våra skattebrottsutredare till rollen som civil utredare. Roligt att vi kunde bidra med kvalificerad personal, men tråkigt att ”förlora” dem.

*Genom Högsta domstolens beslut har rättsläget i Sverige ändrats på ett dramatiskt sätt*

2013 kom Högsta domstolen med sitt beslut om dubbla förfaranden. Enligt Högsta domstolen är den svenska regleringen med skattebrott och skattetillägg i två olika förfaranden mot en och samma person, oförenlig med rätten att inte bli lagförd två gånger för samma gärning.<sup>11</sup> Den som fått ett skattetillägg därför att hen har lämnat en oriktig uppgift i skatteförfarandet, får enligt Högsta domstolen därefter inte åtalas för skattebrott på grund av samma oriktiga uppgift. Genom Högsta domstolens beslut har rättsläget i Sverige ändrats på ett dramatiskt sätt. Mer om det senare.

Under 2015 har det Nordiska samarbetet utökats för att identifiera gemensamma nordiska risker inom brottsbekämpningsområdet. Syftet är att få en övergripande nordisk riskbild av ekonomisk kriminalitet. Fördjupningsområden är bland annat attacker mot välfärdssystemen genom utnyttjande av falska eller manipulerade identiteter.

## **Var står vi i dag?**

Under våren 2015 omorganiserades de sex regionala skattebrottsenheterna till en nationell skattebrottsenhet på operativ nivå. Skattebrottsenheten tillhör Stockholmsregionen, som är en av Skatteverkets sju regioner, men är organisatoriskt skild från Skatteverkets verksamhet i övrigt. Det finns i dag cirka 200 välutbildade medarbetare inom skattebrottsenheten. Dessa är placerade i Umeå, Sundsvall, Uppsala, Örebro, Stockholm, Linköping, Göteborg och Malmö.

Den strategiska styrningen av skattebrottsenheten och strategisk samverkan med andra länder hanteras av mig i rollen som områdesansvarig för brottsbekämpning på Skatteverkets huvudkontor.

---

<sup>11</sup> Artikel 4 i Europakonventionens sjunde tilläggsprotokoll och artikel 50 i EU:s rättighetsstadga.

Skattebrottsenheten utför varje år mer än 1 300 utredningar, främst på uppdrag av åklagare från Ekobrottsmyndigheten. Utredningarna avser i första hand skatte- och bokföringsbrott, men skattebrottsenheten kan även utreda andra brott om åklagaren begär det. Under perioden 1998–2014 har totalt 24 905 förundersökningar och 65 620 förhör genomförts inom området.

#### *24 905 förundersökningar och 65 620 förhör sedan 1998*

Skattebrottsenhetens underrättelseverksamhet har till syfte att samla in, bearbeta och analysera information för att klarlägga om brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas. De analyser skattebrottsenheten tar fram kan ligga till grund för verksamhetens inriktning eller för att initiera konkreta brottsutredningar. Genom att skaffa sig bättre kunskap om brottsligheten arbetar skattebrottsenheten för att förebygga brott och för att brottslig verksamhet ska kunna upptäckas så tidigt som möjligt. Inom underrättelseverksamheten samarbetar skattebrottsenheten med Polisens kriminalunderrättelsejänst, Finanspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen. I dag sker inget utbyte av underrättelseinformation på operativ nivå med andra länder, eftersom ingen möjlighet ges för detta inom gällande lag.

### **Vad har gjort oss framgångsrika?**

Utvärderingar visar att skattebrottsenhetens verksamhet i dag bedrivs på ett effektivt sätt. De faktorer som gjort oss framgångsrika sammanfaller i stort sett med motiven att skapa skattebrottsenheterna: säkrade utredningsresurser, tillgång till specialistkompetens och synergier i sambandet med skattefrågorna. Men även andra faktorer har påverkat.

#### *Säkrade utredningsresurser för skattebrott, med befogenheter*

I dag är skattebrottsenhetens utredare – i enlighet med intentionen i lagstiftningen – dedikerade till att utreda skattebrott. Detta har lett till den önskade effekten att enheten genomför alla utredningsuppdrag som kommer från åklagare till skattebrottsenheten. Att dessa dedikerade resurser dessutom har befogenhet att hålla förhör, verkställa beslag och aktivt medverka vid husrannsakan, har gett stor effekt.

#### *Kontinuerlig försörjning av kompetens inom beskattning och brottsutredning*

För att klara av kompetenskraven och volymen av utredningar, rekryterar skattebrottsenheten varje år nya utredare från Skatteverkets övriga verksamhet. Deras höga skattekompetens byggs sedan på med specialistutbildningen till skattebrottsutredare.

Det har varit en fördel att Skatteverket under denna tid själv haft det yttersta ansvaret för utbildningens innehåll. Efter kursutvärderingar och regelförändringar har utbildningen successivt förbättrats. Från och med hösten 2008 har Skatteverket tagit över genomförandet av utbildningen i egen regi. Från och med 2011 genomförs utbildningen under 6 månader i enlighet med ett helt nytt upplägg. Tiden inkluderar fem block (5 dagar per block) med lärarledd undervisning, som kombineras med lärande i arbetet i mellantiden. Såväl externa som interna lärare engageras. Efter dessa 6 månader kan skattebrottsutredaren direkt arbeta med egna ärenden. Utöver grundutbildningen finns ytterligare fördjupningsutbildningar för mer erfarna brottsutredare.

Sammanfattningsvis har utbildningen starkt bidragit till ökad rättssäkerhet, höjd effektivitet i brottsutredningarna samt mer motiverad personal. Under perioden 1998–2015 har ca 350 personer gått utbildningen. Vid ett par utbildningstillfällen har även personer från Tullverkets brottsutredande verksamhet deltagit.

*Metodhandledningen har skapat ett uniformt arbetssätt med förbättrad rättssäkerhet och effektivitet som följd*

#### *Metodhandledning i ärendehantering*

En av mina första åtgärder som områdesansvarig var att ta fram en metodhandledning för hur brottsutredningsärenden ska hanteras. Skattebrottsenhetens metodhandledning är i dag en tydlig processbeskrivning som gör att ärendehanteringens bedrivs på samma sätt över hela landet. Metodhandledningen har skapat ett uniformt arbetssätt med förbättrad rättssäkerhet och effektivitet som följd. I dag ingår metodhandledningen i utbildningen för skattebrottsutredare.

#### *Direktåtkomst till ett flertal skattedatabaser*

Skattebrottsenhetens utredare och underrättelsehandläggare har i dag tillgång till ett flertal av Skatteverkets skattedatabaser. Detta gör att såväl utredningsarbete som underrättelseverksamhet inom skatteområdet kan bedrivas effektivt.

#### *Moderna it-stöd*

Inom ramen för RIF-samarbetet (Rättsväsendets Informations-Försörjning)<sup>12</sup> driftsatte Skatteverket 2013 nya it-stöd inom brottsbekämpningen. Skattebrottsenhetens ärendehanteringssystem – Brottsutredningsstöd – kommunicerar direkt med åklagarnas system. Ett ärende skapas när brottsanmälan görs i it-stödet Brottsanmälan. Ärendet skickas direkt till åklagarnas system, Cåbra. Detta ger en helt elektronisk hantering och effektivare kommunikation med våra uppdragsgivare, åklagarna.

---

<sup>12</sup> Mer information på [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

### *Tillgång till stödfunktioner inom Skatteverket*

Skattebrottsenhetens utredare har i dag tillgång till Skatteverkets stödfunktioner. Detta gör att utredarna vid behov kan få stöd inom olika specialområden som är relevanta för utredningsarbetet.

### *Underrättelseverksamhet avseende skattebrott*

Skattebrottsenhetens underrättelseverksamhet bidrar till att beskattningsverksamheten får ett bra underlag till vilka områden som ska granskas. Underrättelseinformation från andra brottsbekämpande myndigheter förs vidare från skattebrottsenhetens underrättelseverksamhet till beskattningsverksamheten.

### *Myndighetssamverkan mot den grova organiserade brottsligheten (GOB-samverkan)*

Bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten är en integrerad del av bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten. Brottslingarna är multikriminella. Den brottsliga verksamheten som för tillfället genererar mest pengar i förhållande till risk, kommer att bedrivas. Arbetssättet mot den grova organiserade brottsligheten har varit mycket framgångsrikt. Precis som fallet var med Al Capone i USA, har det även i flera fall i Sverige varit lättare att döma de multikriminella för skattebrott, i stället för att döma för annan kriminalitet. Skatteverket har bidragit både med skatterevisorer och med brottsutredare i detta arbete.

### *Tydlig strategisk styrning*

Den strategiska styrningsprocess som Skatteverket tillämpar har bidragit till att vi ständigt blickat framåt för att stå beredda inför nästa utmaning i skattebrottsbekämpningen. Skattebrottsbekämpningen inom Skatteverket är en liten verksamhet i förhållande till det totala antalet anställda (10 000 personer). Den strategiska styrningen av skattebrottsenheten bidrar därför även till att positionera och befästa brottsbekämpningens viktiga roll i Skatteverkets uppdrag. I dag tar vi fram områdesinriktningar (innehåller bland annat områdesmål för verksamheten) och verksamhetsplaner på 3 års sikt. Vi följer årligen upp det operativa arbetet mot verksamhetsplanen och mäter bland annat antal genomförda brottsutredningar och producerade underrättelserapporter.

## **Är vi redo för framtiden?**

Som jag beskrev i början, ansåg Europeiska Unionens råd 2012 att Skatteverkets brottsbekämpning är exemplarisk. Men allting är relativt. När man blir bra på något, inser man lättare vad som kan förbättras. Visst är vi bra, men det finns flera områden där

jag tycker att vi behöver tänka om och tänka nytt. Och framtiden är redan här.

### *Bara en utredning?*

I dag lägger vi alltför mycket energi på att få funktioner att samverka internt på Skatteverket och externt mellan myndigheter. De kriminella aktörerna utnyttjar de luckor som uppstår mellan de samverkande myndigheternas respektive ansvarsområde och myndigheters brist på samarbete.

Skattebrottsenheten ska även i fortsättningen tillhöra Skatteverket för att säkerställa en fortsatt hög skattekompetens i brottsutredningarna. Men det finns effektivitetsvinster att hämta genom att de interna skatteutredande och skattebrottsutredande verksamheterna närmar sig varandra mer.

I framtiden kanske vi endast har en (1) gemensam utredning när det finns misstankar om brottslighet. I dessa fall genomförs ingen särskild skatteutredning, utan skattebesluten grundas på vad som framkommit vid brottsutredningen. Ett sådant förfarande skulle bland annat innebära följande fördelar:

- Det skulle inte uppstå stopp i flödet från skatteutredning till brottsutredning.
- Eftersom sakfrågan i grund och botten är densamma i de båda utredningarna, skulle det uppstå betydande effektivitetsvinster.
- Den som blir föremål för utredning behöver inte ”drabbas” av två utredningar om samma sak.
- Den som blir föremål för utredning tillförsäkras, redan då misstanke om brott uppstår, de rättssäkerhetsgarantier som följer av att rättegångsbalkens regler tillämpas.

Förutsättningarna för att tillämpa modellen skulle givetvis behöva utredas. Personligen anser jag att den är väl värd att pröva.

### *Synergier mellan urvals- och underrättelseverksamheten?*

Skatteverket ska fortsätta att bedriva underrättelseverksamhet och brottsförebyggande verksamhet. Skatteverkets roll ska vara att till andra myndigheter bidra med den särskilda kunskap och information som Skatteverket har beträffande skattebrott. För att klara det behöver vi förbättra underrättelseverksamheten.

För underrättelseverksamheten innebär arbetet till stor del att upptäcka företag eller personer som fuskar med sin skatteredovisning. Som beskrivits ovan kan det konkreta arbetet inom underrättelseverksamhet beskrivas som att man samlar, bearbetar och analyserar information för att klarlägga om brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas.

Beskattningsverksamhetens urvalsarbete syftar till att identifiera företag eller personer som ska kontrolleras. Det konkreta arbetet med urval kan beskrivas som att samla, bearbeta och analysera information för att klargöra omständigheter av betydelse för beskattning.

Det finns stora likheter mellan underrättelseverksamhet och urvalsverksamhet. Det som skiljer underrättelseverksamhet från urval inom beskattningsverksamheten, är ändamålet med verksamheten. För underrättelseverksamhet är ändamålet att upptäcka och avslöja *brottslig verksamhet* inom skatteområdet och för urval/komplettering är ändamålet *korrekt beskattning*.

Genom nära samverkan mellan underrättelseverksamheten och urvalsverksamheten kan effektivitetsvinster uppstå. Gällande lagstiftning medger viss samverkan, men området är komplext och behöver utredas.

#### *Bättre samverkan mellan myndigheter?*

Det är viktigt att fortsätta på den inslagna vägen vad avser ärendefördelning mellan skattebrottsutredarna och polisiära utredningsresurser. Skattebrottsenheten behöver även i fortsättningen ha ett helhetsansvar för utredning av skattebrott, vilket innebär att polisiära utredningsresurser primärt kan inriktas på andra ekobrott.

#### *Ekobrottsbekämpningen måste på sikt styras genom ett processororienterat synsätt över myndighetsgränserna*

Ekobrottsbekämpningen måste, för att effektivare samordna och säkerställa resurser, på sikt styras genom ett processororienterat synsätt över myndighetsgränserna. De myndigheter som samverkar kring bekämpning av ekobrott behöver få tydliga och likartade uppdrag för detta i regleringsbrev.

Det finns behov av en gemensam strategi och ett samlat grepp på resurs- och prioriteringsfrågor avseende skattekontroll och skattebrottsutredning. För att slippa problem bör seriekopplade myndigheter undvikas så långt möjligt och styrning och prioriteringar ske utifrån en helhetssyn på processen. Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket skulle gemensamt kunna planera delar av den operativa verksamheten. Målet skulle vara att komma överens om vilka resurser som ska avsättas för olika ärendetyper.

Konceptet för myndighetssamverkan mot den grova organiserade brottsligheten är effektivt. Samma principer kring myndighetssamverkan skulle med fördel även kunna tillämpas för andra typer av grov ekonomisk brottslighet. En lösning, som tidigare föreslagits av Brottsförebyggande rådet, Brå, skulle kunna vara en myndighetsgemensam (finansiell) underrättelsetjänst som är

uppbyggd på ett liknande sätt som de regionala underrättelsecentren.

### *Egna skatteåklagare?*

För att uppnå större effektivitet i processen med att utreda skattebrott, bör det finnas olika förutbestämda utredningsmetoder; en för enklare utredningar och en för mer komplicerade. Detta tillämpas delvis redan i dag genom Ekobrottsmyndighetens uppdelning på ”mängdärenden” och ”projektärenden”.

Det är möjligt att utveckla detta ytterligare. Enklare ärenden skulle kunna hanteras självständigt av Skatteverket. Anmälan om misstänkt skattebrott skulle kunna ske direkt till skattebrottsenheten, om det inte finns skäl att anta att brottet föranleder annan påföljd än böter. Skattebrottsenheten skulle sedan ha befogenhet att inleda och leda förundersökning i vissa fall. Särskilt utsedda befattningshavare (skatteåklagare) vid Skatteverket skulle få utfärda strafföreläggande avseende böter – i dag har Skatteverket erfarna processförare som kan axla denna roll på sikt. Om saken inte är av enklare beskaffenhet, ska ärendet överlämnas till åklagare vid Ekobrottsmyndigheten.



### *Kan vi möta den globala brottsligheten?*

Redan 1998 handlade en av mina första brottsutredningar om gränsöverskridande skattebrott. Sedan dess har det bara ökat – brottsligheten får alltmer internationella förgreningar.

I dag har skattebrottsenheten bara rätt att samverka med andra länder kring erfarenhetsutbyte när det gäller metoder för skattebrott och bekämpning av dem. Informationsutbyte med andra länder i pågående brottsutredningar sker genom att åklagare begär internationell rättshjälp.

För att hänga med i globaliseringen av brottsligheten, behöver vi även utbyta operativ underrättelseinformation med myndigheter i andra länder. Nätverket med andra länders skattebrottsbekämpning finns redan på plats. En lagändring krävs eventuellt för att göra ett djupare underrättelsesamarbete möjligt.

Globaliseringen kräver också bättre språkkunskaper hos våra utredare. Med den historik som Skatteverket har av att arbeta inom Sveriges gränser, är kompetensnivån kring främmande språk relativt låg. Engelska är naturligtvis vanligast förekommande i kommunikationen med andra länder, men utredningsmaterial kan förekomma på andra språk.

En annan aspekt på globaliseringen är att de kriminella använder sig av virtuella valutor, till exempel ”bitcoin”, för att förmedla



finansiella ”tjänster” mellan varandra. Den brottsliga verksamheten sker ofta på internet, till exempel i den del av internet som vanliga medborgare inte känner till, det så kallade ”dark web”. Vi behöver öka vår kompetens inom dessa nya områden, bland annat genom att ta del av de erfarenheter som finns i andra länder som kommit längre än vi. För att ge största möjliga effekt behöver den hjälp vi tar från andra länder samordnas mellan våra svenska myndigheter.

Under de senaste åren har den identitetsrelaterade brottsligheten ökat i omfattning. Brottsligheten använder äkta, falska eller manipulerade identitetshandlingar som verktyg i brottslighet. När identiteter från utländska medborgare används försvåras arbetet med att lagföra personer, eftersom det tillkommer en internationell dimension.

### *Även penningtvättsbrott?*

Den 1 juli 2014 infördes en ny lag<sup>13</sup> om straff för penningtvättsbrott. Avsikten med den nya regleringen är att effektivisera kriminaliseringen. De nya bestämmelserna innebär i korthet att straffbestämmelserna har fått annan utformning för att underlätta tillämpningen, bland annat för att tydliggöra att det inte behövs ett konkret förbrott. Skattebrottet är ett av de brott som kan vara förbrott till penningtvätt.

Banker, växlingskontor och en rad andra verksamhetsutövare är enligt lag skyldiga att till Finanspolisen rapportera transaktioner som misstänks utgöra ett led i penningtvätt. Varje år kommer ca 10 000 penningtvättsrapporter in till Finanspolisen. Alla dessa rapporter registreras i Finanspolisens penningtvättsregister. Före den 1 juli 2014 fick skattebrottsenheten underrättelseuppslag från Finanspolisen, när information i penningtvättsrapporten bedömdes som relevant för Skatteverket. Från och med den 1 juli 2014 ställs frågor till skattebrottsenheten när Finanspolisen misstänker att skattebrott kan vara förbrott till penningtvättsbrott. Informationen till skattebrottsenheten från penningtvättsregistret har minskat avsevärt efter 1 juli 2014.

Att upptäcka och utreda penningtvätt är i dag inte ett uppdrag för Skatteverket. Många skatteförvaltningar ute i världen har uppdrag att utreda penningtvättsbrott. Ett rimligt antagande är att Skatteverket i framtiden kommer att vara skyldiga att anmäla misstänkta penningtvättsbrott samt att skattebrottsenheten får rätt att bedriva underrättelseverksamhet avseende penningtvätt. Skattebrottsenheten har redan i dag kompetens att hantera brottsutredningar avseende penningtvättsbrott. När förbrottet är ett skattebrott kan åklagaren välja att begära biträde av skatte-

<sup>13</sup> Lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott.

brottsenheten. Får skattebrottsenheten dessutom möjlighet att bedriva underrättelseverksamhet avseende penningtvättsbrott, blir en synergieffekt ökade möjligheterna att upptäcka och bekämpa skattebrott.

Penningtvätsregistret kan utnyttjas bättre än i dag. Enligt OECD:s rekommendationer<sup>14</sup> borde skatteförvaltningarna ha "the fullest possible access to STRs<sup>15</sup> received by FIU<sup>16</sup> in their jurisdiction". Vi måste arbeta för att skattebrottsenheten på sikt får direktåtkomst till Finanspolisens penningtvätsregister. Om vi får detta, kommer möjligheterna att upptäcka skattebrott att öka betydligt.

#### *Färre skattebrottsutredningar?*

Från och med den 1 januari 2016 har Sverige ett samlat sanktionsförfarande avseende lagföring av skattebrott och påförande av skattetillägg i vissa fall.<sup>17</sup> Allmän domstol ska i samband med skattebrottsprocessen efter yrkande av åklagare kunna besluta om skattetillägg i vissa fall. För skattebrottsenheten kan detta på sikt innebära färre brottsutredningar, eftersom effekten troligen blir att färre ärenden kommer att brottsanmälas av Skatteverket. En annan konsekvens av den nya lagstiftningen är att skattebrottsutredarna från och med 2016 måste ha kompetens att hantera även skattetilläggsfrågor inom ramen för förundersökning.

---

<sup>14</sup> Rapporten Improving Co-operation Between Tax and Anti-Money Laundering Authorities (september 2015).

<sup>15</sup> Suspicious Transaction Reports = Penningtvätsrapporter.

<sup>16</sup> Financial Intelligence Unit.

<sup>17</sup> Lag (2015:632) om talan om skattetillägg i vissa fall

# Utvecklingen av skattekontrollen

*Lennart Wittberg*, strateg,  
Skatteverkets huvudkontor, Solna.

*Martin Solvinger*, områdesansvarig,  
Skatteverkets huvudkontor, Solna.

## Utvecklingen av skattekontrollen

### Inledning

Skattekontrollen är en viktig del av Skatteverkets verksamhet. Under de senaste tjugo åren har kontrollverksamheten utvecklats mot allt större satsningar på allvarligt fusk på bekostnad av kontroll av oavsiktliga fel och andra småfel som bäst hanteras på annat sätt.

Skatteutredningarna är också viktiga för att identifiera misstänkt ekonomisk brottslighet och Skatteverket gör mellan två och tre tusen brottsanmälningar per år som en följd av kontrollen. Skattekontrollen bedrivs inom beskattningsverksamheten (kallas ibland även "fiskal" verksamhet) och är verksamhetsmässigt skild från brottsutredningsverksamheten som sker på Skatteverkets skattebrottsenheter.

Skatteverkets kontroll har ändrat karaktär och ser annorlunda ut i dag jämfört med början av 1990-talet. Denna förändring bygger på en medveten strategisk förflyttning och har bland annat drivits på av förtryckning av inkomstdeklarationer, införandet av riskhantering och ökad kunskap om det så kallade skattefelet. Skattefelet utgörs av skillnaden mellan teoretiskt rätt skatt och faktiskt fastställd skatt.

Nedan beskrivs denna utveckling och hur både arbetssätt och tankesätt har förändrats över tiden, från hur det gick till förr till hur det går till i dag och hur kontrollen kan komma att utvecklas i framtiden.

### Hur det gick till förr

#### *Kontroll av avdrag och uppenbara fel*

Under 1980-talet och en stor del av 1990-talet handlade kontrollen om att gå igenom alla deklarerationer för att hitta fel. Till en början manuellt och sedan alltmer maskinellt. Den manuella granskningen gick till på så sätt att handläggaren fick buntar med deklarerationer som skulle gås igenom eller "bladas". Det handlade främst om att hitta fel genom att titta på deklarerationen, även om ett visst stöd fanns i form av kontrolluppgifter som kunde

jämföras med uppgifter i deklarationen. Det blev det naturligt att kontrollen riktade sig mot uppenbara fel och utredningar av avdrag snarare än oredovisade intäkter och sådant som inte syns i deklarationen.

I början av 1990-talet påbörjades arbetet med att göra maskinella urval vilket innebar att alla deklarationer inte behövde gå igenom av en handläggare. Det manuella urvalet blev maskinellt genom att handläggarnas erfarenheter gjordes om till algoritmer och datorn plockade därför fram uppenbara fel och stora avdrag. Datorn gjorde sådant som människor gjorde tidigare, fast snabbare. Även om kontrollen därmed blev effektivare innebar det till en början ingen ändring av kontrollens inriktning som sådan.

### *Skrämna till lydnad?*

Framgången för kontrollen mättes främst genom antal ändringar och de beloppsmässiga höjningarna (även om sänkningar också förekom i relativt stor omfattning). Ju större höjningar desto bättre resultat var tanken. Detta synsätt förstärktes genom att Skatteverket under 1990-talet fick extrapengar från regeringen som ett sätt att hantera sviterna efter finanskrisen. Tanken var att Skatteverket skulle ge tillbaka ett belopp som var femton gånger högre. Detta gjorde också Skatteverket, främst genom att allokera dessa extrapengar till sådana typer av kontroller som erfarenhetsmässigt gav stora höjningar.

Skatteverket fick hjälp av dåvarande Riksrevisionsverket, som bestämde sig för att granska den här typen av styrning utifrån avkastningskrav. Riksrevisionsverket konstaterade följande:

*RRVs bedömning är att ett högre beloppsmässigt resultat inte nödvändigtvis är bättre, och därför inte bör uppfattas så. – RRV anser inte att några särskilda åtgärder behöver vidtas i verksamheten i syfte att öka de direkta ekonomiska effekterna av skattekontrollen. Det bör istället vara ett perspektiv på skattekontrollen som i viss utsträckning beaktas samtidigt som verksamheten i huvudsak styrs utifrån andra utgångspunkter.<sup>1</sup>*

Efter detta slutade både regeringen och Skatteverket själva att använda avkastningskrav som ett sätt att styra kontrollen. Detta skapade förutsättningar för ett annat sätt att tänka men inte utan att först skapa en viss förvirring.

Om syftet med kontrollen inte är att dra in så mycket pengar som möjligt i direkta höjningar, vad är då syftet? Denna fråga diskuterades under några år med lite olika resultat. I en kontrollpolicy som togs fram på slutet av 1990-talet slogs det fast att kontrollens syfte var att verka preventivt. Med preventiv effekt avsåg

<sup>1</sup> Riksrevisionsverket RRV 1997:7, Skattekontrollen och pengarna, s 14.

man ... *den skattskyldiges bedömning inför ett tilltänkt skatteundandragande av risken för upptäckt och konsekvenserna vid en eventuell upptäckt, som gör att den skattskyldige avstår från det tilltänkta förfarandet.*<sup>2</sup>

Det intressanta med detta är att syftet med kontrollen skulle vara att skrämman människor till lydnad även om det inte uttrycktes just på det sättet. Avskräckning var alltså det som sågs som det primära och att den avskräckande effekten byggde på att den potentielle fuskaren sågs som en rationellt kalkylerande individ.

Samtidigt påpekade man, helt riktigt, att tillräcklig kunskap om detta saknades. *Det är komplicerade och föga kända mekanismer som skapar preventiv effekt. Mycket resurser läggs ner på kontroll men praktiskt taget ingen forskning sker med avseende på kontrollens preventiva effekt.*<sup>3</sup>

Det förekom alltså en hel del diskussion, åtminstone i vissa kretsar, kring kontrollens syfte och mål. Men det tog ändå tid innan sättet att tänka förändrades i någon större omfattning.

#### *Förtryckt deklaration minskade mängden fel*

Kontrolluppgifter för löneinkomster infördes redan 1935.

Granskningen gick då ut på att kontrollera att skattebetalaren fyllt i deklarationen i enlighet med kontrolluppgifterna. Detta gjordes först manuellt och långt senare med maskinellt stöd. Men efterhand insåg allt fler att granskningen handlade om att se ifall människor klarade av att föra över uppgifter från en blankett (kontrolluppgiften) till en annan (deklarationen). Privatpersoner skulle fylla i uppgifter som skattemyndigheterna redan hade tillgång till. En sådan ordning är rimligtvis inte effektiv.

Förenklad självdeklaration infördes därför 1987. Den gick ut på att deklaranen endast behövde sätta ett kryss för att godkänna att de kontrolluppgifter som Skatteverket fått var korrekta. Detta var en stor förenkling men att använda denna blankett var frivilligt, den som ville deklarerera genom att själv fylla i alla uppgifter kunde fortfarande göra det.

År 1995 infördes förtryckt inkomstdeklaration i Sverige vilket innebar att deklaranen kunde se vilka uppgifter man godkände och också ändra vid behov. Möjligheten att själv fylla i alla uppgifter togs bort. Skyldigheten för tredje part att lämna kontrolluppgifter utvidgades i flera steg till att omfatta allt fler typer av inkomster, främst olika typer av kapitalinkomster. Detta underlättade ytterligare för privatpersoner och bidrog sannolikt till att mängden fel minskade. Kontrollen påverkades genom att

---

<sup>2</sup> Rapport RSV 1998:3, s. 159.

<sup>3</sup> Rapport RSV 1998:3, s.160.

färre resurser behövdes för att göra kontroller som gick ut på att hantera skillnader mellan kontrolluppgifter och deklarationen. Detta bidrog till att flytta fokus i kontrollen mer mot företag men fortfarande gjordes en hel del kontroller av privatpersoners deklarationer vad gäller avdrag, aktieförsäljningar och bostadsförsäljningar.

Men det krävdes flera förändringar av arbetssätt och sätt att tänka för att verkligen förändra inriktningen av kontrollen.

#### *Riskhanteringen bidrog till att skapa en förändring*

Riskhantering blev populärt bland skattemyndigheter världen över i början av 2000-talet. Konceptet går i korthet ut på att identifiera områden med hög risk för skattefel<sup>4</sup> och utifrån dessa sätta in olika former av åtgärder. OECD var först med att publicera en rapport i ämnet år 2004.<sup>5</sup> EU publicerade en liknande rapport 2006.<sup>6</sup> Intresset kom sig av att de flesta först uppfattade riskhantering som ett verktyg för att göra bättre urval i kontrollen. Med bättre urval avsåg de flesta fortfarande fler och större fel. Riskhantering som idé var alltså lättsåld men den som satte sig in i vad det egentligen handlade om insåg snart att riskhantering omfattade mycket mer än urval för kontroll.

Riskhanterings styrka låg i att den skapade ett strukturerat sätt att arbeta för att kunna prioritera vad som skulle göras. Det blev tydligt att en helhetssyn behövdes både vad gällde typer av fel och fusk och vilka åtgärder som fungerade bäst. Intresset för att göra bättre urval i kontrollen ledde alltså fram till en ökad förståelse för behovet av att förstå orsaker bakom fel och fusk och att välja rätt åtgärder (fler än bara kontroll) för att uppnå bästa möjliga effekt. För vissa typer av fel kan information eller regelförändringar exempelvis vara bättre åtgärder än kontroll.

För svenska Skatteverket handlade införandet av riskhantering både om att försöka rikta kontrollen (och andra åtgärder) mot väsentliga områden och om att förbättra styrningen av kontrollen. Med väsentliga områden avsågs så kallade riskområden med stor påverkan på skattefelet. Ett riskområde är en grupp av skattebetalare eller en viss företeelse.

Konsekvensen blev att kontrollen i större utsträckning riktades mot allvarligt fusk (riskområden där fuskets uppgick till stora belopp) som oredovisade intäkter och svartarbete.

<sup>4</sup> I teorin kring riskhantering avses risker mot myndighetens uppsatta mål, i praktiken handlar det ofta om mål kring att minska skattefelet eller liknande.

<sup>5</sup> OECD 2004, Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance, <http://www.oecd.org/tax/administration/33818656.pdf>

<sup>6</sup> EU 2006, Compliance Risk Management Guide for Tax Administrations, [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/publications/info\\_docs/taxation/risk\\_managt\\_guide\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/info_docs/taxation/risk_managt_guide_en.pdf)

År 2004 blev Skatteverket en myndighet genom att ett antal regionala skattemyndigheter slagits samman. Ett av syftena med enmyndighetsreformen var att skapa ökad enhetlighet och minska de regionala skillnaderna. En riskhantering på riksnivå blev ett verktyg för att skapa en samsyn inom Skatteverket kring hur resurserna skulle prioriteras, till exempel att allvarligt skattefusk var vanligare i storstäderna än på mindre orter. Kontrollverksamheten som tidigare i huvudsak styrts regionalt började nu alltså samordnas i riksgemensamma insatser.

## Dagens kontroll

### *Fokus på kunskap*

År 2006 beslutade Skatteverket om en helt ny strategisk inriktning som slog fast att det främsta syftet med kontrollen var att stärka de sociala normerna. Detta byggde i sin tur på kunskap från forskning som presenterades 2005 i den interna rapporten ”Rätt från början”.<sup>7</sup> Det som saknades på 90-talet, kunskap om effekter av kontrollen, fanns nu i betydligt större omfattning eftersom forskningen tog fart i slutet av 1990-talet.

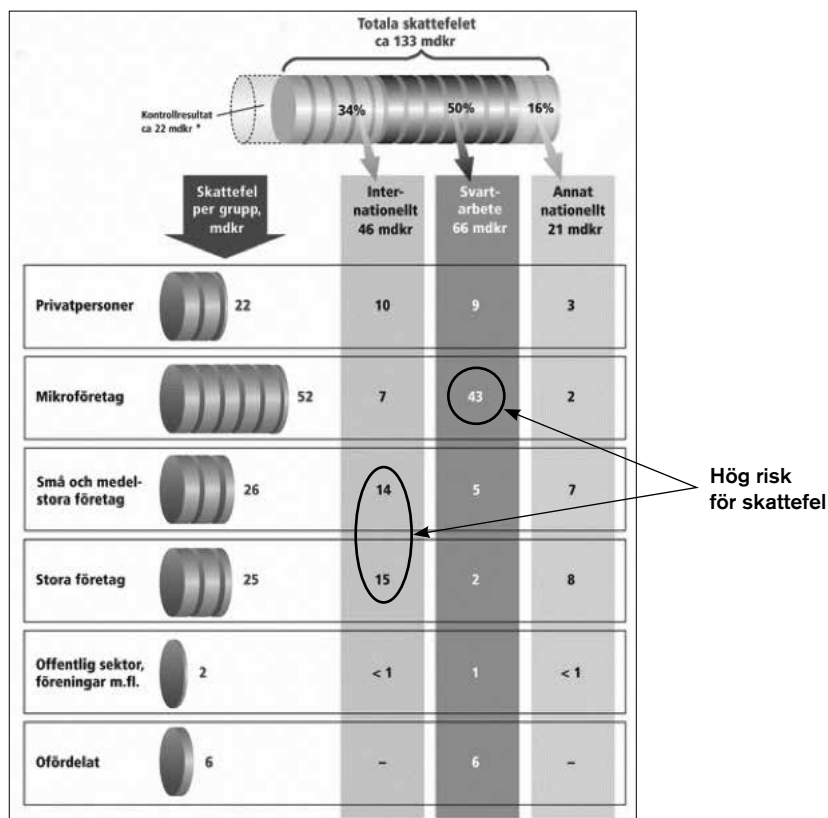
Forskningen säger bland annat att människor är mer benägna att följa regler om de kan lita på att även andra gör det. Tilltron till Skatteverkets förmåga att se till att fusk inte lönar sig är helt avgörande. Kontrollen är viktig men inte för att skrämja till lydnad utan för att säkerställa att de flesta andra betalar skatt. Denna normförstärkande effekt är i regel större än den direkt avskräckande effekten.

Under den här perioden gjorde Skatteverket även en studie av skattefelet. År 2007 togs därför en ”skattefelskarta” fram. Det var ett försök att förutom att mäta skattefelets omfattning ge en samlad bild över skattefelets anatomi. Skattefelet beräknades till ca 130 miljarder eller ca 9 procent av den teoretiskt riktiga skatten. Följande bild var viktig för prioriteringar inom kontrollen.

Bilden säger bland annat att svartarbete inklusive oredovisade intäkter står för den största delen av skattefelet och att detta förekommer främst hos mindre företag. Detta betyder inte att flertalet små företag fuskar men det finns många små företag varför det totala fusket inom denna grupp blir stort. Studien visar också att risken för skattefel hos de lite större företagen i huvudsak är kopplad till internationella transaktioner, det vill säga transaktioner med skatteparadis samt skatteupplägg med internationell anknytning.

<sup>7</sup> Skatteverket, 2005:1, Rätt från början, <http://www.skatteverket.se/download/18.612143fd10702ea567b80002571/rapport200501.pdf>





Figur 1. Bild över skattefelets "anatomy". Skatteverkets rapport 2008:1.

Skatteverket valde därför att lägga betydligt större fokus på oredovisade inkomster/svartarbete och internationella transaktioner än tidigare. Kontrollen är i dag i högre grad inriktad mot sådant som inte syns i deklarationerna, det vill säga oredovisade intäkter, än sådant som syns, det vill säga avdrag. Detta medförde att utredningarna blivit mer komplexa och i högre utsträckning kräver olika former av specialistkompetens.

Riskhanteringen och ökad kunskap om skattefelet var tungt vägande faktorer till denna förändring. Men även en ökad förståelse för syftet med kontrollen och hur kontrollen kan öka viljan att göra rätt var viktig. En annan bidragande orsak till omställningen var att regeringen under 2006–2007 tillförde Skatteverket extramedel för förstärkt skattekontroll. Satsningen motsvarade drygt 400 nya medarbetare och skulle inriktas särskilt mot just internationella transaktioner och ekonomisk brottslighet.

#### *Fokus på viljan att göra rätt*

Skatteverket införde redan 1998 sin nuvarande vision "Ett samhälle där alla vill göra rätt för sig". Den har varit helt avgörande

för att förändra sättet att tänka och påverka kulturen inom Skatteverket. Det avgörande ordet i denna vision är det lilla ordet ”vill”. Att skapa en vilja att göra rätt är något helt annat än att bara se till att alla gör rätt.

Det var den nya strategin som beslutades 2006 som på allvar beskrev hur viljan att göra rätt kan påverkas. Betydelsefulla mantran var ”lätt att göra rätt” och ”svårt att göra fel”. Faktorer som förtroende, upplevd rättvisa och normer lyftes fram som viktiga. Det var tydligt att kontrollen kunde vara en effektiv metod för att stärka normer och därmed viljan att göra rätt men att det också var viktigt hur kontrollen genomfördes för att bygga förtroende och säkerställa att skattebetalarna kände sig rättvist behandlade.

En viktig del av den upplevda rättvisan handlar om att fusk inte ska löna sig. Människor förstår i allmänhet att ett visst fusk alltid kommer att finnas och man begär inte att alla ska betala hundra procent rätt skatt men man vill att det ska vara så rätt som möjligt och att ingen ska kunna komma undan helt och hållet. Stort och omfattande fusk uppfattas som mer orättvist än småfel och småfusk. Det måste vara svårt att fuska i stor omfattning precis som det måste vara svårt för stora företag att genom avancerad skatteplanering komma undan att betala den skatt som flertalet medborgare upplever som rättvis. Skatteverket har också på senare år blivit mer transparent med kontrollverksamheten och går ofta ut i media och berättar om olika kontrollinriktningar.

Viljan att betala skatt handlar till stora delar om rättvisa. Ofta brukar detta beskrivas som rättvisa i tre olika perspektiv.

1. *Fördelning av bördan och resurserna.* Hur skatter tas ut och används har betydelse för viljan att göra rätt. Både fördelningen av skattebördan och användningen av dessa pengar måste upplevas som rättvist. Detta handlar dock om politiska frågor och är inget som Skatteverket rör över.
2. *Hanteringen hos Skatteverket.* Människor bedömer i regel inte myndigheter efter innehållet i deras beslut utan efter hur beslutsprocesserna ser ut. Detta kallas för proceduriell rättvisa. Om medborgare och företag upplever att Skatteverkets handläggning, till exempel en kontroll, genomförs på ett bra sätt upplever man också utfallet, alltså beslutet, som korrekt. Procedurerna upplevs som rättvisa om Skatteverket (förstås) följer lagar och regler men också behandlar den enskilde med respekt, lyssnar och förklarar. Utan denna senare del uppnås inte en upplevd rättvisa.
3. *Hanteringen av fusk.* De flesta människor är beredda att betala sin del men de kräver att Skatteverket har förmåga att se till att andra också gör det, det vill säga att fusk förekommer i så liten omfattning som möjligt.

Rättvisa, förtroende för Skatteverket inklusive kontrollverksamheten och normer är avgörande för viljan att göra rätt. Kontrollen kan, rätt använd, bidra till denna vilja. Detta innebär alltså att kontrollen numera styrs och prioriteras mer efter vilken effekt den ger på viljan att göra rätt än utifrån hur stora höjningar det blir. För att maximera effekten av kontrollen har Skatteverket tagit fram fyra övergripande kontrollstrategier:

1. *Tidiga fel.* Forskning och erfarenheter visar att en skattebetalare blir mer benägen att ändra sitt beteende om kontrollen sker så tidigt som möjligt efter det att fuskets påbörjats eller felet uppstått. Den som fuskat länge är mer obenägen att ändra på sitt beteende. Denna strategi tar främst sikte på den individualpreventiva effekten.
2. *Stora fel.* Kontroll av stora fel och allvarligt fusk är viktigt för förtroendet för kontrollen och den upplevda rättvisan. Denna strategi tar främst sikte på den indirekta normförstärkande allmänpreventiva effekten.
3. *Upprepade fel.* Uppföljningskontroller av dem som fuskat, eller gjort fel, tidigare kan stärka den individualpreventiva effekten.
4. *Särskilt förtroendeskadliga fel.* Fel eller fusk som upplevs som särskilt stötande av allmänheten (och är angelägna fel enligt Skatteverkets riskhantering) är viktigt att hantera för att stärka den allmänpreventiva effekten. Ett exempel på detta är Skatteverkets deltagande i myndighetssamverkan mot grov organiserad brottslighet, (den s.k. ”GOB-samverkan”).

Idag är det alltså tydligt vad som är syftet med kontrollen och det finns också strategier för hur detta syfte kan uppnås. Kontrollen kan bidra till att öka viljan att göra rätt. Skatteverkets strategi handlar om att se till att det blir rätt från början. Även om kontroll per definition oftast är tillbakablickande kan även kontrollen bidra till att det blir mer rätt från början.

#### *Fokus på rätt från början*

En stor del av dagens kontroll handlar om att granska det som varit. I denna mening är kontrollen bakåtblickande och kan då inte förhindra fel eftersom felet redan är gjorda. Men kontrollens existens ökar viljan att göra rätt och därmed blir det också mer rätt från början. Allt blir dock inte rätt och därför upptäcker kontrollen fel och fusk. I dessa fall, när det inte blivit rätt från början, handlar kontrollen om att det ska bli rätt nästa gång.

Kontrollen kan alltså genom allmänpreventiva effekter bidra till att det blir mer rätt från början och genom individualpreventiva effekter bidra till att det blir rätt nästa gång. Kontrollen har både ett preventivt syfte (rätt från början) och ett framåtsyftande fokus (rätt nästa gång).

Kontrollen behöver dock inte alltid vara tillbakablickande utan den kan i sig själv också fungera mer direkt förebyggande. Detta handlar om de kontroller som görs innan deklARATIONER eller andra uppgifter lämnas till Skatteverket och därmed bidrar till att det blir mer rätt från början.

Skatteverket fick flera sådana verktyg för tidig kontroll genom ny lagstiftning under 00-talet. Personalliggare infördes 2007 i restaurang- och frisörbranscherna. I liggaren, som ska vara tillgänglig i verksamhetslokalen, ska företagaren dagligen notera vilka som är verksamma i företaget. Skatteverket har sedan möjlighet att genomföra oannonserade kontrollbesök och kontrollera personalliggaren gentemot personal på plats. En liknande lagstiftning infördes 2010 med krav på certifierade kassaregister inom kontanthandeln. Företag som säljer direkt till konsument ska (med vissa undantag) skaffa ett certifierat kassaregister och anmäla var de finns till Skatteverket. Enligt lagen ska företagaren även erbjuda kvitto till kunden. På motsvarande sätt som för personalliggare kan Skatteverket sedan genomföra oannonserade kontrollbesök för att säkerställa att lagstiftningens krav är uppfyllda.

Kontrollerna av personalliggare och kassaregister är en form av kontroll i ”realtid” av pågående affärsverksamhet, både av kostnader (löner via personalliggaren) och intäkter (kassaregister) i ett företag. I de aktuella branscherna har de nya verktygen inneburit att förhållandevis tidskrävande skatterevisioner i efterhand av företagens deklARATIONER i många fall har kunnat ersättas av snabba kontrollbesök. Det går också att se att verktygen har haft en tydlig effekt på skattefelet.<sup>8</sup> Mellan 2007 och 2014 genomförde Skatteverket över 240 000 kontrollbesök avseende kassaregister och personalliggare, att jämföra med ca 36 000 skatterevisioner under samma tidsperiod.

Ytterligare ett verktyg för tidig kontroll, bokföringskontroller, infördes i samband med att revisionsplikten för mindre företag slopades 2010. Kontrollerna innebär att underlagen i bokföringen kan kontrolleras innan deklARATIONER lämnas. Kontrollformen används i första hand hos nya företag med syfte att säkerställa att dessa gör rätt framöver.

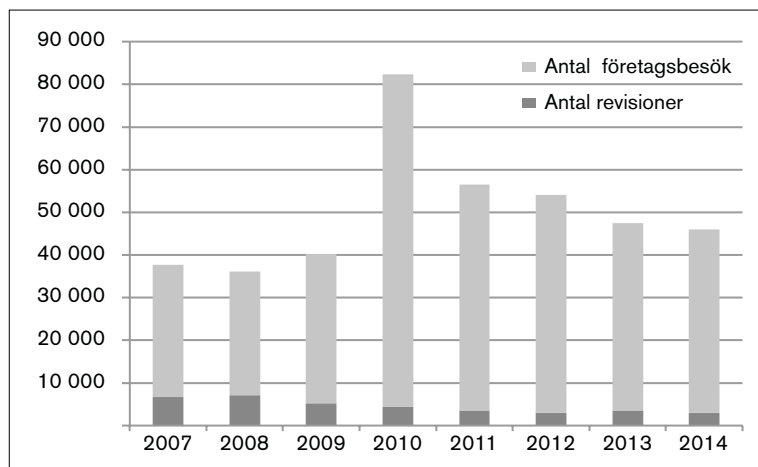
#### *Hur har det gått?*

Skatteverkets kontrollverksamhet har förändrat inriktning och innehåll de senaste åren och den största förändringen har skett under 00-talet. Det har varit en del av en förändrad strategi för att öka viljan att göra rätt. Hur ser detta ut i siffror och hur har det gått?

---

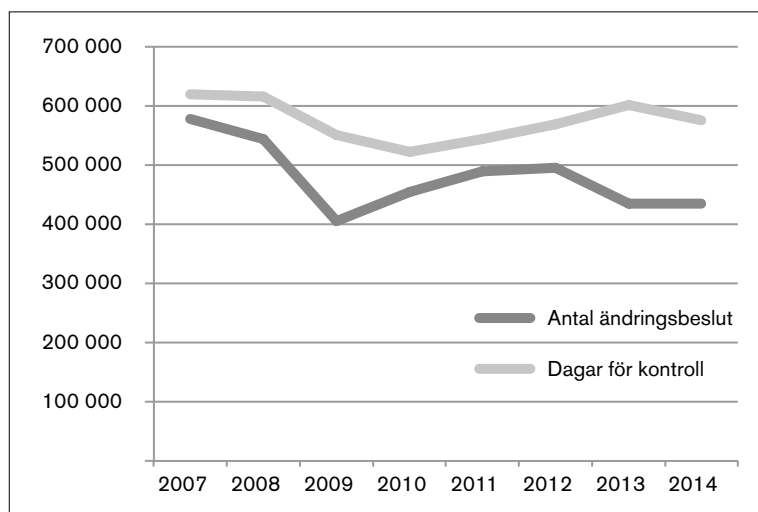
<sup>8</sup> Effekterna har utvärderats i rapporterna "Närvaroliggare och kontrollbesök" (Ds 2009:43, avser personalliggare) och "Krav på kassaregister. Effektvärdering" (Skatteverket rapport 2013:2).

Antalet besök hos företag i form av revisioner, inspektioner och företagsbesök visas i figur 2.



**Figur 2. Antal revisioner och företagsbesök genomförda av Skatteverket.**  
Källa: Skatteverkets årsredovisningar.

Antalet besök före 2007 var mycket begränsat eftersom det var nya regler för personalliggare och kassaregister som medförde att Skatteverket började göra kontrollbesök i större omfattning. Antalet revisioner minskade som en följd av detta och revisionsverktyget används nu i huvudsak endast där mer omfattande fusk misstänks.

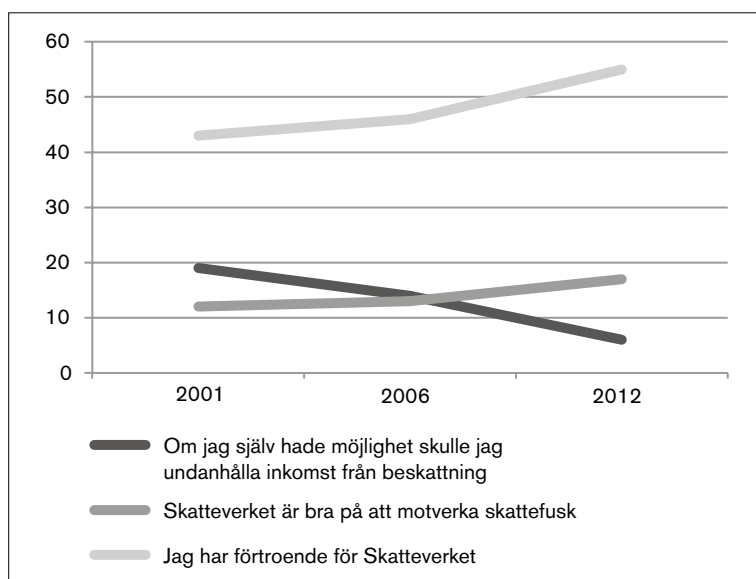


**Figur 3. Antal ändringsbeslut från Skatteverkets kontroller och nedlagda resurser.** Källa: Skatteverkets årsredovisningar.

Ovanstående avser fysiska besök ute hos företagen. Större delen av kontrollen sker dock genom så kallade skrivbordskontroller. Antal ändringsbeslut kan därför ge en bättre uppfattning om kontrollens omfattning.

Antalet beslut har minskat något och mer än vad resurserna har minskat. Detta är vad som kan förväntas när det sker en förskjutning från enklare fel till mer allvarligt fusk. Resurserna har dock varierat över åren och den nedlagda resursen på kontroll var bara marginellt mindre år 2013 än år 2007. Men den delen av kontrollresursen som ägnades åt mer allvarligt fusk (skatteundandragande) var ca 40 procent högre år 2013 än år 2007.<sup>9</sup> En minskning har i stället skett främst av resurserna för granskning av privatpersoners deklARATIONER. En bidragande orsak till att göra detta möjligt har bland annat varit att reglerna för avdrag under inkomst av tjänst har justerats vilket kraftigt minskat antalet yrkade avdrag.

Skatteverkets enkätundersökningar pekar på att både viljan att göra rätt och tilltron till Skatteverkets förmåga att se till att andra gör rätt har ökat.



**Figur 4. Andel i procent som instämmer i påståendena. Resultat från Skatteverkets enkätundersökningar. Avser Medborgarundersökningen 2012, Skatteverkets rapport 2012:1.**

De flesta indikatorer som handlar om viljan att göra rätt och inställningen till fusk går åt rätt håll. En förbättring finns mellan

<sup>9</sup> Enligt Skatteverkets interna uppföljning av antalet nedlagda dagar inom områdena privatpersoner respektive skatteundandragande.

åren 2001 och 2006 men en större förändring finns mellan åren 2006 och 2012. Skatteverkets generaldirektör Ingemar Hansson skrev i årsredovisningen för 2014 följande:

*Förtroendet för Skatteverket är högt bland både medborgare och företag och ökade ytterligare under 2014 enligt den senaste mätningen. – Det är inte bara den fördelaktiga trenden för förtroendet som står ut i den senaste mätningen. Andelen som känner någon som jobbar svart eller anlitar svart arbetskraft blir allt mindre, vilket indikerar att skattefelet sjunkit.*

Skatteverket gör alltså bedömningen att skattefelet har minskat. Denna positiva utveckling kan inte i sin helhet tillskrivas Skatteverkets ansträngningar, även andra faktorer som ändrad lagstiftning och ändrade normer i samhället har sannolikt haft stor betydelse. Men det indikerar troligen att Skatteverkets ändrade inriktning av sin strategi inklusive kontrollverksamheten inte varit helt fel.

## **Morgondagens kontroll**

Skatteverket fortsätter förstås utvecklingen av kontrollverksamheten liksom all övrig verksamhet. Skatteverket fortsätter tillsvidare med samma strategi som bland annat omfattar att öka satsningen på förebyggande åtgärder så att färre fel behöver rätas vilket i sin tur leder till möjligheter att satsa mer av kontrollen på allvarligt fusk.

Men kontrollen kommer att fortsätta att ändra inriktning. En del av detta är att bygga vidare på den förändring som skett i och med införandet av personalliggare och kassaregister. Kontrollen i dessa fall handlar om att säkerställa att företagen använder personalliggare respektive certifierade kassaregister och inte om att hitta fel i bokföringen eller deklARATIONEN. Personalliggare och kassaregister är exempel på åtgärder som inom Skatteverket kallas för systemåtgärder, alltså åtgärder som förändrar systemet som sådant och därmed förutsättningarna för skattebetalarna. Kontrollen bidrar till att systemåtgärderna får effekt.

Kontrollen används allt mindre som ett självständigt verktyg för att uppnå direkta effekter och alltmer som ett verktyg tillsammans med andra åtgärder för att uppnå indirekta effekter. Kontrollen blir mer effektiv när den kan kombineras med andra åtgärder.

I framtiden kommer sannolikt kontrollen att förändras ytterligare när företagens uppgiftslämnande blir ännu mer automatiserat och digitaliserat. Bokföringen är i dag i de flesta fall datoriserad och vissa uppgifter, som kontrolluppgifter och räkenskapsutdrag, går att skicka till Skatteverket direkt via filöverföring. Men för

att lämna en komplett deklARATION behöver man använda Skatteverkets tjänster på webben och ofta manuellt knappa in en del uppgifter. Skatteverket ser en framtid där hela deklARATIONEN kan lämnas direkt från företagets eget affärssystem och där stora delar av deklARATIONEN har upprättats maskinellt. Idealet är att alla uppgifter hanteras digitalt, från att affärshändelser uppstår till en färdig deklARATION. Affärshändelser kan fångas digitalt via till exempel kassaregister som är kopplade till affärssystemet eller via elektroniska fakturor. Även bankkonton kan vara direkt kopplade till affärssystemen för automatisk bokföring. För små företag kan detta förenkla både bokföring och upprättandet av deklARATION. Skatteverket kan tillhandahålla tjänster som gör det möjligt för programvaruleverantörer eller andra aktörer att bygga in funktionalitet för lämnande av uppgifter direkt i de egna systemen. I övrigt är detta ingen utveckling Skatteverket kan styra över utan det är marknadens aktörer som i så fall skapar strukturer för att underlätta för främst små företag. Tankarna är inte unika för Skatteverket. Flera länder tänker likadant och utvecklingen har redan startat. OECD beskriver dessa tankegångar i en rapport publicerad hösten 2014 kallad "Tax Compliance by Design".<sup>10</sup>

För företag som använder sig av ett automatiserat och digitaliserat uppgiftslämnande minskar behovet av att göra fullständiga kontroller av bokföringen och deklARATIONEN. Det som i stället behöver kontrolleras är att den digitala kedjan av information från affärshändelse till deklARATION fungerar. Detta kan göras genom till exempel stickprovskontroller. Fungerar kedjan kan man lita på att alla affärshändelser som fångats digitalt också blir rätt summerade och redovisade i deklARATIONEN. Detta bör kraftigt minska mängden onödiga fel och även möjligheter till fusk. Den som vill fuska i dessa fall bör i stället se till att affärshändelsen inte fångas digitalt. Skatteverkets kontroll måste därmed ändra fokus från kontroll av affärshändelser som finns i bokföringen till kontroll av sådant som ligger utanför. Detta är i själva verket endast en fortsättning på den förändring som redan skett. DeklARATIONEN blir allt mindre intressant som en ingång för kontrollen. I stället kommer uppgifter från andra parter än skattebetalaren själv att bli mer intressanta liksom skattebetalarens historiska beteende.

När det är lätt att göra rätt och svårt att göra fel blir det också färre fel. Den "normale" företagaren bör då relativt sällan bli föremål för kontroll. Detta förstärker vikten av att se kontrollen som i första hand ett verktyg för att stärka normerna i samhället och inte som ett verktyg för att skrämja till lydnad. Det ska

---

<sup>10</sup> OECD 2014, "Tax Compliance by Design – Achieving Improved SME Tax Compliance by Adopting a System Perspective".



inte vara risken för att bli upptäckt som är främsta skälet till att man väljer att göra rätt. Skälet ska vara att man vill göra det och därför att nästan alla andra gör det.

Detta betyder att kontrollen inte endast stärker effekten av systemåtgärder som ändrad lagstiftning eller nya digitala tjänster, utan att kontrollen i sig själv blir en systemåtgärd. Med detta avses att även om kontrollen alltid riktas mot vissa enskilda skattebetalare är det primära syftet inte att ändra just dessa skattebetalares beteende utan att säkerställa att den stora massan av skattebetalare vill fortsätta att göra rätt. Samtidigt ska förstås kontrollen utföras på sådant sätt att den individualpreventiva effekten maximeras men denna effekt kommer att vara väsentligt mindre än den allmänpreventiva effekten.

Kontrollen kommer alltså att fortsätta att utvecklas, både vad gäller inriktning och hur den utförs. Skattebetalarnas förtroende för Skatteverket och för Skatteverkets förmåga att se till att andra betalar skatt är avgörande för viljan att göra rätt. Kontrollen är en viktig del i detta.



# Funderingar kring utvecklingen av SBE

*Lars-Åke Larsson*, tidigare chef  
för skattebrottsenheten, Göteborg.

## Funderingar kring utvecklingen av SBE

### Första kontakten med ”svart arbete” och skattebrott

Någon gång under mitten av 1970-talet blir ”svart arbetskraft” och skattebrott för mig ett högst påtagligt fenomen. Under ledning av Riksskatteverket inleder Länsstyrelsens skatteavdelning i Göteborg en genomlysning av entreprenadbranschen inom varvsindustrin. Göteborg är vid denna tidpunkt en av de ledande orterna inom varvsnäringen och har ett flertal varv längs Göta älv. Mitt första uppdrag som skatterevisor blir att medverka vid en husrannsakan på ett av de större varven. Åklagaren misstänkte efter anmälan från Länsstyrelsens skatteavdelning dåvarande Skatteverket att det hos en underentreprenör förekom ett omfattande skattefusks med traktamentsersättningar och svarta löner.

Det krävs massor av yrkeskunnigt folk som svetsare, plåtslagare etc. för att färdigställa ett fartyg. Konkurrensen om arbetskraften var stor, och ett stort antal fartygsbyggare kom till Sverige, bl.a. från Finland och Ungern. I synnerhet när man närmade sig leveransdatum blev trycket på arbetskraft stort. Riskerna var påtagliga att tvingas betala skadestånd vid sen leverans. Med andra ord – arbetsgivaren fick locka arbetskraft med olika slag av ”löneförstärkningar” som i dessa fall inte beskattades eller blev underlag för arbetsgivaravgifter.

Mitt uppdrag var att tillsammans med polisen genomföra en husrannsakan hos underentreprenören på varvsområdet. Länsstyrelsens skatteavdelnings roll var som Skatteverkets roll idag att bedöma eventuella räkenskaper som kunde stärka brottsmisstankar, men också vara underlag för en riktig beskattning. Framför allt gick vårt arbete ut på att hitta någon form av grundredovisning, dvs. tidsedlar som angav hur många timmar man jobbat. Tidsedlar som fylldes i dagligen var också signerade av respektive förman. Tidsedlarna skulle sedan sammanställas på individnivå. Allt arbete skedde manuellt utan något it-stöd, vilket också innebar att vi revisorer fick jobba manuellt och sammanställa dags-tidsedlar för varje anställd på årsbasis. Bolaget hade runt 1 000 anställda så arbetet blev minst sagt omfattande!

I mitten av 1970-talet var fusket med ”svarta löner” utbrett i varvsbranschen, men tog sig lite andra former än den skattebrottslighet vi ser i dag. En del av ersättningen till de anställda redovisades helt korrekt som lön i de anställdas kontrolluppgifter. Tekniken var att i stället betala ut ”traktamenten” på olika tveksamma grunder. Arbetstagarna gjorde senare avdrag i sina inkomstdeklarationer för dubbel bosättning. På så sätt undveks beskattning, samtidigt som företaget undvek att betala arbetsgivaravgifter. Man kunde välja mellan ett stort och ett litet ”traktamente” på runt 70 respektive 20 kronor per dag. Samtidigt fick man en viss reduktion på timlönen beroende på vilken traktamentsersättning man valde. Vidare fanns ett system där övertidsarbete inte redovisades i kontrolluppgift utan betalades ut svart och följaktligen inte redovisades i kontrolluppgifterna för respektive anställd.

För att nå framgång i skatte- och brottsutredningen var det viktigt att komma över de signerade tidsedlarna vid husrannsakan. När tidsedlarna var sammanställda fick vi så småningom underlag i utredningen för skattehöjningar för runt 1 000 entreprenadarbetare och fällande domar i skattebrottsmålet för företagsledningen. I samband med den här typen av utredningar med så omfattande material hade man ibland bättre koll på namnen på entreprenadföretagets anställda än namnen på arbetskollegorna!

Göteborg och många andra städer hade då en blomstrande varvsnäring, där inslaget av svartarbete var markant. När skattebrottsenheterna hade bildats trettio år senare fanns ingen varvsindustri i Göteborg, men företagsledaren i entreprenadföretaget var med i bilden igen. Denna gång var det inte oredovisade inkomster i samband med arbete att bygga båtar. Symtomatisk nog var det en helt annan bransch. Företagsledaren hade startat en annan verksamhet, kreativ som han var. Han hanterade nu skrot. Skrot som kom från nedmonterade kranar vid de forna varven! Han satte ironiskt nog punkt för en epok i Göteborg. Skrotet från kranarna exporterades, men redovisades inte i några deklarationer. Det blev tillfälle att mötas igen, denna gång med nya befogenheter i en brottsutredning på åklagarens uppdrag. Oredovisade inkomster i samband med skrotförsäljningen ledde liksom utredningen trettio år tidigare till fängelse, men det var inga ”hard feelings”. Då som nu är sättet man möter folk på alltid viktigt och påverkade då inte relationerna mellan utredare och misstänkt, vi hade båda våra roller.

## **Behov av egen brottsutredningsresurs inom Skatteverket**

Under 1970-talet ökade antalet större skatteutredningar med inslag av brottslighet. Ur detta kom ett behov att genomföra

så kallade ekorevisioner med skatterevisorer som hade en stor kompetens, inte enbart inom skatteområdet, utan även av brottsutredning. Embryot till Skattebrottsenheter (SBE) börjar ta form. En starkt bidragande orsak var också att skattekompetensen under 1970- och 1980-talet blev alltmer efterfrågad i brottsutredningar hos polisen. Många av de områden som Skattemyndigheten och tidigare Länsstyrelsens skatteavdelning granskade vid den tiden ledde också till brottsanmälan, och polis och åklagare blev överhopade med utredningar. Åtskilliga inom Skattemyndigheten hade en uppfattning om att det inte var lönt att anmäla skattebrott eftersom de aldrig blev utredda. Inom polisen fanns inte resurser för denna typ av utredningar. Ur min synvinkel hade polis och åklagare alltid en god ambition att utreda de brott Skattemyndigheten anmälde. I detta skede knöts många goda kontakter med åklagare och poliser. Det skulle bli en god förutsättning för att få i gång ett bra samarbete när väl SBE hade bildats.

Fusket med skatter blev alltmer avancerat och arbets sättet på Skatteverket ställde allt större krav på kunskap, inte minst ett bra sätt att strukturera stora informationsmängder. Visserligen fungerade manuell hantering av tidsedlar som vi gjort under 1970-talet, men det tog för lång tid. I början av 1980-talet fanns ingen datorutrustning förutom det så kallade AFB-systemet (Allmänna val, Fastighetstaxering, Beskattning). Egentligt datorstöd i samband med revision förekom inte. På en revisionsenhet med 80 revisorer fanns 2 terminaler som kommunicerade med AFB-systemet. Däremot började ordbehandlingsprogram utvecklas och användas i samband med klagomål över taxeringen! En kreativ revisor med tillräcklig nyfikenhet började använda ordbehandlingsmaskinen för att göra vissa beräkningar.

Tillsammans genomförde vi ett stort antal revisioner föranledda av att man införde moms på begagnade bilar. Bilhandlarna hade en möjlighet att beräkna moms på det ingående lagret och yrka ett så kallat lagerskatteavdrag. En avstämning av en bilhandlares lagerredovisning ter sig i dag helt ogörlig utan någon form av it-stöd. Dessutom är det en kvalificerad gissning att alla näringsidkare i dag har ett datorstöd för att hantera exempelvis lagerredovisningen! Någonstans här började vi förstå behovet av att ha ett bra it-stöd och god kompetens att hantera detta. Kunskapen utvecklades alltmer och under 1980-talet genomgick Skatteverket en förvandling mot att varje handläggare skulle ha egen terminal/dator. Skatteverket utbildade egna "ADB-revisorer" som framför allt medverkade i brottsutredningar och inom området koncernrevision. Här ser vi embryot till de it-forensiker som i dag används inom både beskattningsverksamheten och den brottsutredande verksamheten. Den kunskapen har också blivit grund till att vi i dag kan hantera it-baserade system i underrät-

telseverksamheten – underrättsregister som följer en särskild lagstiftning.

## Från ord till handling

### *Inledning till SBE*

1995 kom så en rapport från dåvarande Riksskatteverket, ”Skattemyndigheternas medverkan i en effektivare ekobrottsbekämpning” (RSV Rapport 1995:9). I mina ögon var rapporten något passiv, i synnerhet om man jämför med den senare rapporten Skattekriminaler (Rapport från regeringens ekobrottsberedning Ds 1997:23). Rapporten Skattekriminaler beskriver enligt mitt synsätt hur vi borde ha genomfört uppbygganden av SBE. Den stora skillnaden var att i denna rapport skulle SBE direkt ha fått befogenhet att inleda förundersökning i ”enklare” fall, vilket hade motsvarat de befogenheter som polis och tull har. Rapporten pekar på att detta hade skapat en ventil för rationellare hantering av ärenden som också hade avlastat åklagarna. Vidare föreslogs i rapporten att SBE skulle ges befogenheter att utföra husrannsakan och ta egendom i beslag under vissa förutsättningar. Med dessa möjligheter hade SBE-verksamheten kunnat utvecklas ännu snabbare och blivit effektivare. SBE hade redan från start varit att jämställa med andra brottsutredare inom polis och tull.

Förmodligen fanns i Riksskatteverkets rapport en mängd hänsyn som tagits av mer taktisk natur så att reformen skulle gå att genomföra. Bland offensiva kollegor inom Skattemyndigheten fanns en annan syn på hur det hade kunnat se ut mer i linje med utredningen Skattekriminaler.

Skattemyndigheten skulle enligt förslagen ta ett större ansvar för brottsutredningar inom sitt område om man rent organisatoriskt hade skattebrottsenheter inom myndigheten. Stora samordningsvinster skulle uppnås genom att garantera den resurs som behövdes för att genomföra både skatte- och brottsutredningen parallellt om så behövdes. Skattemyndigheten skulle också ta ett större ansvar för att garantera en brottsutredningsresurs i projekt på beskattningssidan som normalt generade brottsanmälningar. Skatteverket skulle inte behöva förlita sig på att det fanns en eventuell resurs inom polisen, vilket i sin kunde motverka bilden av att åklagare och polis aldrig hade resurser till att hantera Skatteverkets anmälningar.

Till sist kom den efterlängtnade propositionen 1997/98:10 ”Skattemyndigheternas medverkan i brottsutredningar, m.m.” Dock låg den långt ifrån förslaget ”Skattekriminaler”, men det var en bit på väg.

Vad som borde ha lösts redan från start var det klassiska problemet kring sekretess mellan två verksamhetsgrenar. Det är ett problem framför allt inom underrättelseverksamheten som följt SBE under hela resan och som kanske får sin lösning inom en snar framtid i samband med att SBE får en uppdaterad registerlagstiftning.

#### *SBE:s första tid*

Arbetet med att förbereda för den nya enheten påbörjades inom Skattemyndigheten våren 1997 i en referensgrupp där jag hade förmånen att medverka. Den absoluta huvudfrågan var hur vi skulle få till stånd en relevant utbildning så att verksamheten kunde dra i gång 1998. Vi hade nära samverkan med Polishögskolan som presenterade ett förslag där vi fick lämna synpunkter till vecka 46 1997. Utbildningen skulle starta i mars 1998! I ett tidigt skede var vi överens om att en stor del av utbildningen måste kraftsamlas på utredningsmetodik och i synnerhet förhöret som var nya uppgifter för oss SBE-utredare som i huvudsak hade erfarenheter från Skattemyndighetens revisionsverksamhet. Jag minns speciellt de moment under utbildningen när vi tränades som förhørsledare med "misstänkta" personer som gestaltades av skådespelare. Jag fick en mycket stor respekt för skådespelaryrket som utövades av aktörer med en fantastisk förmåga att sätta sig in i andra personers personlighet och gestalta dem. Denna del var i absolut särklass under utbildningen. En styrka under utbildningen var de lärare som polis och åklagare (Ekobrottsmyndigheten, EBM) bidrog med och som gjorde utbildningen så framgångsrik.

I samband med våra diskussioner i referensgruppen diskuterades bl.a. en alltid aktuell fråga i utbildningssammanhang. Ska vi ha regelrätta skrivningar under kursen? En av deltagarna i gruppen framförde att detta var en nödvändighet eftersom "folk ska veta vad de ger sig in på". Det blev aldrig skrivningar, däremot en mängd redovisningar av övningsuppgifter av olika slag.

När väl utbildningen genomförts var det viktigt att vi som kommande brottsutredare fick tillfälle att tillsammans med en handledare praktisera våra kunskaper. Praktiken genomfördes hos Polismyndigheten eller EBM. Förutom att tillägna sig kunskap var ett av skälen till praktik att lägga grunden för ett gott samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter, eller som någon uttryckte det "Vi måste kasta alla revir". Praktiktjänstgöringen genomfördes i mitt fall på EBM i Göteborg. Vi var 7 personer som praktiserade under tre månader. Och fick en mycket givande praktik där vi på ett bra sätt tränades i vår nya roll. MEN redan under första praktikomgången börjar vi fånga upp synpunkter från polisfack. En konkurrenssituation mellan brottsutredare vid SBE och Polisen var under uppsegling, en situation som kulmine-



rade 2001 när Skattemyndigheten genomförde en analys av hur SBE fungerat fram till dess. ”En ny kraft i ekobrottsbekämpningen” (RSV Rapport 2001:7).

Det som gjorde starkt intryck på mig under praktiktiden var viken av att i en förhörssituation alltid bemöta folk på ett bra sätt. Klarar man inte detta är det omöjligt att genomföra ett förhör och få del av den information som den misstänkte har och som kan förklara förloppet. Vidare är det grundläggande att man har förberett sig på ett sådant sätt att man fångar upp de delar som brottsmisstanken avser.

Erfarenhet från tidigare verksamhet med utredare och chefer vid det nybildade EBM var ur min synvinkel mycket väsentlig. De personliga relationer vi byggt upp tidigare var till stor hjälp för att överbygga problem som kom upp under resans gång. Jag tänker bl.a. på hur vi på ett enkelt sätt kunde signalera hur ärendeflödet skulle regleras mellan SBE och EBM, hur vi gemensamt hanterade s.k. mängdärenden eller hur vi skulle hantera brottsförebyggande verksamhet. För mig var en god samverkan ett kännetecken för SBE och EBM i Göteborg. Kanske just denna goda samverkan ledde till att funderingar om vad polisrollen och SBE-rollen innebär kulminerade i och med utvärderingen av SBE 2001 – ”En ny kraft i ekobrottsbekämpningen”.

Jag minns att jag blev fundersam när jag som SBE-chef i Göteborg läste synpunkterna från EBM-chefen. Senare förstår jag att just här i Göteborg skulle sådana synpunkter komma fram mot bakgrund av den öppna dialog vi haft och har.

Kritiken gick ut på följande i ett brev från chefen för EBM Västra till EBM centralt; brevet finns intaget i utvärderingen 2001.

#### **Skattebrottsenheternas expansion**

Undertecknad har, genom samtal med avdelningens polispersonal, erfarit en oro inför den expansion och utbyggnad som genomföres av skattebrottsenheterna.

Skattebrottsenheten i Västra Götaland kommer att öka utredningspersonalen med 30% varje år 2001-2003. Detta är ett faktum som beslutats i RSV:s ledning. Ekonomiska medel har ställts till förfogande. För Hallands del gäller enahanda beslut. Således kommer antalet utredare 2003 att ha ökat från nuvarande 15 stycken till 35 stycken inom Västra avdelningens upptagningsområde. Dessa utredare kommer att ställa krav på åklagarmedverkan i sina utredningar.

När EBM bildades var det med den uttalade målsättningen att myndigheten skulle vara en spetsmyndighet. Så har blivit fallet, åtminstone i jämförelse med vad som tidigare gällde. Polispersonalen hyser dock den uppfattningen att nya pengar till ekobrottsbekämpning tilldelas skattebrottsenheterna med därpå följande personalförstärkningar. Vakanser inom polisleden återbesätts inte. Motiveringen är att det saknas ekonomiska resurser.

Som en konsekvens av detta anser polismännen att de på sikt kommer att utmanövreras från skatteutredningarna.

Min bedömning är att oron är obefogad enär skattebrottsenheterna, inom överskådlig framtid, inte kommer att anförtros hanteringen av tvångsmedel. Det är dock uppenbart att polisen har ett visst fog för sin oro. Skattebrottsutredarna har arbetsuppgifter som polisen tidigare haft monopol på att utföra.

Denna polisiära oro finns anledning taga på allvar enär den annars kan övergå i ett missnöje som kan bli bestående. Inom avdelningen har vi haft ett antal incidenter emanerade från ovanstående intressekonflikt.

Skattebrottsenheternas personal har, efter genomgången utbildning och handläggning av okomplicerade ärenden, rättmätiga krav på att tilldelas mera utvecklande arbetsuppgifter. Därmed kommer de att i ökande omfattning ställa krav på åklagarnas tid för medverkan i skattebrottsenheternas utredningar.

Inom nuvarande myndighetsstruktur ser jag ingen omedelbar lösning. Polispersonalen vid Västra avdelningen känner ett behov av ett auktoritativt uttalande från myndighetsledningen varav framgår att skattebrottsenheterna inte utgör något hot mot det polisiära arbetet inom EBM.

Lars Willquist

## Samverkan inom SAMEB

Samverkan inom brottsbekämpning före bildandet av SBE eller EBM förekom naturligtvis och framför allt mellan de myndigheter som var representerade i SAMEB (utdrag ur förordning nedan).

*Förordning (1997:899) om myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet*

*1 § Denna förordning innehåller föreskrifter om samverkan mellan myndigheter för att förebygga och bekämpa ekonomisk brottslighet.*

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

Då som nu var problemet att hantera sekretessen mellan myndigheter. Många gånger uppfattande man som brottsbekämpare att man hade bra information inom respektive myndighet, men den gick inte att samordna för en ännu effektivare brottsbekämpning. Trots mångårigt arbete menar jag att problemen inte blivit mindre. Enligt min uppfattning togs de första stegen till ett samordnat bekämpande av grov ekonomisk brottslighet under 1990-talet. Mest frekvent inom ekonomisk brottslighet var olika

former av skalbolagstransaktioner och vinstelimineringssupplägg, allt för att undgå skatt. Ledande i Västsverige var den så kallade skalbolagskungen som genom sin verksamhet bidrog till ett skattebortfall på åtskilliga miljoner. Under denna period tog SAMEB förmodligen sitt viktigaste beslut genom att inleda en myndighetsgemensam satsning mot skalbolagskungen. Förutom representanter från polis, åklagare, KFM och Skatteverket var konkursförvaltare involverade. Jag minns fortfarande med viss fasa hur hela aktionen kunde ha gått överstyr för att Skatteverket inte hade lämnat in ansökan om eftertaxering till länsrätten i tid. Vi höll på missa det med en dag! Hade vi missat detta hade processen varit svår att genomföra eftersom vi inte hade haft några skattekrav.

Vad hela arbetet också ledde till var att sätta fingret på behovet av ett mer strukturerat samarbete mot organiserad brottslighet. Ett nytt element under 2000-talet var att det började komma nya intressenter inom ekonomisk brottslighet, nämligen ”gäng” av olika slag. Förmodligen var det mindre ”kostsamt” att angripa skattesystemet än att begå våldsbrott som rån. Med kostsamt i detta sammanhang menar jag påföljderna i form av straff. Denna utveckling har sedan accelererat till andra system, exempelvis sociala trygghetssystem. Behovet av att ligga i framkant och ha information och kunskap om brottsligheten blev tydligt. De brottsbekämpande myndigheterna måste ha en gemensam underlättelseverksamhet.

## **Samverkan mot organiserad brottslighet**

Ett av de sista uppdragen i SAMEB var hur vi skulle hantera den ökande grova, organiserade brottsligheten. Vi var alla överens om att vi måste komma i gång i ett tidigare skede och skaffa oss kunskap om vad som planeras i brottsliga kretsar. Ett förslag presenterades av polisen i Göteborg där en arbetsgrupp bildades för att ta fram ett lokalt underrättelsecentrum (LUC). Den satsningen blev embryot till den satsning vi i dag har i kampen mot den organiserade brottsligheten.

I samverkan mötte vi en del gränsdragningsproblem om hur man skulle hantera information mellan myndigheter. Formellt kan man samverka i underrättelseverksamhet som egentligen utövas av brottsbekämpande myndigheter som Polismyndigheten. För Skatteverkets del var det inga problem med de inrättade skattebrottsenheterna som just hade legalt stöd att bedriva underrättelseverksamhet.

Frågan förankrades hos Skatteverkets huvudkontor som ställde sig positivt till satsningen på en försöksverksamhet med ett lokalt underrättelsecentrum.

Ur svaret från HK:

*Skatteverket är självfallet positivt inställt till en utvecklad samverkan mellan myndigheterna. Samverkan är nödvändig vid bekämpning av grov och organiserad brottslighet.*

*Det finns inga legala eller formella hinder för att bedriva verksamheten i LUC på det sätt som avses i Västra Götaland. Mot bakgrund av vad som sagts ovan under avsnittet "beskrivning av problembilden" finns dock tveksamheter om det är lämpligt att Skatteverkets beskattningsverksamhet deltar i LUC genom arbete i de gemensamma lokalerna.*

*Vad gäller Skatteverkets brottsutredande verksamhet, SBE, finns inte denna tveksamhet. Det ska emellertid understrykas att Skatteverket alljämt anser att SBE:s verksamhet ska bedrivas vid Skatteverket. I detta avseende är LUC ett undantag.*

Hur resan sedan fortsatte vet vi i dag när vi har Regionala Under rättelsecentrum (RUC) i hela Sverige. För Skatteverkets del tror jag att det var viktigt att myndigheten hade skattebrottsenheter för att kunna delta redan från start.

## **Hur fortsatte resan inom SBE**

SBE:s resa fortsatte under 2000-talet, och rekryteringsbasen var inledningsvis erfarna skatterevisorer. Just skattekompetensen är viktig och förmodligen den kompetens där vi kan bidra till framgångar i utredningarna och där vi skiljer oss från traditionell poliskompetens. Det jag saknat är att vi inte i inledningsskedet utvidgade spelplanen och tog ett helhetsgrepp på den brottslighet som förekommer i näringsverksamhet. SBE hade i större utsträckning kunnat hantera brott som konkursförvaltare anmäler, exempelvis bokföringsbrott. Enligt mitt synsätt finns det i de flesta fall ett samband med beskattning. På senare tid kan man också fundera på penningtvättsbrott inom ramen för näringsverksamhet. Bäst skickade att utreda detta är enligt min syn utredare från Skatteverket.

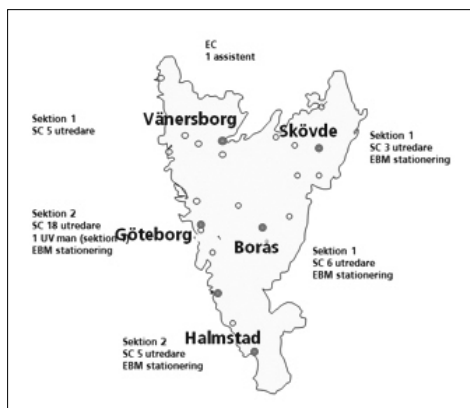
Det var emellertid inte enbart skattekompetensen som efterfrågades inom SBE. Så småningom kompletterades utredningsresursen med bakgrund av utredningar vid polis, tull eller kronofogdemyndighet.

I ett avseende skiljde sig skattebrottsenheten i Västra regionen från övriga SBE-enheter. SBE i Västra bedrev en mycket aktiv förebyggande verksamhet, mycket tack vare att beskattningssidan var aktiv på detta område. SBE har i lagstiftningen getts möjlighet att bedriva förebyggande verksamhet. SBE har också med sin erfarenhet från brott inom sektorer med inslag av svartarbete en stor erfarenhet från dessa branscher. Förebyggande arbete

riktade sig just mot inslaget av svartarbete i personalintensiva branscher som bygg/anläggning/städ. Samverkan bedrevs ofta med EBM Västra som inom EBM-sfären var framgångsrika i det förebyggande arbetet. Impulsen till en förebyggande insats kom ofta direkt från företag som ville göra rätt för sig och inte sättas i samband med svartarbete och få badwill genom artiklar i massmedia. Det utvecklades ett omfattande samarbete med processindustrier och stora byggarbetsplatser för att komma till rätta med oseriösa underentreprenörer och/eller informera entreprenörer om gällande lagstiftning. I dag bedrivs i princip inget förbyggande arbete från SBE, utan detta hanteras av Skatteverkets beskattningsverksamhet.

*För att ytterligare belysa SBE-verksamheten i Västra regionen vill jag peka på följande:*

På SBE Västra var 2006 runt 40 personer lokaliserade på 5 orter vilket framgår av kartan nedan.



Det som vi betonade i vår verksamhetsplanering var bl.a. följande:

- Antal utredningar 400, varav 80 % skulle härröra sig från brottsanmälningar från Skatteverket. Resten var i huvudsak från konkursförvaltare.
- Förbättra dialogen med fiskala sidans riksplaneinsatser för att hantera kommande brottsanmälningar från dessa.
- Delta i förebyggande aktiviteter tillsammans med fiskala sidan vid Skatteverket och EBM. Syftet med kontakten var att tillsammans med fiskala sidan lämna sådan information till inköpare, underchefer m.fl. så att företagen i framtiden inte anlitar oseriösa underentreprenörer.
- Delta i informationsträffar tillsammans med EBM för att lämna information till nyckelgrupper som bokförare, som

kan medverka till att Skatteverket får rätt uppgifter i deklARATIONER m.m. från början.

- Enheten kommer att inrikta arbetet på att bidra till att regionen får ett fungerande Lokalt Underrättelse Centrum (LUC). Vidare skall SBE delge HK och andra regioner information från arbetet.
- Under 2005 minskade antalet brottsanmälningar från skatteverket i region Göteborg från 601 år 2004 till 438 år 2005. SBE kommer under våren 2006 i samverkan med skattekontor 1 genomföra informationsinsatser för att vända trenden.
- En rutin för tipshantering infördes i regionen 2004. Syftet var att inkommande anmälningar från allmänheten skulle hanteras av kvalificerade mottagare. Hanteringen av anmälningar skulle vara effektiv och rättssäker. Under 2006 skulle rutinen följas upp så att värdet av verksamheten kunde bedömas. På sikt skulle rutinen bli ett led i planeringen av SKM:s olika verksamheter.

#### *Ett EU-perspektiv*

Under 2000-talet har SBE:s kompetens även varit efterfrågad internationellt i synnerhet från EU i samband med att man utvidgat unionen. Varje sådan utvidgning innebär för det aktuella landet att man genomgår omfattande projekt som syftar till att höja kompetensen inom exempelvis skattebrottsområdet. En vanlig fråga i samband med sådana uppdrag har varit: Om man nu ska bygga upp en skattebrottsenhet inom Skatteverket, vad ska man särskilt tänka på? Mitt svar blir ofta att se till att lagstiftningen är heltäckande från början, dvs. att den står i paritet med polisens lagstiftning och befogenheter. Detta innebär inte att man ska ha beväpning, det hanterar naturligtvis polis mycket bättre. Men har man ett heltäckande ramverk kan man internt reglera vilka befogenheter skattebrottsenheten ska ha tillgång till efter kompetens och utbildning utan att behöva göra förändringar i lagstiftningen som tar längre tid. Självklart ska det ske i linje med gällande konventioner inom EU.

#### *Överblick saknas*

Vidare bör sekretesslagstiftningen vara tydlig så att man har tillgång till den information som behövs för att lösa uppgiften, dvs. att kunna bekämpa brottsligheten effektivt. I nuläget finns otroligt mycket information spridd hos olika myndigheter, men utan en samlad överblick. Att få del av informationen med nuvarande lagstiftning är inte alldeles enkelt. För att ta ett exempel hanterar olika myndigheter stora penningströmmar, allt från skatter till olika former av bidrag. Det kan vara så att Skatteverket har mycket information om ett företag och dess anställda.

Försäkringskassan har information om olika förmåner som betalas ut till de anställda. Arbetsförmedlingen har information om olika former av etableringsstöd till företag. Ingen myndighet ser totalbilden. Följden blir att beslutsunderlagen kan bli ofullständiga trots att myndigheterna egentligen har en helhetsbild. All hantering av allmänna medel borde kunna följas i ett system för att undvika missbruk och se till att olika former av stöd eller bidrag verkligen når dem som avsetts. Resonemanget kan i sin tur utvidgas till hur hela den offentliga sektorn hanterar skattepengar i samband upphandling etc.

Skattebrottsenheterna byggde snabbt upp en stor kompetens inom utredningsområdet, framför allt gäller det förundersökningar. SBE är i dag en mycket uppskattad resurs hos EBM. Flera kvalitetsmätningar verifierar detta. De negativa tongångar som fanns inledningsvis, framför allt från polisen, har i stort sett ebbat ut. Det har blivit tydligt att vi tillsammans bidrar med olika kompetenser för att nå bästa resultat.

Ett område som dock varit svårare att utveckla är underrättelseverksamheten. Det är då viktigt att poängtera att SBE:s underrättelseverksamhet skiljer sig från polisens med vårt fokus på skatteområdet. SBE är den enda organisation som har specialkompetens inom detta område, och det är denna kompetens vi ska utveckla. Sedan vet vi att denna kompetens kommer till nytta i bekämpandet av all brottslighet inom företagsområdet. Inte minst i samband med konkurser eller penningtvätt inom företagssektorn.

Efter en seg start fick vi till ett fungerande underrättelseregister, som i nuläget kommer att utvecklas ytterligare så att samtliga underrättelseorganisationer som polis, tull, kustbevakning och SBE har samma lagstiftning som utgångspunkt. Vi tror att denna lagstiftning kommer att revolutionera verksamheten så till vida att brottsbekämpande myndigheter kommer att få tillgång till det vi kallar gemensamt tillgängliga uppgifter, dvs. uppgifter hos andra myndigheter som blir tillgängliga under vissa förutsättningar. Detta kommer att medföra att myndigheterna får fler pusselbitar i sin kamp mot brottsligheten.

Kombinerar SBE detta med att få tillgång till information som finns inom beskattningsverksamheten när det finns misstanke om brott, blir underrättelseverksamheten ett starkt instrument för att bekämpa brott. Men underrättelseverksamheten blir också en leverantör av kunskap till beskattningsverksamheten som väsentligt förbättrar skattesidans urvalverksamhet så att Skatteverket med sina begränsade resurser kan göra ett bra urval av objekt som ska kontrolleras.

Vi är inte framme ännu men inom en femårsperiod borde vi ha kommit dit.

## Vad borde vi funderat på från start

Som jag nämnde tidigare borde vi ha haft större befogenheter från start, vilket hade förenklats SBE:s utveckling och uppbyggnad. Vad vi varit bra på är utveckla samverkan mellan myndigheter, inte minst i kampen mot den grova organiserade brottsligheten. Kanske har vardagsbrottsligheten inom skatteområdet kommit i skymundan med denna satsning. Man kan förmodligen höra samma resonemang från polisen.

Slutligen vill jag markera den positiva effekt som SBE haft, inte minst i samverkan med EBM som bildades samma år (1998) då vi bl.a. fick tillgång till ytterligare specialiserade åklagare och poliser. Jag tror inte att man hade nått lika långt om SBE varit en del av EBM. Vår specialisering på skattebrott är avgörande i kampen mot brottsligheten. Den specialkompetensen har bara Skatteverket. Det SBE tillsammans med andra myndigheter åstadkommit i kampen mot brottslighet genom att ha försvårat angrepp på skattesystemet, kan dock ha lett till att brottsligheten söker nya områden. Andra myndigheter, som Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen, blir utsatta för angrepp eller så utnyttjar brottsligheten internationella kontakter för att försvåra upptäckt. Detta innebär att vi ytterligare måste förbättra samverkan och tillgång till information mellan myndigheter i Sverige och förbättra samverkan internationellt inom EU m.m. Trots att det kan finnas en förflyttning av brottsligheten till andra myndigheters domän förblir Skatteverkets roll lika viktig. I denna typ av brottslighet fungerar Skatteverket som en möjliggörare och ett verktyg för brottsligheten som registrerande myndighet av de företag som används som brottsverktyg.

Sammanfattningsvis kan man fundera på följande för framtiden:

- *Prioriteringar/linsyn*

Jag har alltid varit en anhängare av den modell för bekämpning av skattebrott som man tillämpat inom FIOD (fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst) i Nederländerna. I korthet kan man säga att man väljer ut ett begränsat antal angelägna ärenden som man går vidare med till domstol. Genom en urvalsprocess där FIOD prioriterar fallen efter vissa kriterier baserat på väsentlighet och risk reduceras antalet ärenden som kommer från bl.a. brottsanmälningar. De ärenden som återstår diskuteras därefter mellan representanter från åklagare, beskattningsverksamhet och brottsutredare från FIOD. Här gör man det slutliga urvalet på fall som ska gå vidare till domstol. På detta sätt får man ett begränsat antal prioriterade angelägna ärenden som utreds. Ärenden som inte väljs ut i denna process går tillbaka till Skatteverket för åtgärd inom beskattningsverksamheten.



- *Sekretess inom underrättelseområdet*  
Skatteverket saknar till viss del en fullt uttalad praktisk tillämpning av Offentlighets- och sekretesslagen (OSL) inom SBE:s verksamhetsområde. Skatteverket har gjort justeringar i sina ställningstaganden för att underlätta arbetet i de Regionala Underrättelsecentren. På samma sätt krävs det en lagändring eller justeringar av hur vi tolkar gällande lag avseende resterande underrättelseverksamhet för att skapa förutsättningar för ett meningsfullt underrättelsearbete som utgår från OSL i samklang med myndigheter med likartade arbetsuppgifter. Förhoppningsvis kommer förslag avseende sekretessen i ett förslag till ny registerlagstiftning att hjälpa SBE, men jag tror vi måste bli ännu tydligare. Vi borde ha uttalade nivåer knutna till beloppsgränser av samma typ som man har vid brottsanmälan.
- *Brottskatalogen*  
Skattebrottsenheternas brottskatalog måste stämma överens med övrig verksamhet inom Skatteverket, så att SBE kan hantera analysuppdrag från alla Skatteverkets verksamhetsområden. Verksamheten styrs utifrån den brottskatalog som finns intagen i 1 § lag om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar. För förundersökningar gäller att brottsutredare även kan utreda annan brottslig verksamhet efter beslut av åklagare. Någon liknande ventil finns inte för underrättelseverksamheten, där man är helt begränsad av brottskatalogen. Problemet med en alltför snäv brottskatalog har under senare tid blivit allt tydligare, bland annat i samband med den utvidgade myndighetssamverkan (RUC/GOB). Underrättelseverksamheten kan i dag inte hantera ekonomisk brottslighet som berör exempelvis ROT, assistansbidrag eller lönegaranti. Förhoppningsvis kommer förslag som också finns med i paketet till ny registerlagstiftning att hjälpa SBE i denna del.
- *Brottsbekämpande myndighet EU 2006/960/RIF*  
Det är ett starkt önskemål att SBE betraktas som en behörig brottsbekämpande myndighet med de befogenheter som anges i EU:s rambeslut 2006/960/RIF, som syftar till att förenkla informations- och underrättelseutbytet mellan brottsbekämpande myndigheter inom EU. I annat fall kommer SBE:s underrättelseverksamhet att alltid komma på efterkälken i förhållande till underrättelseverksamheter hos tull och polis.



# En lång resa inom skattens underbara värld

*Stig Gabrielsson*, verksamhetsutvecklare,  
Skatteverkets huvudkontor, Solna.

## En lång resa inom skattens underbara värld

### Hur det började

Min resa börjar den 1 april 1977. Då kliver en nyutbildad ekonom in genom länsstyrelsens dörrar i Gävle och säger ”God dag jag heter Stig Gabriellsson och jag ska börja på länsstyrelsens skatteavdelning”. De tankar jag bar med mig då kretsade dels mycket kring funderingar om vad man egentligen gör på länsstyrelsens skatteavdelning och inte minst funderingar kring hur länge jag kommer att jobba här, för den anställningsintervju jag tidigare klarat av lämnade många frågor obesvarade. Och just skatter och alla regelverk kring detta samhällsfenomen var väl inte det som jag tyckte var det allra mest intressanta och häftiga då jag läste ekonomi på Borgis (Gävle Borgarskola) i Gävle. Men nu drygt 38 år senare vet jag mer än väl svaren på dessa funderingar, eller i vart fall så tror jag mig veta det. Och framför allt, skatter och all verksamhet kring dem är otroligt intressant, och jag jobbar fortfarande kvar!

Utifrån dessa förutsättningar ska jag skriva några rader om mina erfarenheter av hur vi och samverkande myndigheter tagit stora och avgörande steg framåt när det gäller att försöka nå intentionerna att man ska betala rätt skatt på rätt sätt i rätt tid. Och viktigast av allt, ekobrott ska inte löna sig.

### Vägen in mot ekobrottsbekämpning

Mitt intresse för ekobrottsbekämpning började ta form efter några år på länsstyrelsens skatteavdelning, och egentligen på riktigt då jag fick min första tjänst som revisor på revisionsenheten, som den reviderande enheten hette då. Titeln var amanuens, ett ganska så obegripligt namn som många av dem som man reviderade ställde förundrande frågor över när man träffades första gången. Och något bra svar på dessa frågor fanns inte att ge, utan svaret blev allt som oftast ”jag är revisor och jag har fått i uppdrag att gå igenom din bokföring”. Det var svårt att vara tydligare än så, och jag vet ännu i dag inte hur man skulle

ha svarat på denna fråga utan att låta alltför byråkratisk. Tala om en föråldrad byråkratisk term, dock med ett på den tiden inte obetydligt statusvärde.

Ganska så snart blev jag alltmer involverad i att revidera personer och företag som inte tyckte det var så roligt att göra rätt för sig, eller rent ut sagt dem som försökte smita från sina samhällsliga plikter när det gäller att redovisa och betala skatter och avgifter. På den tiden var inte myndighetssamverkan alltför utvecklad utan inskränkte sig i mångt och mycket till formella och informella kontakter med Polisens ekorotel, då i mitt tycke en samling lite lätt gråhåriga gentlemän som lämnat batongsfären och efter diverse internutbildningar tagit klivet över som ekopoliser. Dock ska understrykas, alltid positiva till kontakter och samarbete med oss på skatten. Det kunde ingen ta ifrån dem, för de tyckte nästan alltid att det var kul att komma bort från skrivbordet och bege sig ut på fältet med några skatterevisorer som gjorde grovjobbet.

Att brottsanmäla dem som misstänktes för ekobrott upplevdes vid den tiden ganska så häftigt, och visst ska det erkännas att vissa av dem som anmäldes nästan kändes som dömda redan på förhand när anmälan skickades till dåvarande Åklagarmyndigheten i Gävleborgs län. Men ganska snart insåg man även som oerfaren revisor att det här med åtalsanmälan, förundersökning och stämning inte var någon kedja som löpte friktionsfritt eller i rasande fart. Tidsutdräkten i kedjan blev man snart varse, och återkopplingen efter tingsrättens dom var många gånger obefintlig. Huruvida det var bemanningen vid de andra myndigheterna som gjorde att det drog ut på tiden må vara osagt, men en spännande väntan på en förhoppningsvis fällande dom blev allt som oftast obeskrivligt lång.

Kan i detta sammanhang inte låta bli att nämna en av de första gånger jag kallades som vittne i en rättegång angående svarta inkomster. Efter en stund under mitt vittnesförhör ställde rättsens ordförande följande fråga till mig:

– Hur var de svarta inkomsterna bokförda? Jag förklarade då med lite lätt svajig röst:

– Det kallas svarta inkomster just därför att de inte är bokförda. Varpå rättsens ordförande snabbt slog ena näven i bordet och med hög och ljudlig stämma skrek:

– Gabrielsson, jag frågar dig än en gång, hur var de svarta inkomsterna bokförda. Mitt svar blev som tidigare:

– De kallas svarta för att de inte är bokförda.

Ordförande skruvade då lite lätt på sig, hämtade andan och klurade ut nästa spetsiga fråga som löd:

– Hur har den misstänktes egna uttag av pengar som bokförts på avräknings- och kassakontot påverkat resultatet? Efter diverse repliker mellan mig och ordföranden tycktes han till sist förstå att de ju hade bokförts på ett sätt som inte var resultatpåverkande. Efter det lugnade ordföranden ner sig, och innerst inne insåg han nog att bokföring och skatter inte var hans främsta gebit. Den fortsatta förhandlingen i tingssalen avlöpte på ett bra och lugnt sätt, och det hela resulterade i att den tilltalade dömdes för bokförings- och skattebrott. Kan inte låta bli att nämna denna episod som var mycket speciell och som jag kanske aldrig kommer att glömma. För den var nog egentligen om än inte typisk, så ganska så beskrivande för hur det kunde gå till i rättsalarna på den tiden, dvs. med domare och nämndemän som inte alltid var insatta i de snåriga och tunga regelverk som omgärdade den samhälleliga skyldigheten att bokföra sin verksamhet och betala skatter och avgifter. Detta ska det inte stickas under stol med, för så var det, och än i dag finns nog viss förbättringspotential inte minst när det gäller skattekompetensen hos nämndemän. Visst har regelverken blivit enklare, och möjligheterna att redovisa och deklarerera sina inkomster har också blivit enklare med tiden, men än i dag lever vi i en ganska så snårig djungel av regler och skyldigheter när det gäller skatter och avgifter.

Efter några år som revisor utsågs jag till att bli ansvarig för länets uppbyggnad av det vi då kom att kalla arbetsgivarkontroll. Just kontrollen av hur arbetsgivare redovisade sina löner och kostnadsersättningar var ett område som var mycket eftersatt. Ett intressant uppdrag på ganska så obruten mark, och revision infördes som en då för skattemyndigheternas arbetsgivargrupper ganska så ovan, för att inte säga nästan obefintlig, kontrollform. Tillsammans med arbetsgivargrupperna på de sex Skattemyndigheterna i Gävleborgs län gjorde vi många revisioner och byggde så sakteliga upp en revisionskompetens som sedermera kom att betyda en hel del i bekämpningen av den misstänkta ekonomiska brottsligheten i länet.

Uppföljningsstatistik var då liksom nu inte att underskatta, och ärligt ska sägas att ibland blev det ”lättköpta höjningsbelopp”. Det var när arbetsgivare inte lämnat kontrolluppgifter. I den totala statistik som lämnades på den tiden redovisades lönebeloppen som höjningsbelopp och fick sålunda stor effekt på det samlade statistiska utfallet av verksamheten. Men oaktat detta ska det framhållas att de kontroller som vi började utveckla och bygga ut visade vägen och fick många revisorer att inse hur viktigt det var att kontrollera även annat än rena skatter. Kontrollerna resulterade också i många brottsanmälningar, inte minst när det gällde fusk med traktamenten och andra kostnadsersättningar. Med den marginalsatt som det var på den tiden fick det stort genomslag

på nettolönen om det som egentligen var förtäckt lön i stället redovisades som traktamente eller annan skattefri ersättning.

Efter detta följde några år som gruppchef på dåvarande taxeringsenheten i Gävle med ansvar för revision. Det var i slutet på 1980-talet då skalbolagstransaktionerna formligen exploderade. På den tiden arbetade vi på taxeringsenheten efter ett arbetsätt som vi kallade "bladning". Det innebar att de mest erfarna utredarna och revisorerna fysiskt gick igenom alla deklARATIONER för bolag och FÅAB-delägare (delägare i fåmansföretag) som vi hanterade på taxeringsenheten. Det var på taxeringsenheten som man hade samlat alla dessa skattskyldiga i en strävan att utnyttja personal med hög kompetens inom FÅAB- och bolagsbeskattning. Lite lustigt i sammanhanget är att bladning lite förenklat kan jämföras med det riskbaserade arbetsätt som vi jobbar efter i dag, dock med den monumental skillnaden att allt gjordes manuellt. Några elektroniska deklARATIONER hade vi inte ens börjat tänka på vid den tiden, förutom att SRU (standardiserade räkenskapsutdrag) var på väg in i ett förstudiestadium. Det kanske ska förtydligas att bladning innebar att vi tittade igenom alla deklARATIONER och valde ut dem som vi vid genomgången ansåg som mest granskningsvärda och där kontrollbehovet bedömdes som störst.

Jag kan inte låta bli att i detta sammanhang nämna en liten rolig och minnesvärd händelse. Datorerna hade så sakteliga börjat göra sitt intåg i verksamheten, och vissa lyckligt utvalda kunde få första generationens bärbara datorer. Dessa hette Viktor, vägde flera kilo, och vi kallade dem lite skämtsamt för släpbara datorer. Cykel med pakethållare var lämpliga transportmedel för dem. Skalbolagskontrollerna rönt stor uppmärksamhet i media såväl på riksnivå som lokalt. Det handlade ju om för på den tiden stora belopp i form av miljoner, och lokalmedia ville gärna göra reportage. Vid ett tillfälle intervjuades jag och en kollega av en journalist från lokal-tv. Det blev ett riksinslag på tv av det hela, och bland annat syntes det då att jag och kollegan hade våra "släpbara" datorer som hjälpmedel. Dagen efter tv-inslaget ringer en journalist från Stockholm som jobbar på en facktidsskrift om datorer. Han uttrycker sin stora beundran över att skattemyndigheten är så innovativa att man använder PC i sina utredningar. Det hela resulterade i att journalisten kom till Gävle och gjorde ett reportage om detta och slog upp det stort i kommande upplaga av sin tidning.

Ja, vad ska man säga mer än att utvecklingen gått framåt. Jag nöjer mig så. Förutom en viktig sak i sammanhanget, skalbolagskontrollerna resulterade också i många brottsanmälningar och ännu mera samverkan med polisens ekorotlar. Intresset hos mig och många kollegor för ekobrottsbekämpning tog ännu mera fart.

Den 1 januari 1991 tog sagan slut för de lokala självständiga skattemyndigheterna och de blev i stället skattekontor. SOL 90 var termen för denna omstöpning av skatteverksamheten. För min egen del hamnade jag då som kontorschef i Sandviken. Särskilt uttalat i mitt uppdrag var att bygga upp en revisionsverksamhet, framför allt med inriktning mot ekobrottsbekämpning. Det hade varit lite så och så med revisionskompetens på de lokala skattemyndigheterna, men nu skulle det bli ändring på detta. Revisionsverksamheten tog fart, inte bara i Sandviken, utan självfallet även på övriga kontor i länet. Myndighetssamverkan blev ett ord som florerade i mångas munnar, och inte minst samverkan med polisen runt om i länet, men framför allt med ekoroteln i Gävle.

### **Ekobrottsbekämpningens sinuskurva**

Vad menar jag med ekobrottsbekämpningens sinuskurva? Jo, som ni förhoppningsvis förstår av min berättelse ovan fick jag tidigt smak för att jobba med skattekontroll och allra helst med kontroller med inriktning mot misstänkta ekobrott. Hur var då "konjunkturen" för ekobrottsbekämpning, eller ska man kanske säga vilken status hade ekobrottsbekämpningen hos berörda myndigheter och våra förtroendevalda politiker? En kort tillbakablick mot tidigt 70-tal och framåt kan lite förenklat uttryckas med denna term. Det har varit lite som en sinuskurva, dvs. toppar och dalar. Vissa år var det ett förhållandevis stort intresse och budskap från statsmakterna, för att intresset efter något år skulle plana ut eller till och med sjunka kraftigt. Vad man dock började kunna märka i slutet av 80-talet var att kurvan tenderade att få allt färre dalar och toppar. I stället började våra förtroendevaldas intresse för ekobrottsbekämpning att ta formen av en svagt uppåtgående linje. Om än linjen inte gick brant uppåt inledningsvis, började det ändå skönjas tecken på att våra förtroendevalda och deras företrädare i ledande ställning vid berörda myndigheter så småningom började få upp ögonen för att ekobrottsligheten kostar samhället mycket stora pengar. Även om man på den tiden inte så ofta talade i termer av finansiering av välfärden såsom man gör i dag, började man i vart fall andas lite i de termerna. Svartarbete, svarta löner, bolagsplundringar, falska kontrolluppgifter, oriktiga kontrolluppgifter med flera termer blev en allt vanligare vokabulär när man pratade om ekobrottsbekämpning. Även om man redan tidigare självfallet stött på dessa företeelser, var det nu som de allt tydligare hamnade i fokus.

Vikten av att brottsanmäla lyftes fram allt mera, och inte minst underströks det från ansvarigt håll på dåvarande Riksskatteverket att vi faktiskt hade en skyldighet att brottsanmäla när de objektiva rekvisiten (vad har hänt) var uppfyllda. Tröskeln för



skyldigheten att anmäla var ganska låg, men trots detta var det många som av olika orsaker lät bli att göra det. Ett argument som fördes fram gång efter annan av vissa utredare/revisorer uttrycktes i termer som ”det är så svårt, tänk om jag behöver vittna, har inte tid, har inte tillräckliga kunskaper för detta”. Inte minst på grund av det sistnämnda gjorde vi kontinuerliga insatser i länet för att sprida kunskapen om och vikten av att göra brottsanmälningar, och det gav effekt.

## **Brottsanmäla eller inte brottsanmäla, det är frågan**

1996 granskade Riksrevisionsverket tre skattemyndigheters hantering av skattebrott (RRV 1996:32). En av de skattemyndigheter som granskades var Skattemyndigheten i Gävleborgs län. Enligt Riksrevisionsverkets statistik var anmälningsfrekvensen under år 1994 i Gävleborgs län fem gånger så hög som i Skaraborgs län och ca 2,5 gånger så hög som i Göteborgs och Bohus län. Osökt ställde man sig då frågan om vad de stora skillnaderna berodde på. Även om man som Riksrevisionen konstaterade att man räknade antal anmälningar liksom vissa fel i uppgifterna på lite olika sätt, var skillnaderna mycket stora. Riksrevisionsverket konstaterade att de främsta orsakerna till olika anmälningsbeteenden var att det i Göteborg och Skaraborg skedde en sällning av anmälningar och en erfarenhetsmässig anpassning till vilket resultat olika typer av anmälningar brukar leda till. Dessutom, sist och inte minst, fanns det skillnader i kontrollverksamhetens inriktning och genomförande. En annan orsak som Riksrevisionsverket lyfte i sin rapport var att kompetens och intresse hos chefer och personal också hade stor betydelse för såväl anmälningsbenägenheten som kontrollverksamhetens inriktning och genomförande. Även skattemyndigheternas samspel med polis och åklagare samt resurser hos dessa lyftes fram som en orsak. Riksrevisionsverket redovisade slutligen ett antal förslag med anledning av slutsatserna av granskningen:

- förbättrad samordning inom kontrollverksamheten
- precisering av samordningsansvar för frågor om brottsanmälningar
- att RSV och skattemyndigheterna vidtar åtgärder för att följa upp hur anmälningskyldigheten följs samt verkar för att den iakttas
- att RSV och skattemyndigheterna tydliggör och fortlöpande prövar balansen i kontrollverksamheten med hänsyn till intresset av att motverka det uppsåtliga skatteundragandet, oseriös verksamhet och misstänkt brottslighet.

Då rapporten lämnades kunde vi i Gävleborgs län konstatera att våra insatser för att höja kompetensen och medvetenheten

om anmälningsskyldigheten gett effekt, liksom att vi i den delen handlade på rätt sätt. Otaliga var de gånger vi reste runt bland våra kontor och predikade om vikten av att brottsanmäla det vi var skyldiga att göra, och att vi inte fick leka domare och åklagare och självsvåldigt pröva de subjektiva rekvisiten för att låta bli att anmäla det som skulle anmälas.

När det sedan gäller de förslag som Riksrevisionsverket lämnade i sin rapport kan man ju bara lite lugnt luta sig bakåt och konstatera att det inom Skatteverket hänt väldigt mycket i den riktning som förslagen anger. Och tur och bra är väl det. Noterbart i sammanhanget är dock att brottsanmälningarnas vara eller inte vara fortfarande är en i högsta grad levande fråga inom Skatteverket. Informationsbehovet tycks aldrig sina.

### **Statsmakternas uppvaknande**

Som jag med ett visst inslag av skämtsamhet beskrivit ovan gick intresset hos regering och riksdag under flera decennier upp och ner i varierande omfattning. Ibland kom det skrivelser med konkreta förslag till insatser för att sedan följas av flera år av mer eller mindre tystnad. En viktig milstolpe i ekobrottsbekämpningen var 1995, då regeringen lade fram sin strategi mot den ekonomiska brottsligheten. I denna trycktes det på att uppgiften att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra ekobrott är en central uppgift för de berörda myndigheterna dit även Skattemyndigheten räknades. Strategin innebar på något sätt att regeringen gav en tydlig signal till myndigheterna att bekämpning av ekonomisk brottslighet är något man ska ha i fokus, sannolikt inte minst beroende på att man redan då insåg att denna brottslighet var ett hot mot våra välfärdssystem och riskerade att bidra till en urholkning av statsfinanserna.

En annan viktig signal från regeringen var den handlingsplan mot den ekonomiska brottsligheten som kom 2004 (Skr 2003/04:178). Denna handlingsplan omfattade lagstiftningsåtgärder, fortsatt myndighetsutveckling, skärpt kontroll och andra förebyggande åtgärder, effektivare och snabbare utredning och lagföring samt fördjupat nationellt och internationellt samarbete. Noterbart i detta sammanhang är att det redan då talades om att förstärka kontrollen av skatte- och avgiftsbetalningar i utsatta branscher. Typgodkända kassaregister inom kontanthandelsbranschen, ett system för att säkerställa skattebetalningar i byggbranschen och insatser inom taxibranschen lyftes fram. Visst känns det bekant, och mycket av detta har verkställts även om det tagit viss tid att genomföra. Jag kan inte låta bli att citera slutorden i inledningen till handlingsplanen – ett ganska så kraftigt uttalande och en rejäl känga till de oseriösa.

*Det är viktigt att ta till vara det engagemang för etik och red-barhet som finns inom näringslivet och att öka medvetenheten om de skador som den ekonomiska brottsligheten för med sig för samhället och de enskilda. Regeringen vill ha en dialog med näringslivets och arbetslivets organisationer för erfaren-hetsutbyte och diskussioner om åtgärder. En viktig uppgift är också att utveckla det lokala ekobrottsförebyggande arbetet.*

## **Skattebrottsenheten blir till**

Den 12 december 1994 beslutade regeringen att det inom Justi-tiedepartementet skulle finnas en interdepartemental arbetsgrupp för att biträda justitieministern med samordning av regeringens åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. Den fick namnet ”Regeringens ekobrottsberedning”, och till att leda denna utsågs riksdagsmannen Lars-Erik Lövdén. I mars 1997 kom den rap-port som skulle komma att bli embryot till skattebrottsenheterna, Skattekriminal (Ds1997:23). Denna rapport blev grundskissen för våra blivande skattebrottsenheter. Alla vet vi att det var långt ifrån okontroversiellt med flera av de förslag som lämnades i rap-porten, men ändå finns grundstommen till skattebrottsenheterna i rapporten. En ack så het fråga var namnet. Kan myndighetsper-soner utan polisiär befogenhet kallas kriminalare? Vi vet hur det slutade, och egentligen var det en ganska oviktig fråga i samman-haget, men den stöttes och blöttes en lång tid.

Men, så händer det äntligen! Vem minns inte regeringens proposition 1997/98:10, Skattemyndigheternas medverkan i brottsutredningar m.m. Visserligen låg den en bit ifrån försla-gen i rapporten ”Skattekriminal”, men det var ändå en kraftig markering från regeringen att nu behövs ännu mera kvalificerad kompetens i ekobrottsbekämpningen. Jag återkommer till just ordet kompetens, som det hettat till om flera gånger, vilket man verkligen fått erfara. Arbetet med genomförandet av regeringens intentioner detta startades omgående. En viktig ingrediens var självfallet att utbilda den skattepersonal som skulle göra entré i rollen som brottsutredare, och att hantera alla de regelverk som hör till brottmålsprocessen. Det hela slutade med att brottsutredarna skickades på en skraddarsydd utbildning vid polishögsko-lan i Solna där den genomfördes i polisens regi. Kanske var det taktiskt att låta polisen arrangera utbildningen för att bana väg för kommande utökad samverkan inom ekobrottsbekämpningen.

## **Att bli en skattebrottsutredare**

I samma veva som skattebrottsenheterna inrättades genomför-des en regionalisering vid skattemyndigheterna. För Gävleborgs vidkommande innebar det att skattemyndigheterna i Gävleborg

och Dalarna slogs samman till en region, region Gävle. Jag själv utsågs till chef för den nybildade skattebrottsenheten och kom att gå utbildningen vid polishögskolan under hösten 1998. En mycket bra, intressant och lärorik utbildning, som öppnade helt nya fönster och insikt i det komplexa och trots allt rättssäkra brottmålsförfarande som vi har i Sverige. Snabbt fick man lära sig att avståndet mellan misstanke och fällande dom kan vara milsvid. Vi kämpade på med utbildningen under hösten 1998, och jag vill nog hävda att i vart fall vissa delar av utbildningen till skattebrottsutredare skulle vara till nytta även för annan utredande personal vid Skatteverket, Inte minst nu när brottsligheten internationaliseras och digitaliseras i en sällan skådad takt.

Så kom vi till början av december 1998, och vad hände då? Jo, visserligen såg vi slutet på denna förnämliga utbildning, men något som etsat sig fast i minnet var det enorma snökaos som drabbade Gävle med omnejd. Jag kommer aldrig att glömma hemresan från en utbildningsvecka i Solna. När tåget körde in på Gävle central hade en gigantisk mängd snö fallit över Gävle. Snödrivorna var flera meter höga, och av många av affärernas skyltfönster syntes ingenting. Bandvagnar nyttjades som fortskaffningsmedel i stället för bilar. Man hade satt ut små markeringar efter gatorna som visade vägen till affärernas entrédörrar eftersom dessa inte syntes för alla snöhögar. När vi väl tagit oss från centralen till skattehuset, klockan var då någon timme före midnatt, var det ett febrilt arbete på taket. Man hade upptäckt att tyngden av all snö gjort konstruktionen instabil, och därför måste taket skottas av omedelbart. Lyckligtvis gick det bra med såväl snöskottningen som med skattehuset, men synen av denna gigantiska snömängd kommer jag aldrig att glömma.

## **Första akten för SBE**

Årsskiftet 1998/99 passerades och det var dags att dra i gång utredningsverksamheten för oss alla (4 personer) på den nybildade enheten. Ett antal ärenden ramlade in från åklagarkamrarna, och lite lätt villrådiga körde vi i gång. Det var en ganska stor nyhet även lokalt att en nybildad enhet på Skattemyndigheten skulle ta sig an förundersökningar avseende misstänkta ekobrott (inbegriper även bokföringsbrott). Samtidigt skulle vi göra några månaders praktik på polisens ekorotlar, antingen i Gävle eller i Falun. Med tiden klarades praktiken av och nu skulle de första egna förhören hållas på hemmaplan. Det gick förvånansvärt bra, och vi kom i gång, även om vi inledningsvis av förklarliga skäl inte var några högproducenter av ärenden. Lokala media hade också tidigt under hösten 1998 börjat visa lite mera intresse för vår verksamhet, och en intervju med mig genomfördes. Några timmar efter att intervjun spelats upp i ett nyhetsinslag ringde

det på min telefon. En upprörd ekorotelchef i Gävle lät meddela att hans personal var mycket upprörd efter att ha hört mig på radion. Enligt ekorotelchefen hade jag sagt att nu skulle det bli fart på ekobrottsbekämpningen eftersom skattebrottsutredare skulle ta över det jobb som ekopoliserna tidigare gjort. Och dessutom var det nu personer med kompetens som skulle göra detta till skillnad från när polisen gjorde jobbet. Det hade enligt rotelchefen uppfattats som att jag misskrediterade polisen. Jag förklarade hur jag uttryckt mig och att jag inte alls misskrediterat polisen, tvärt om. Samtalet slutade med att ekorotelchefen sa att jag nu fick komma till stationen och förklara mig. Det kändes lite märkligt att en tidigare nära kollega nu var inne på att rasera det goda samarbetsklimat som vi haft i många år.

Hur som helst tänkte jag att det är lika bra att ”ta tjuren vid hornen” och gå ner till polisstationen och ta ett möte med rotelchefen och hans medarbetare. Sagt och gjort, jag bokade jag in ett möte strax därefter. Mötesdagen kom och jag vandrade i väg. Innanför dörrarna till ekoroteln möttes jag av isande kyla. Några avmättade ”hej” var väl i stort allt som tillägnades mig. Vi gick in i ett av mötesrummen och jag slog mig ner. Alla andra som kom in till mötet satta sig på motsatta sidan av bordet, varefter ekorotelchefen sade: ”Nu får du förklara dig Stig”. Jag berättade då om bakgrunden till att man inrättat skattebrottsenheten och varför man valde att satsa på personal inom skattemyndigheten. Jag förklarade nogsnamt att syftet inte var att ta jobb av polisen, utan att ett bärande skäl var att utnyttja resurserna på bästa sätt sett i ett flermyndighetsperspektiv, det vill säga att utnyttja skattepersonal för ekonomiska utredningar och klurigheter inom skatte- och bokföringsområdet och att använda polisen på det de är bäst skickade att göra, det vill säga delta i utredningar där det finns behov av tvångsmedel eller andra verktyg som bara polisen har mandat att använda. Syftet med skattebrottsenheten var alltså att myndigheterna totalt sett skulle bli så effektiva som möjligt, vilket man inte internt lyckats förmedla till ekorotelns personal. Det var till och med så illa att man knappt fått någon information alls om att skattebrottsenheten skulle inrättats och varför vi kommit till. En utredare lättade till sist på förlåten och utbrast i termer som ”Vad är det för myndighet vi jobbar på där vi hålls utanför informationsflödet?” I och med att han utbrast i detta förändrades klimatet i mötesrummet radikalt. Det återgick från isande kyla till den varma och positiva stämning som vi tidigare alltid haft innan skattebrottsenheten bildades. Otaliga gånger hade vi tidigare samarbetat på ett mycket bra sätt med denna ekorotel. Och lyckligtvis var allt som vanligt igen efter detta möte, och under efterföljande år hade vi ett som alltid tidigare mycket gott och positivt samarbete med denna ekorotel. Någon fiendskap kände vi aldrig av senare.

Vi hade ju även ytterligare en ekorotel att samarbeta med. Där hamnade vi aldrig i denna situation. Samarbetet kom i gång på ett hyfsat sätt, även om det självfallet fanns en del tvivel och frågetecken om vad detta skulle komma att innebära för ekoroteln i Falun. Däremot märkte vi allt eftersom att det fanns en rädsla för att roteln skulle utarmas om vi tog alla skatteärenden, och en viss form av konkurrenssituation upplevde vi tämligen snart. Detta underblåstes även av en del åklagare som hellre lämnade ärenden till ekoroteln än till skattebrottsenheten, kanske av gammal vana. Det medförde också att våra utredare i Falun fick ta sig an många ärenden från åklagarkammaren i Gävle. Efter något år hamnade vi i en situation där ekoroteln inte hann med alla de ärenden som de tagit på sig att utreda, och jag blev uppringd av en åklagare som ville ha ett möte med oss och ekorotelchefen i Falun. Det skulle komma att påkallas hjälp från oss, förstod jag. Mina utredare i Falun spände ögonen i mig och sa: ”Vi tar inte ett endaste av ekorotels ärenden, dessa får de klara av själva eftersom de betett sig som de gjort mot oss”. Efter en stunds diskussioner redde jag och utredarna ut detta och de insåg också att det bästa var att vi visar oss storsinta och ställer upp när det påkallas hjälp. Efter det efterföljande mötet kände vi oss alla nöjda och samarbetet med ekoroteln utvecklades i allt bättre takt.

## **Kampen om ekobrotten**

Det jag skrivit om ovan är ett litet försök att beskriva vad som kan hända när en ny verksamhet ska slå sig in på tidigare inmutad mark. Det ska inte stickas under stol med att de revir som vi omgående fick känna stängslet på när det gäller samverkande myndigheter, inte på något sätt var unikt för vår externa samverkan. Revirtänkandet kunde också tämligen snabbt kännas internt inom Skattemyndigheten; vi var en ny aktör som i vissa avseenden upplevdes klampa in på områden som andra funktioner inom Skattemyndigheten tidigare haft ensamrätt på. Detta trots att skattebrottsenhetens arbetsuppgifter var helt nya för Skattemyndigheten och något som Skattemyndigheten tidigare inte haft i uppdrag att utföra. Det område som vi främst kände viss misstro från var det som då kallades special- eller ekorevision. Denna funktion var sedan lång tid tillbaka invand med att lyfta på luren och ringa ekoroteln så fort det handlade om misstänkt brottslighet. Och att ringa polisen och få deras uppmärksamhet upplevde vissa inom funktionen lite som kryddan i tillvaron, om man ska beskriva det lite förenklat. Nu skulle man helt plötsligt kontakta skattebrottsenheten i de fall det var aktuellt att diskutera eller samverka vid utredningar om misstänkt ekobrottslighet. För vissa inom ekorevisionen kändes det nog lite som att man nu kanske inte fick den uppmärksamhet som man var van att få från

ekopolisen. Nu ska detta inte överdrivas, för det var stor variation mellan ekorevisionssektionerna vad gäller synen på skattebrottsenheten, och på det hela taget fungerade det överlag bra. Men att det på vissa håll inom Skattemyndigheten upplevdes att skattebrottsenheten var en främmande fågel inom Skattemyndigheten ska det inte stickas under stol med. Tyvärr var det så trots att vi alla var anställda av samma arbetsgivare.

Den utvärdering som gjordes av skattebrottsenheten efter några år och som leddes av Håkan Malmer och där jag själv deltog i referensgruppen, var nära att få benämningen ”Kampen om ekobrotten”. Det namnet hade också kunnat passa in på hur vi på skattebrottsenheten initialt kunde känna från vissa håll bland samverkande myndigheter och inom Skattemyndigheten. Tack och lov klingade detta av förhållandevis snabbt, och det tog egentligen inte så lång tid förrän skattebrottsenheten blev en mycket uppskattad aktör och samverkanspartner inom ekobrottsbekämpningen. Inte minst beroende på att vi såsom tanken var när skattebrottsenheten inrättades, tillfört ny och unik kompetens i ekobrottsutredningarna.

## Expansionen

Undan för undan vann skattebrottsenheten alltmer terräng och förtroende hos våra samverkanspartner. Inte minst åklagarna var tidigt ute med att strö lovord över våra utredare och det de presterade i form av förundersökningsprotokoll. Detta ledde också som bekant till att vi fick möjlighet att utveckla vår verksamhet och att expandera på alla våra orter. För vår del rekryterade vi personal både till Gävle och Falun, och personalstyrkan flerdubbldes med tiden. Så småningom bildades mittregionen inom Skatteverket, och skattebrottsenheten fick helt plötsligt fyra stationeringar inom den nya regionen.

Att slå samman två regioner till en region är inte alldeles enkelt, och det fick även vi på skattebrottsenheten erfaras. Även om skattebrottsenheten var en förhållandevis liten del av Skatteverket med en egen områdesansvarig på huvudkontoret, och med ett nätverk med alla enhetschefer fanns det olika kulturer och arbetssätt som i möjligaste mån skulle ensas samman. Visst kändes det att det fanns spänningar att överbrygga, och mer än en gång diskuterades rätt eller bästa arbetssätt med varierande intensitet. Men på det hela taget gick det ändå förhållandevis bra att slå samman mindre regioner till större sådana, vilket skedde med flera regioner inom Skatteverket. Vad som sedan hände vet alla och en var. Från att ha varit en expansiv verksamhet hann den ekonomiska verkligheten i kapp även skattebrottsenheterna. Stationeringar drogs in, och personalstyrkan började krympa. Om detta tänker jag inte orda mera i denna berättelse.

## **GOB-satsningen**

När regeringen 2009 satte ner foten och tog tag i samhällsproblemet med den grova organiserade brottsligheten (GOB) hände något stort och positivt för skattebrottsenheten. Helt plötsligt fick vi i uppdrag att bemanna det nyinrättade regionala underrättelsecentret (RUC) i Örebro. En ganska så ny värld öppnades för oss, och vi kom med tiden att bli en central och mycket viktig aktör i bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten i mittregionen. Avtal om samverkan med berörda myndigheter träffades och allt praktiskt kring arbetet ordnades. Men, tämligen snart fick vi ånyo känna på att verklig praktisk myndighetssamverkan inte alls är lika lätt som när man skissar på den i teorin. Visst kom vi i gång på ett hyfsat sätt, men gnissel uppstod lite då och då, inte minst när det gällde resurser och vilka ärenden vi skulle prioritera. Vi fick även erfara att polisen hade sina egna problem internt när det gällde arbetet i RUC. Hur som helst, efter drygt ett år genomförde vi en myndighetsgemensam utvärdering av vårt arbete i RUC Örebro. Det blev en mycket lyckad tillställning där vi vände på varenda sten och blickade framåt. När vi initialt under konferensen inventerade vad som varit bra respektive mindre bra i vårt arbete konstaterade vi snabbt att det fanns stor förbättringspotential. Men glädjande nog tog vi oss alla gemensamt samman och upprättade en handlingsplan för hur vi skulle agera för att ta verksamheten framåt mot de mål som satts upp när man inrättade GOB-organisationen. Och till allas stora glädje kunde vi tämligen snabbt härfter konstatera att vårt arbete med att ta verksamheten framåt i enlighet med vår handlingsplan gav effekt. Vår nystart blev mycket lyckad, vågar jag säga utan att överdriva. Och jag kan utan att darra på rösten hävda att efterföljande år blev mycket lyckosamma för vårt arbete i det regionala underrättelsecentret i Örebro. Alla hjälptes åt och bidrog efter förmåga till att utveckla och driva verksamheten på ett mycket bra sätt. Vi lärde oss mycket av detta, och att vi omgående tog tag i initiala problem var en bra lärdom för många. Detta i stället för att bara låta tiden gå i tron att allt ordnar sig. För så är det ju inte, som vi alla vet.

## **Att jobba på en skattebrottsenhet**

Utän överdrift dristar jag mig till att säga att skattebrottsenheten är en mycket uppskattad och omtyckt verksamhet såväl inom som utanför Skatteverket. Många är de som börjat på enheten för att sedan stanna kvar som medarbetare under många år. Vad är det då som gör att man trivs och uppskattar arbetet? Det är kanske inte alldeles enkelt att beskriva med några få meningar. Delvis var det kanske från början nyhetens behag och möjligheten för erfarna revisorer med flera att få pröva något nytt. Men



framför allt tror jag att det handlar om att få utlopp för kreativitet och möjlighet att utreda misstänkta ekobrott på ett grundligt sätt. Att få i uppdrag att utreda de subjektiva rekviziten, dvs. hur och varför det som hänt har hänt känns mycket meningsfullt. Det är ju också det som bland annat skiljer en skatteutredare/skatterevisor från en brottsutredare. Sedan hör det också till saken att skattebrottsenheten tilldelats flera viktiga befogenheter som anställda utanför skattebrottsenheten inte har. Och dessa har glädjande nog blivit flera med åren, även om det fortfarande finns befogenheter som vi längtar efter men ännu inte fått.

Något som man ganska snart märkte och som skiljer sig en hel del från en skatteutredares/skatterevisors vardag, är att mötet med de misstänkta många gånger är betydligt lugnare än när man som revisor går igenom en promemoria med kraftiga skattehöjningar. Vid sistnämnda genomgång inser vanligtvis den skattskyldige att detta kommer att kosta pengar och kanske rent av väldigt höga tillkommande skatter och avgifter som man inte ens kan betala. Kanske blir det även ett kännbart skattetillägg. När du däremot kallas till ett förhör tror jag att många misstänkta trots allt känner att nu har man möjlighet att förklara sig och möjlighet att få upprättelse om man känner sig felaktigt behandlad av Skatteverket. Som tidigare revisor inom skatten märkte jag ganska snabbt att förhörssituationen och andra kontakter med misstänkta i de flesta fall är betydligt lugnare än många gånger när man skulle gå igenom en revisionspromemoria och förklara konsekvenserna för den skattskyldige. Jag har hört många brottsutredare som uttryckt sig så. Visst händer det att det "hettar till" i en brottsutredning också, men jag upplever att det är ganska sällan. Jag vet också att den grundliga utbildning som en brottsutredare får genomgå innehåller en hel del inslag när det gäller uppträdande mot och dialog med de misstänkta. Det är mycket positivt, och det utvecklar också brottsutredarna i hur man agerar i kontakterna med dem som man träffar i sin yrkesutövning.

I detta sammanhang kan jag inte låta bli att dra en anekdot. När jag skriver dessa rader är det bara någon vecka kvar till älgjakten som jag deltar i varje år. I början av 90-talet var jag bland annat ansvarig för ett antal ekorevisorer, och jag vill påstå att vi var ganska så träffsäkra när det gällde att hitta vad vi brukade kalla granskningsvärda objekt. En dag under älgjaksveckan ringer en arg person till Skattemyndighetens växel och söker mig för att klaga på den revision denne varit med om. Växeltelefonisten säger då att jag är ledig för älgjakt, varpå den reviderade snabbt replikerar: "Hoppas dom skjuter honom också". Några sådana kommentarer har jag aldrig fått under den tid jag var ansvarig för skattebrottsenheten, och någon sådan kommentar lär jag

knappast få under årets älgjakt heller. Och hur som helst kan jag avslutningsvis i denna del konstatera att som chef för skattebrottsenheten var klagomålen till mig som chef från misstänkta eller deras försvarare väldigt sällsynta och betydligt färre än när jag ansvarade för revisionsverksamheten. Detta tycker jag understryker det resonemang jag fört ovan.

## Gävleborg – vitt län

Jag var under många år Skattemyndighetens/Skatteverkets representant i samverkansorganet mot ekonomisk brottslighet, SAMEB. Egentligen en något märklig konstellation då det var landshövdingen som var ordförande. Länsstyrelsen är ju inte den första myndighet man tänker på när det gäller brottsbekämpning, även om länsstyrelsen har ett antal verksamheter som tillståndsgivning av olika slag, tillsynsuppdrag med mera. Hur som helst fanns det en hel del bra poänger med att samla detta organ, inte minst när det gällde att knyta kontakter, att främja och utveckla samarbetet myndigheter emellan o.s.v. Även om det inte handlade om några operativa ärenden de gånger som samverkansorganet hade sina möten kunde det ändå sås frön till framtida gemensamma insatser.

En speciell sak som hände när det gäller samverkansorganet i Gävleborgs län inträffade under 1997, dvs. något år innan skattebrottsenheten startade sin verksamhet. Lite av en händelse fick vi vetskap om att det fanns möjlighet att söka medel från Finansdepartementet för projekt för insatser för att bekämpa misstänkt ekonomisk brottslighet. Tillsammans med dåvarande landshövdingen i Gävleborgs län, Lars Eric Ericsson, knåpade jag på uppdrag av samverkansorganet ihop en ansökan som skickades in till Finansdepartementet. Till vår stora glädje beviljades vi medel för ett projekt vi kallade ”Gävleborg – Vitt län”. Projektet kom att drivas som ett samverkansprojekt inom Gävleborgs län tillsammans med länsstyrelsen och genom samverkansorganet mot ekonomisk brottslighet som initiativtagare. Projektet delades upp i tre delprojekt, PREvision Gävleborg, PEK-projektet i Gävleborg samt EU-relaterade stöd- och kontrollfrågor. Tyngdpunkten i delprojekten var av förebyggande karaktär, och de innehöll en rad aktiviteter för att informera och sprida kunskap om hur och varför man ska göra rätt för sig när det gäller förpliktelser gentemot det allmänna. Ett annat viktigt syfte var att förbättra samverkan mellan myndigheterna, och i den slutrapport som lämnades understryks att arbetssättet med myndighetssamverkan hade effektiviserat kampen mot den ekonomiska brottsligheten utan fara för den personliga integriteten.

När jag nu blickar tillbaka på de insatser som gjorts genom detta projekt kan jag konstatera att det låg helt rätt i tiden att satsa

mycket på förebyggande arbete genom besök och informationsinsatser, ibland riktade till allmänheten, men ibland riktade till olika yrkesgrupper eller organisationer i samhället. Trots att jag själv egentligen är mera av en ”kontrollperson” och förespråkare för operativa insatser och lagföring vid bekämpandet av den ekonomiska brottsligheten, känns det mycket roligt att ha varit med och startat detta projekt som rönt stor uppmärksamhet såväl inom som utom Gävleborgs län.

## En titt in i framtiden

Lika svårt som det är för SMHI att spå väder, nästan lika svårt är det att sia om hur ekobrottsbekämpningen kommer att se ut i framtiden. En viss överdrift kanske, men lätt är det inte utifrån den erfarenhet vi bär med oss av historien kring hur ekobrottsfrågorna hanterats de senaste decennierna. Men, jag ska i vart fall försöka mig på en gissning.

Samhällsutvecklingen med en kraftigt ökad internationalisering, hög befolkningstillväxt, en IT-utveckling som rusar och ett allt större antal personer som närmar sig eller har passerat pensionsåldern har inneburit att våra folkvalda och dess myndigheter mer och tydligare talar om ”finansieringen av välfärden”. Just orden finansiering, välfärd och angrepp mot välfärdssystemen är ord som förekommer flitigt i media idag. I artiklar och inslag i allt från TV till kvällstidningar påminns vi ständigt om dessa ord och dess påverkan på oss idag och i framtiden.

Att komma ihåg i detta sammanhang är att våra välfärdssystem finansieras av de skatter och avgifter som alla förväntas betala efter förmåga, och allra helst av fri vilja. Att ha ett väl fungerande skattesystem och en myndighet som förvaltar hanteringen av våra skatter och avgifter är en av förutsättningarna för att samhället sett ur ett förvaltningsperspektiv ska fungera. Sedan är det självfallet också så att medborgarnas förtroende för myndigheter, skattesystemet och deras inställning till att vilja göra rätt för sig också är en avgörande faktor för att samhällsekonomin ska fungera på avsett sätt. Vad jag vill komma till med detta kortfattade resonemang är att jag är helt övertygad om att administrationen och kontrollen av hur våra skatteregler följs kommer att få en fortsatt mycket viktig roll under många många år framåt. Det samma gäller även andra myndigheters hantering av och system för utbetalningar av ersättningar inom välfärden.

Vi ser idag ett tydligt behov av samverkan mellan alla berörda myndigheter för att framgångsrikt kunna bekämpa grov brottslighet, inte minst den grova ekonomiska brottsligheten. Vi ser också att många gånger är möjligheten att kunna bekämpa den grova brottsligheten beroende av att man har vad vi kall-

lar en ”skatteingång” i ärendet. För sanningen är otvivelaktigt den att den främsta drivkraften hos brottslingar är att nå så stor ekonomisk vinning av sin brottslighet som möjligt. Detta samtidigt som viljan och intresset av att göra rätt för sig i form av att betala skatter och avgifter är obefintlig, eller i vart fall näst intill obefintlig. Och som extra krydda i de brottsliga äventyren vill brottslingarna också allra helst få ersättningar av staten i form av sjukersättning eller annan ersättning från exempelvis Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller någon annan myndighet som betalar ut ersättningar ur våra välfärdssystem. Detta samtidigt som man ägnar sig åt brottslighet och inte alls är berättigad att få denna ersättning. Många gånger är det alltså fråga om samtidig dubbel eller flerdubbel brottslighet.

Skatteverket har en central roll inom statsförvaltningen i och med att vi hanterar skatte- och avgiftsuppbörden. Beloppsmässigt handlar det om svindlande belopp, någonstans i storleksordningen 1 600 miljarder årligen. Jag är ganska så övertygad om att Skatteverket inom en snar framtid kommer att få en hel del utökade uppdrag när det gäller insatser och samverkan för att bekämpa hot och angrepp mot våra skatte-, -avgifts och välfärdssystem. Även flera andra myndigheter kommer sannolikt också att få sådana uppdrag. Samverkan är och kommer att förbli en nyckel till framgång inom brottsbekämpningen. Det är jag helt övertygad om. Samhällets insatser för att värna våra skatte-, -avgifts och välfärdssystem kommer med all sannolikhet att öka undan för undan, och i och med detta kommer det att bli ett fortsatt fokus på bekämpning av den ekonomiska brottsligheten.

När det gäller hur brottsligheten kommer att bekämpas i framtiden är jag inte helt övertygad om att insatserna kommer se lika ut som idag. Vi märker en tydligare inställning från våra uppdragsgivare (regering och riksdag) att man förväntar sig ”klirr i kassan”, det vill säga att myndigheterna återför vinsterna av brottsligheten. ”Go for the money” är ett välkänt uttryck idag, liksom tillgångsinriktad brottsbekämpning. Jag tror att vi kommer att få se mycket mera av det i framtiden. Liksom att administrativa åtgärder i stället för långa och kostnadskrävande förundersökningar blir ett allt viktigare instrument inom ekobrottsbekämpningen.

Att ekobrottsbekämpningen kommer att ha fortsatt hög prioritet är jag sammanfattningsvis övertygad om, och jag hoppas också verkligen att så blir fallet. Men som sagt, detta är mina högst personliga reflexioner. Och som man ofta brukar säga; osvuret är bäst....

## Slutord från en skattmas

Under hela min långa karriär inom skatten har det alltid pratats om vissa branscher, inte minst branscher inom kontanthandeln. Några år in på 90-talet i samband med att stads- och gatufesterna växte upp som svampar ur jorden, började vi i Gävleborgs län att intressera oss lite extra för dessa. Tillsammans med polis, kronofogdemyndigheten med flera myndigheter genomförde vi flera gånger insatser vid dessa aktiviteter för att kontrollera om knallarna och de som sålde mat och dryck hade erforderliga tillstånd m.m. Vårt arbete rönste positiv uppmärksamhet, och intresse visades från flera håll. Bland annat hörde man av sig från Branschsaneringsutredningen och undrade om man kunde få vara med ut på fältet vid något tillfälle för att studera våra arbetsmetoder. En av utredningens två deltagare då vi ett år kontrollerade handeln vid Gävle Cityfest var en medarbetare vid namn Lars Korsell. Närmare presentation överflödig. Detta är mer än tjugo år sedan, och det var första gången jag träffade Lars. Inte kunde jag då ana att Lars genom Brottsförebyggande rådet skulle komma att bli en mångårig och mycket uppskattad myndighetsföreträdare som jag stöter på i olika sammanhang då våra myndigheter deltar i olika möten, workshops m.m för att utvärdera och utveckla ekobrottsbekämpningen. Lars är en person som betytt och fortfarande betyder mycket för ekobrottsbekämpningen i Sverige. Ibland är världen liten ...



# Finansiell brottslighet eller marknadsmisbruk eller är det kriminellt att handla med aktier?

*Jan Leopoldson*, kammaråklagare, Ekobrotts-  
myndighetens finansmarknadskammare, Stockholm

## Finansiell brottslighet eller marknadsmissbruk eller är det kriminellt att handla med aktier?

### Inledning

Jag har arbetat 8 år med att utreda och lagföra personer för otillbörlig marknadspåverkan och insiderbrott. Det har varit folk i finansbranschen, näringslivet eller vanligt folk som handlar aktier från sin internetdepå. Fortfarande får jag ofta frågan om det verkligen kan vara kriminellt att handla med aktier? Denna fråga får jag av såväl journalister, advokater, misstänkta som av så kallade upplysta personer. Jag svarar varje gång att det beror på hur man handlar. Det verkar finnas en djuplodad föreställning om att värdepappersmarknaden utgör någon slags frizon. Att det inte kan vara kriminellt att handla med aktier. Ett vilda västern, där man får tillåta sig det mesta.

Det verkar också finnas en föreställning om att handla på aktiemarknaden är endast något för den privata sfären, där man får göra som man vill, och det ska inga myndigheter lägga sig i. Ett annat uttryck för många personers förhållningssätt till aktiemarknaden är deras förtrolighet med mäklarkåren. Jag har lyssnat på många inspelningar från telefonsamtal mellan kunder och mäklare och förundrats över hur öppna och frispråkiga många kunder är när man talar med sin mäklare eller placeringsrådgivare. Det verkar närmast som att mäklaren blir någon form av terapeut som man lättar sitt hjärta för. Kunder berättar om företeelser som man annars är tyst om. Många vill gärna visa att man minsann inte är någon vanlig kund. En del blåser upp sig och skryter om att de har lite ”extra information” eller gärna vill berätta för mäklaren att de kan handeln och därför vet hur man utför en ”fiffig” orderläggningen. Man ser mäklaren mer som en kompis som man bollar idéer med. Detta psykologiska fenomen underlättar naturligtvis min bevisföring och har många gånger varit avgörande för åtalsbeslut och fällande dom.

Marknadsmissbruksbrotten, dvs. insiderbrott, röjande av insiderinformation och otillbörlig marknadspåverkan är inga måls-



ägandebrott. Till skillnad från många andra brott är det svårt att visa på vilket sätt en enskild aktör drabbats och hur mycket denne förlorat på grund av en insiderhandel eller av att kursen eller handelsvolymen blivit manipulerad. Åklagaren kan alltså i normalfallet inte luta sig mot en förtvivlad och gråtfärdig småsparare i rättsalen. Marknadsmisbruksbrotten riktar sig mer mot marknaden.

## Marknaden

*Vem är då denna marknad?*

Värdepappersmarknaden utgörs av dem som handlar, dvs. småsparare, daytraders, bolag, pensions- och kapitalförvaltare, värdepappersinstitut och banker. Numera handlar många aktörer genom så kallade direct market access (DMA), dvs. man lägger ordrar genom sin internetdepå utan handpåläggning av en mäklare. Större professionella och institutionella aktörer, som försäkringsbolag och pensionsfonder, använder sig dock fortfarande av aktiemäklare.

Kriminaliseringen av vissa förfaranden på värdepappersmarknaden syftar till att förhindra marknadsmisbruk för att säkerställa marknadens integritet och förbättra investerarens skydd på och förtroende för marknaden. Lagstiftaren vill alltså skydda marknaden mot oegentligheter. Den nuvarande svenska marknadsmisbrukslagen (SFS 2005:377) reglerar vad som är straffbart. Reglerna bygger på EU-rättsliga akter som utgör miniminorm.

*Varför är det så viktigt att skydda marknaden?*

Finansmarknaden i allmänhet och värdepappersmarknaden i synnerhet kan man säga är huvudblodådern, aortan i samhällsekonomin. När den amerikanska investmentbanken Lehman Brothers gick omkull hösten 2008 gav det svallvågor genom hela världsekonomin. På flera håll i världen ledde finanskrisen 2008–2009 till flera års recession där hela länder riskerade att gå i konkurs, och även eurosamarbetet hotades. Krisen pågick i flera år, och ännu fem år senare pågick arbetet med att städa upp i efterdyningarna av krisen, bland annat genom pågående rättsprocesser och utförsäljningar av tillgångar ur konkursbon. Även Sverige drabbades med efterföljande lågkonjunktur och arbetslöshet.

*Varför är det då så viktigt att finansmarknaden fungerar?*

Finansmarknaden förser företagen med riskvilligt kapital. Tillgång till kapital är ofta en förutsättning för att företagen ska kunna utvecklas, expandera och anställa fler. Om företagen anställer fler ökar också skattebasen och konsumtionen, som i sin tur leder till att företagen går bättre osv. Hushållens besparingar mår bättre av att vara placerade på en väl fungerande marknad.

Det ger möjlighet till att hushållens inkomster ökar. Om hushål-  
len får mer pengar ökar även konsumtionen. Vilket leder till  
företagen anställer. Samma sak gäller våra pensioner som är pla-  
cerade i fonder. De utvecklas bäst i en väl fungerande marknad.

#### *Vad är då en väl fungerande marknad?*

En börschef sade i en tidningsintervju: ”om man inte litar på  
marknaden vågar man inte handla”. Det handlar alltså om  
förtroendet för marknaden. För att våga handla och riskera sitt  
kapital måste man kunna lita på att börskurser och volymer är  
riktiga, dvs. marknadsmässiga. Att det är marknaden som sätter  
kursen/priset, volymen och ingen annan. Priset på en aktie och  
hur många aktier som handlas (volymen) utgör grunden för aktö-  
rernas placeringsbeslut.

Priset/kursen skapas av den brytpunkt där köpare och säljare  
möts. Vad ett noterat bolag är värt bestäms av denna brytpunkt.  
Priset gånger antal aktier utgör värdet på bolaget. Balansräk-  
ningen påverkas också av vad priset/kursen är på värdepap-  
persinnehav i andra bolag. Med andra ord påverkar börsvärdet  
årsredovisningarna.

Det betyder att om kursen och volymen är missvisande på grund  
av manipulation eller insiderhandel, blir bolagets värde även  
missvisande. Då kan man inte på ett rättvisande och korrekt  
sätt värdera vad bolaget är värt. Sätts inte kursen av köpare och  
säljare, dvs. marknaden, blir underlaget för placeringsbeslutet  
missvisande. Utsätts marknaden för svindlerier, manipulationer  
och insiderhandel blir kurser och handelsvolymer inte att lita på.  
Och som sagt – ”om man inte litar på marknaden vågar man  
inte handla”. Om inte investerarna, såväl större institutionella  
som privatpersoner, känner förtroende för att kursättning och  
handelsvolymer är riktiga, blir de återhållsamma och till och  
med avstår från att handla. Detta är vad som hände Oslobörsen i  
början på 90-talet.

#### *Vad händer om handeln minskar?*

Börserna och marknadsplatserna är beroende av likviditet. Lik-  
viditet på marknaden beskriver hur väl handelsflödet fungerar  
för ett eller flera värdepapper. Om det finns en stor kvantitet  
till försäljning är det enkelt för köpare att hitta ett acceptabelt  
anbud, och likviditeten är då god. Vid en likviditetskris finns det  
få eller inga öppna anbud, varken på köp- eller säljsidan, vilket  
innebär att handelsflödet för värdepapper stannar upp och mark-  
naden inte längre är likvid. Företagens möjlighet till riskvilligt  
kapital, bankernas utlåningsverksamhet, hushållens sparande och  
våra pensioners utveckling är alltså i högsta grad beroende av att  
börser och marknadsplatser har god likviditet. Om kurser och

handelsvolymerna är dopade genom marknadsmanipulationer eller insiderhandel leder det i längden till minskad handel och likviditet med följd att centrala delar i samhällsekonomin påverkas negativt. Det är därför av yttersta vikt att förhindra marknadsmissbruk för att säkerställa marknadsintegritet och förbättra investerarens skydd på och förtroende för marknaden.

## Skyddet för marknaden

För att skydda förtroendet för marknaden har vi i Sverige förutom börsernas och marknadsplatsernas handelsövervakning även Finansinspektionens (Fi) tillståndsgivning och tillsyn över regelverket. Vissa förfaranden är även kriminaliserade. Insiderhandel, röjande av insiderinformation och otillbörlig marknadspåverkan är enligt marknadsmissbrukslagen brott som utreds och lagförs av Ekobrottsmyndigheten (EBM) som är en åklagarmyndighet. Finansmarknads-kammaren (FMK) är den kammare på EBM som arbetar med marknadsmissbruksbrotten, dvs. insiderbrott, röjande av insiderinformation och otillbörlig marknadspåverkan. FMK utreder och lagför även svindleribrott i noterade bolag. FMK är i sin tur beroende av att handelsövervakningen på börserna och marknadsplatserna fungerar. Det gäller även i viss mån övervakningen på värdepappersinstituten till exempel Avanza och Nordnet. Finansinspektionen har även ett transaktionsrapporteringsystem, TRS.

I januari 2012 bildades Finansmarknads-kammaren på EBM. Åklagare och poliser skulle arbeta tillsammans med civila utredare, finansmarknadsspecialister och back-office. Medarbetarna på kammaren fick då möjlighet att fokusera och specialisera sig på marknadsmissbruksbrotten. Kammaren satsade på att utveckla utredningsmetoderna och använde sig av tvångsmedel i större utsträckning. Samverkansarbetet med Finansinspektionen, börserna och marknadsplatserna fördjupades och utvecklades. Det ledde snabbt till att kompetensen på kammaren ökade både avseende själva straffbestämmelserna och värdepappersmarknaden. Utredningstiderna kortades. Antalet åtal och fällande domar ökade. FMK har blivit börsgolvets renhållningsarbetare. Ett renhållningsgång som ständigt är där, städar och sopar för att håller rent från fiffel och båg. Kallelser till förhör, delgivning av brottsmisstanke, tillslag och fällande domar ger eko på marknaden. Affärspressen skriver mycket och gärna om detta. Signalerna till marknadsaktörerna blir därför tydliga; Er handel ger avtryck som EBM kan följa. Ni kan få besök hemma eller på kontoret kl 06 på morgonen. Ni kan få tillbringa er dygnsvila på annan plats än hemmet. Folk blir faktiskt fällda för insiderbrott. Det kan vara kriminellt att handla med aktier. Ni kan få lämna styrelserummen vid blotta misstanken. Ni kan få sparken.

Vem vill anställa någon som man inte kan lita på. Börsbolagen vill inte förknippas med svindlerier, kursmanipulation, läckage av och handel med insiderinformation. Det är inte bra för varumärket. Vem vill göra affärer med ett bolag vars ledning läcker? Förtroende är det som gäller vid affärer. Läckage av insiderinformation kan påverka börskursen till den grad att budpremien (priset) vid ett företagsförvärv äts upp och hela förvärvet riskeras. En effektiv bekämpning av marknadsmissbruk leder alltså till att marknadsaktörer som överväger att manipulera marknaden eller att utnyttja insiderinformation ställer sig frågan om det är värt att riskera välavlönade anställningar, styrelseposter och sitt eget varumärke för att tjäna lite till.

## Bekämpa marknadsmissbruk

*Hur bekämpar man marknadsmissbruk på bästa sätt?*

Finansmarknadskammaren (FMK) på EBM har haft sina föregångare. Statsåklagarmyndigheten för speciella mål, REKO, Kammaren för särskilda brottsutredningar, sjätte kammaren och Nationella ekobrottskammaren. FMK skiljer ut sig på så sätt att måltyperna endast är koncentrerade till svindlerier, obehörigt röjande av insiderinformation, insiderbrott och otillbörlig marknadspåverkan.

Utifrån tidigare erfarenheter från sjätte kammaren och Nationella ekobrottskammaren och nu från FMK kan jag utmejsla vissa framgångsfaktorer för bekämpning av marknadsmissbruket:

*Specialisering med fredade resurser.* Leder till att kunskapsnivån ökar beträffande brotten och hur värdepappersmarknaden fungerar. Med fredade åklagar- och utredningsresurser kan man på ett bättre sätt planera verksamheten utan störningar. Underlättar prioriteringar utan att ”mindre” ärenden försummas. Man märkar med ett större antal tillslag med tvångsmedel vilket leder till att bevisning säkras snabbare. Effektiviteten gynnas. Åklagarna blir snabbare i sina beslut eftersom de kan området. Utredarna har bättre fart i utredningsarbetet, då utredningarna är likartade med erfarenhetsmässiga vinster som följd.

*Kompetensutveckling.* Större delen av medarbetarna har genomgått SWEDSECS utbildning för licensiering av finansiella rådgivare, så kallade mäklarkörkort. En del har även genomfört licensieringstestet med godkänt resultat. Kontinuerliga möten med Finansinspektionen, börserna och marknadsplatserna erbjuder kunskapsutbyte som är kompetensutvecklande.

*Samverkan.* Ett fördjupat och intensifierat samarbete med Finansinspektionen. I stället för revirtänkande och konkurrens har samarbetet lett till ett gemensamt synsätt om att båda myndigheternas arbete syftar till att skydda marknaden från oegentligheter

och höja förtroendet för denna. Samverkan även på operativ nivå. Finansinspektionen har även utvecklat sitt transaktionsrapporteringsystem (TRS). Samverkan med handelsövervakningen på börserna Nasdaq, NGM och marknadsplatserna First North och Aktietorget är också en viktig framgångsfaktor. För att samverkan ska vara optimal bör den ske systematiskt och även på operativ nivå.

*Tvångsmedel.* Att säkra spår av insiderinformation kräver en snabb insats. Telefoner, datorer och e-post måste tas i beslag och undersökas innan viktig data raderas. Även vid otillbörlig marknadspåverkan/marknadsmanipulation kan tvångsmedel vara effektivt.

Användandet av tvångsmedel som frihetsberövande, husrannsakan och beslag och även hemliga tvångsmedel som avlyssning, telefonlistor och geografisk positionering om var telefoner och datorer befunnits ska givetvis användas inom gällande regelverk och vara proportionerligt.

*Snabbhet.* Bevisning är färskvara. Det är en gammal sanning som håller. Det är därför givetvis ett måste att ta sig an misstankarna omedelbart. FMK arbetar med lottningsteam. För varje vecka finns ett team redo att ta sig an rapporter och anmälningar från marknadsplatser, värdepappersinstitut, banker och Finansinspektionen. Kammaren tar årligen emot 250–300 rapporter och anmälningar. FMK följer även vad som skrivs till exempel i affärspressen, och om misstankar uppstår kan FMK starta ett ärende, och åklagaren kan besluta om att inleda förundersökning. Samma dag som en anmälan om marknadsmissbruksbrott inkommer till kammaren tar sig teamet an anmälan. Teamet är sammansatt av medarbetare från de yrkesroller som arbetar på kammaren. Åklagare, poliser/finansmarknadsutredare, revisorer, back-office och finansmarknadsspecialister. Direkt när en anmälan kommer till kammaren samlas teamet i sammanträde. Man går igenom anmälan och åklagaren kan samma dag fatta beslut om att förundersökning ska inledas och ge direktiv. Bevissäkring kan därför ske omgående. Tillslag med husrannsakan och frihetsberövande kan alltså ske omedelbart därefter.

*Integrerat utredningsarbete med huvudutredare.* FMK arbetar integrerat. De olika yrkesrollerna arbetar tillsammans i mötesformer. Det ger dynamik när man bollar tankar med varandra och prövar olika hypoteser. Arbetssättet ger också kompetensutveckling när de olika yrkesrollerna integrerar. Effektivare och snabbare kommunikationsvägar blir också följderna, och alla medarbetare känner sig delaktiga och motiverade.

Huvudutredare är en polis eller en finansmarknadsutredare (civil utredare). Denne har en central roll i teamet, är spindeln i nätet och lägger upp och strukturerar arbetet med utgångspunkt

i åklagarens direktiv. Huvudutredaren är huvudansvarig för utredningens fortskridande efter uppstartsmötet och ska i varje stadium av utredningen hållas underrättad om och omgående ha tillgång till all information som tillförs ärendet. Han eller hon kallar till utredningsmöten och är föredragande vid mötena om inte annat bestäms. Huvudutredaren ansvarar för att beslutade utredningsåtgärder vidtas, sätter upp tidsgränser för de åtgärder som vidtas av övriga teamet och bevakar att dessa hålls, bevakar att teamet är rätt bemannat i proportion till utredningens storlek, ansvarar för att regelbunden återkoppling sker till åklagaren efter att åtgärder vidtagits och ansvarar för att återkoppling sker till åklagaren i de fall tidsgränser inte hålls.

*EU-rätt.* Det gäller att lära domstolen att den svenska marknadsmissbrukslagen ska tolkas i ljuset av de EU-rättsakter som den svenska lagstiftningen vilar på. Därför är det viktigt att ständigt följa EU-rätten vad avser rättsakter och domstolsutslag, i stället för att endast fokusera på den nationella lagstiftningen. Åberopande av direktivens skrivningar om pump & dump via elektroniska medier, ”the reasonable investor test” är sådana exempel. Med pump & dump avses att en eller flera aktieägare haussar aktien genom överdrivna, partiska, vilseledande eller falska uttalanden till exempel på aktiechattar. När sedan kursen pumpats upp, säljer dessa personer av sitt innehav med följd att kursen sjunker. EU-domstolens domar: Spector Photo, Daimler/Gelt, La Fonta och IMC Securities BV/Stichting utgör exempel på EU-rättens utveckling. I senare svenska insiderdomar kan man se hur domstolarna beaktat EU-rätten.

*Pedagogisk presentation i domstolen.* Marknadsmissbruksbrotten är ofta komplexa. För fällande dom kräver bevisföringen ofta ett exercerande av innehållet i orderböcker och beskrivning av hur värdepappershandel går till i allmänhet och den aktuella handeln i synnerhet. Domstolen har ofta inte närmare kunskap om handeln. Därför är det även svårt för domstolen att exempelvis värdera substansen av handelstekniska invändningar från den tilltalade och dennes försvarare. I förevarande situation är det särskilt viktigt med en pedagogisk presentation av målet från åklagarsidan. Sedan åklagarna bland annat har tillägnat sig metodiken med pedagogiska PowerPoint-presentationer har antalet fällande insiderdomar ökat.

## **Framtidens marknadsmissbruk och dess bekämpning**

Den så kallade marknaden är i ständig utveckling och förändring. Nya finansiella instrument och produkter lanseras. Marknaden blir alltmer fragmentiserad, dvs. när en order läggs i Sverige kan avslutet ske på någon börs eller marknadsplats i Europa. Antalet marknadsplatser ökar. Exempel är Dark Pooles, ett privat forum

för värdepappershandel. Courtagesspress med följd att det blir billigare att handla och att handeln ökar och Robot/algoritmhandel. Med algoritmisk handel menas handel med finansiella instrument där en datoralgoritm automatiskt bestämmer enskilda orderparametrar med begränsat eller inget mänskligt ingripande.

Ju fler bolag som noteras tycks även påverka sammansättningen i styrelserummen. Styrelserna i mindre utvecklingsbolag utgörs inte sällan av ledamöter som inte har någon större erfarenhet av arbete i börsnoterade bolagsstyrelser eller kunskap om regelverket och uppförandekoder som omgärdar styrelsearbetet, bolagets och ledamöternas egen handel.

Utvecklingen är sådan att den ställer större krav på handelsövervakningen för att hänga med i att fånga upp misstänkta transaktioner. Samverkan behövs, inte bara mellan EBM och Fi och börserna/marknadsplatserna, utan även mellan EU-ländernas finansinspektioner och mellan börserna/marknadsplatserna i Europa och i övriga delar av världen.

Samarbetet mellan EBM, Fi, börserna och marknadsplatserna synes fungera väl men kan vidareutvecklas, särskilt på operativ nivå i syfte att tidigt fånga upp misstänkta transaktioner och analysera nya förfaranden.

Finansinspektionen har visserligen sitt transaktionsrapporteringsystem (TRS), men det är inte ett övervakningssystem. Man kan med visst fog anse att det kanske inte är en rimlig ordning att EBM och Fi ska vara beroende av privata bolags övervakningssystem och -tjänster. Ett alternativ kan vara att staten genom Fi eller EBM övervakar marknaden med ett system.

Analyser av värdepapper och investeringsrekommendationer är inte längre förbehållet affärspressen. Analyserna har flyttat in på internet, troligen för gott. Finansiella nätsajter som Avanzas placera.nu och rådgivningssajten Redeye och Dagens industris börssnack är populära. Vem som helst kan i dag skriva på dessa börsforum och bloggar.

På dessa sajter kan man vara anonym och dölja sig bakom en signatur. Man kan skriva att man till exempel är forskare eller läkare trots att man inte är det och i övrigt teckna en bakgrunds- och erfarenhetsbild som inte stämmer. Har man dessutom specialkunskaper inom branschen som man kanske har förvärvat genom pågående studier eller genom en ordentlig research av bolaget i fråga kan analyserna och investeringsrekommendationerna te sig högst trovärdiga.

Analyserna kan sedan användas för att haussa bolagen. Strax före publiceringen av inläggen på börssajterna har man dessutom i bolaget köpt på sig betydande positioner som man säljer

omedelbart efter publiceringen. Under det man säljer trycker man även upp kursen genom köp av enstaka aktier till en högre kurs än senast betalda i syfte att få sälja så dyrt som möjligt. Marknadsmisshandelen har alltså flyttat in på nätet.

#### *Ny marknadsmisshandelslag*

Regeringen beslutade den 18 oktober 2012 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag till ändringar och anpassningar av den lagstiftning som rör insiderhandel och otillbörlig marknadspåverkan på finansmarknadsområdet (marknadsmisshandel) i syfte att säkerställa att Sverige uppfyller EU-rättsliga krav samt att utredning och bekämpning av marknadsmisshandel ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt. Tilläggsdirektiv gavs 2013 respektive 2014.

Den så kallade marknadsmisshandelsutredningen överlämnade i juni 2014 betänkandet marknadsmisshandel 2 (SOU 2014:46) till regeringen.

Utredningen föreslår bland annat ett reformerat sanktionssystem för en mer effektiv bekämpning av marknadsmisshandel. Vid sidan om det straffrättsliga systemet, ska det finnas ett administrativt sanktionssystem. Uppsåtliga gärningar som utgör brott av normalgraden, grova brott, liksom anstiftan och medhjälp till sådana brott ska enligt utredningen vara fortsatt straffbelagda. Detsamma ska gälla för försök till insiderbrott samt för försök och förberedelse till grovt insiderbrott.

En ny bestämmelse som straffbelägger försök till marknadsmanipulation (tidigare otillbörlig marknadspåverkan) införs i marknadsmisshandelslagen. Straffansvaret slopas för oaktsamma och ringa brott som i stället blir föremål för prövning och sanktioner i det administrativa förfarandet.

Utredningen föreslår vidare en fördelning av utredningsansvar och utvidgade utredningsbefogenheter för Finansinspektionen. Finansinspektionen ska även fortsättningsvis vara skyldig att anmäla till Ekobrottsmyndigheten när det finns anledning att anta att ett marknadsmisshandelsbrott har begåtts. Enligt utredningens förslag ska Ekobrottsmyndigheten alltså ansvara för att bedriva förundersökningar och väcka åtal för brott enligt marknadsmisshandelslagen. Finansinspektionen kommer alltså självständigt att bedriva undersökningar avseende misstänkta överträdelse av marknadsmisshandelsförordningen. När Ekobrottsmyndigheten har beslutat om att inleda en förundersökning får, enligt utredningens förslag, Finansinspektionen inte vidta några undersökningsåtgärder på eget bevåg. Utredningen föreslår däremot att Finansinspektionen ska kunna anlitas som biträde i förundersökningen.



Om Ekobrottsmyndigheten beslutar att inte inleda förundersökning, eller att lägga ned en förundersökning, ska myndigheten underrätta Finansinspektionen, som därefter får fortsätta utredningen enligt bestämmelserna för det administrativa sanktions-systemet. Om det i ett sådant fall framkommer omständigheter som leder till att inspektionen bedömer att det trots allt finns anledning att anta att brott har begåtts, ska inspektionen, enligt utredningens förslag, anmäla detta till Ekobrottsmyndigheten på nytt.

Det föreslagna vägvalssystemet och fördelningen av utredningsansvaret kräver att myndigheterna samarbetar med varandra. Detta kräver i sin tur också att myndigheterna kan dela information med varandra. En ny paragraf införs i offentlighets- och sekretesslagen med en sekretessbrytande regel som ger myndigheterna möjlighet att utbyta information.

För att ovanstående system ska fungera och bli effektivt krävs i praktiken att EBM och Fi ytterst konkret samverkar operativt och att revirtänket slopas för samarbetsviljan.

#### *Framtiden och önskemål*

Bekämpningen av framtidens marknadsmissbruk skulle även må bra av att det ställdes högre krav på bolagen för att över huvud taget komma i fråga för notering och att börsernas och marknadsplatsernas tillsyn över bolagen skärptes. I dag kan ”oseriösa bolag” bakvägen köpa in sig på en marknadsplats genom att köpa ett redan noterat bolag och sedan ändra namn och verksamhet.

Bubblan brukar spricka först efter det att insynspersonerna i de ”oseriösa bolagen” sålt av, oftast med stora förtjänster, och då är småspararna redan blåsta och skadan skedd. För att mota Olle i grind är det önskvärt att tvinga bolagen att i större utsträckning än vad som sker i dag styrka den information de ger marknaden. Om de inte kan det bör avnotering aktualiseras.

Reglerna om det så kallade beslagsförbudet i rättegångsbalkens 27 kapitel bör ändras. Reglerna syftade en gång i tiden till att familjemedlemmar och nära släkt inte skulle behöva vittna mot varandra. Denna bestämmelse utgör i dag ett väsentligt hinder för utredning och lagföring av insidermål. I praktiken innebär bestämmelsen att om till exempel sonen är en insynsperson i börsbolag och innehar insiderinformation om ett företagsförvärv och läcker denna information till fadern som handlar på informationen, kan inte EBM ta deras e-post- och sms-kommunikation i beslag för att säkra bevisning. EBM får inte ens titta på kommunikationen eller än mindre åberopa den som bevisning. Trots att det genom exempelvis e-post och sms finns tillräcklig bevisning

för en fällande dom tvingas EBM att lägga ner förundersökningen, och både sonen och fadern går fria, oftast efter ha gjort sig en rejäl vinst. Det är relativt vanligt att insiderbrott sker genom samverkan mellan familjemedlemmar.

Det är inte rimligt att åklagaren inte ska kunna ta handlingar och digital kommunikation i beslag och åberopa dem som bevisning för det fall att båda familjemedlemmarna är misstänkta för insiderbrott. I dag är familjen och nära släkten en frizon för insiderbrottslighet.

Det är även rimligt att skärpa straffskalorna för marknadsmissbruksbrotten, otillbörlig marknadspåverkan och insiderbrott. Påföljderna för marknadsmissbruksbrott måste vara markant kännbara då denna brottslighet är systemhotande för finansmarknaden och i sin tur för samhällsekonomin, företagandet, bankernas utlåningsverksamhet, pensionerna och för privatpersoners sparande. Som en börschef sade; ”om man inte kan lita på bolagens information, kurser och handelsvolymen vågar man inte handla”.

En straffskärpning skulle även underlätta möjligheterna till att få domstols tillstånd till avlyssning. Ett verktyg som är nog så viktigt för att framgångsrikt utreda och lagföra denna brottslighet.

Och slutligen till frågan om det verkligen kan vara kriminellt att handla med aktier? Ja, det kan faktiskt vara kriminellt att handla med aktier.

# Konkursbrott

*Rolf Åbjörnsson*, advokat, Stockholm.

## Konkursbrott

### Inledning

I över 40 år har jag arbetat med konkurser. Det har varit en blandad portfölj, men sedan 1984 har jag i stort sett huvudsakligen handlagt stora konkurser. Under den ekonomiska kollapsen åren 1989–1993 handlade jag och mina kollegor på advokatbyrån ett extremt antal stora och komplicerade konkurser. Sannolikt och förhoppningsfullt får man tro att det skedet var helt unikt. Konkurserna innefattade då stora byggbolag, rederier, bank och försäkringsbolag. 1992 uppgick antalet konkurser till 22 000. Numera handlägger jag inte längre konkurser, och de konkursuppdrag jag haft är alla avslutade.

Arbetet med konkurser på fältet gav mig djupa inblickar i näringslivets baksida. Jag fick också mycket handfast lära känna ekobrottsutvecklingen i Sverige. Mycket av dessa erfarenheter gjorde att jag engagerade mig, först i föreningslivet som ordförande för konkursförvaltarna i Sverige och därefter politiskt med ett riksdagsuppdrag under åren 1998–2002. Politiskt var jag i den allmänna debatten för etablerandet av en Ekobrottsmyndighet. Huvudskälen var att säkerställa ekonomin för denna del av rättslivet samt etablera en unik kompetens.

Rent allmänt kan sägas att rättsväsendets aktörer inte var särskilt förtjusta i tanken på att bilda en särskild Ekobrottsmyndighet där man kombinerade juridisk och ekonomisk expertis och där poliser och åklagare skulle arbeta tillsammans.

Västerlandets välstånd bygger på ett fritt näringsliv och en marknadsorienterad ekonomi. För att detta ska ha full bärighet krävs att näringslivets utövare arbetar på likvärdiga villkor och under fri konkurrens. Tendensen hos näringslivet är alltid att försöka uppnå monopol eller i vart fall oligopol. Dessa fenomen är inte till gagn för konsumenterna eller samhället.

Lagstiftaren måste sålunda lägga ner stor möda på att lagreglera näringarna så att man motverkar monopolbildning och oegentligheter. Ett av de säkraste sätten att undergräva fri konkurrens

är att ekobrott får härja fritt. Om ekobrottslighet får utvecklas alltför mycket innebär det också att den demokratiska kontrollen inte når samhället i dess helhet. Ekobrottslingarna skapar genom sin verksamhet stora ekonomiska resurser som sedan ytterligare förstärker oegentligheternas utbredning och undergräver det demokratiska samhället.

Det moderna samhället skiljer sig i många avseenden från det historiska, och ett viktigt element är att ekonomin numera har en helt annan karaktär. Möjligheterna för myndigheter och lagstiftare att ingripa är oändligt mycket mindre än vad som var fallet förr i världen. Tidigare förekom över huvud taget inte organiserad ekonomisk brottslighet med internationella rötter. Globaliseringen har inneburit kommersiella vinster och framsteg, men samtidigt skapat stora möjligheter för vissa aktörer att arbeta helt vid sidan av det etablerade samhället.

Kampen mot ekobrottslighet är sålunda ytterst en kamp för det fria demokratiska samhället med dess värdeorienterade system som ska säkerställa mänskliga rättigheter, frihet och mänsklig värdighet.

Ett problem i kampen mot ekonomisk brottslighet var tidigare att man i den allmänna debatten inte riktigt ville vidgå att vi hade en så omfattande brottslighet som vi faktiskt hade. Ett skäl till att debatten kantrade var att rättsväsendet hade svårigheter att fånga upp och beivra avancerad ekonomisk brottslighet. Då man inte kunde referera till domar uppfattades detta av många som ett uttryck för att någon egentlig brottslighet inte förekom. Situationen i detta hänseende har tyvärr inte på ett avgörande sätt förändrats även om tillkomsten av Ekobrottsmyndigheten identifierat en omfattande ekonomisk brottslighet.

I ett inlägg i radion under andra hälften av 90-talet där Hans Werthén intervjuades refererade reportern till ett uttalande av mig som Werthén avfärdade som struntprat. En månad senare fastnade ett av Werthén ägt bolag i en större skalbolagshärva. Detta visar egentligen bara att företrädare för det etablerade näringslivet var helt omedvetna om vad som förekom i näringslivets undervegetation.

## Vad är ekobrott?

Det finns olika definitioner av ekobrott. Den mest juridiskt formella måste vara justitieuskottets definition formulerad i betänkandet 1980/81:21. Enligt justitieuskottet utgörs ekonomisk brottslighet av sådan brottslighet som har ekonomisk vinning som motiv. Därutöver ska brottsligheten ha en kontinuerlig karaktär, bedrivs på ett systematiskt sätt och förövas inom ramen för näringsverksamhet som i sig inte är kriminaliserad,

men som i det enskilda fallet utgör själva grunden för de kriminella handlingarna. Vidare anses de ekonomiska brotten vara av kvalificerad art i den meningen att de enskilda brotten har stor omfattning, rör stora samhällseliga värden eller drabbar grupper av människor.

Själv skulle jag vilja formulera en mer debattmässig definition som ändå sammanfattningsvis ger en indikation om vad som avses med ekonomisk brottslighet:

*Med ekonomisk brottslighet menas vinningsbrottsligheten i näringslivsverksamhet som är av samhällsfarlig natur.*

Den typ av brott som avses när man talar om ekonomisk brottslighet, är som regel gäldenärsbrott, förmögenhetsbrott, skattebrott och miljöbrott.

Det som karakteriserar den samhällsfarliga ekobrottsligheten är att den sker inom ramen för en legal näringsverksamhet. Det sker på ett systematiskt och kvalificerat sätt, och konsekvenserna innefattar allvarliga samhällsproblem. Dessa samhällsproblem tar sig främst uttryck i en snedvridning av konkurrensen, irreguljära förmögenhetsförskjutningar, etablerandet av subkulturer som bärs upp av andra värderingar än de som är vägledande i en fri demokratisk rättsstat.

## **Praktiska erfarenheter**

Mina subjektiva upplevelser av den faktiska kampen mot ekonomisk brottslighet är inte de bästa. Bokföringsbrott är väl det brott som oftast leder till åtal och fällande dom. Dessutom uppdagas brottsligheten oftast i småföretag. Så fort man stöter på en mera komplicerad brottslighet i större företag är tendensen att förundersökningen läggs ner. Jag är inte mannen att närmare förklara varför man i så stor utsträckning misslyckas med lagföringen. Säkerligen föreligger en kompetensbrist förenad med bristande ekonomiska resurser.

Som ett praktiskt exempel kan jag nämna att för ett antal år sedan hade jag en konkurs som rörde handel med rysk olja. Konkursen utvisade en brist på ca 300 miljoner kronor, någon bokföring fanns inte, och situationen var naturligtvis inte helt enkel ur åklagarsynpunkt. Jag hade en personlig och enskild genomgång med Ekobrottsmyndighetens åklagare, då jag menade att brottsligheten här var så pass allvarlig att man på något sätt måste kunna göra någonting. Då vi emellertid inte hade någon bokföring skrevs ärendet av ganska omgående.

Företaget drevs av en ryss, och omfattningen av verksamheten var inte särskilt stor. Det stora ryska oljebolaget var mycket

misslynt med att det inte vidtogs några rättsliga åtgärder, och det slutade med att jag åtog mig att som privat ombud driva ett civilmål mot företagaren med yrkande om personligt ansvar. Boet hade inga tillgångar, och det hade inte heller företagaren. Det ryska oljebolaget var emellertid angeläget om att få en dom som visade att aktören var kriminell. Vid en genomgång av akter hos privatdetektiver i London uppdagades att vederbörande bedrev oegentligheter av betydande omfattning i olika länder i Europa. Det ryska oljebolaget ställde upp med säkerheter för rättegångskostnaderna, och vi drev målet efter att konsulter gått igenom verksamheten och rekonstruerat den helt och hållet.

Företagaren fälldes såväl i tingsrätt som i hovrätt, HD beviljade ej prövningstillstånd. Kostnaderna uppgick kanske till 500 tusen kronor, men naturligtvis var det utomordentligt viktigt och värdefullt att visa att rättsväsendet faktiskt kunde fälla en person som bedrivit bedräglig verksamhet i sådan omfattning som i detta fall. Man var mycket nöjd i det ryska oljebolaget, och personen i fråga kunde naturligtvis inte fortsätta någon näringsverksamhet i Sverige.

## Organisation

Som riksdagsman fick jag tillfälle att träffa den svenske chefen för ett internationellt oljeskadeinstitut. När ifrågavarande chef skulle bestämma hur han skulle bygga upp sin myndighet stod valet mellan en traditionell svensk byråkratisk struktur eller en mera flexibel och ärendeorienterad organisation. Vederbörande valde den senare formen; det visade sig vara en utomordentligt framgångsrik modell och efter fyra års tjänst blev personen i fråga omförordnad för ytterligare fyra år. Den flexibla organisationen gick ut på att man ställde samman ett team i det konkreta fall som uppkom, och eftersom varje fall var unikt, krävdes olika typer av spetskompetens för att utreda skadan i fråga. En traditionell svensk byråkratisk struktur hämtar många gånger sin näring från Axel Oxenstiernas organisationsmodeller från 1600-talet, vilket innebär en ganska otymplig struktur som närmast passar för en militär organisation som ska ut och slåss på de europeiska slagfälten.

Enligt Parkinsons lag har byråkratin en förmåga att växa utan att effektiviteten ökar. Strukturen har också en förmåga att attrahera duktiga krafter som efter en tid tappar sin unika spetskompetens. Den flexibla organisationen däremot attraherar vid varje tillfälle den absolut duktigaste personen inom ett visst speciellt område, och självfallet rekryteras dessa människor ifrån det privata näringslivet där aktörerna hela tiden ligger i utvecklingens framkant.

Som jag ser det har Ekobrottsmyndigheten blivit en hyggligt stor koloss som har svårt att prestera. Man talar om mängdärenden, och jag föreställer mig att där passerar väldigt mycket av tidigare nämnda bokföringsbrott och annat smått och gott som kanske egentligen inte har så stor betydelse ur samhällssynpunkt.

En annan typ av brott som förefaller engagera Ekobrottsmyndigheten är insiderbrott. Dessa är naturligtvis klandervärda, men har inte den negativa samhällsbetydelse som man skulle kunna tro med hänsyn till de resurser som läggs ned på denna typ av brott. Insiderbrott är till sin karaktär brott som drabbar enskilda, ungefär på samma sätt som bedrägeri och stöld. Detta är naturligtvis brott som är oacceptabla och ska upptäckas och lagföras men som jag ser Ekobrottsmyndighetens uppdrag är denna typ av brott inte vad Ekobrottsmyndigheten ska syssla med. Ekobrottsmyndigheten ska beivra ekonomisk brottslighet av samhällsfarlig natur. Dylika brott är typiskt sätt systematiska skattebrott som medför avsevärda förskjutningar i konkurrensförhållanden och som dessutom begränsar möjligheterna för de demokratiska krafterna att verka i den delen av näringslivet.

Ett exempel är restaurangverksamheten i till exempel Stockholm med undantag för de största och mest etablerade restaurangerna. Enligt ekopoliser som jag talade med för några år sedan har man gett upp kampen mot brottslighet i restaurangverksamhet i Stockholm. Självfallet får detta negativa konsekvenser för det öppna civila demokratiska samhället.

I Danmark har man på ett helt annat sätt satsat på den flexibla lösningen, och i utvärderingar har man konstaterat att detta är mycket dyrt i det enskilda fallet, men resultaten är mycket bra. Frågan är om inte det viktigaste i svåra komplicerade fall är att satsa på fällande domar, som blottlägger oegentligheter som utgör en fara för det demokratiska systemet.

Under min tid i justitieutskottet gjorde vi en studieresa till New York, USA. Där fick vi lära känna hur man arbetade med visionen om en nolltolerans. Ett viktigt element i det arbetet var att man delade in södra Manhattan i mindre distrikt. Cheferna för dessa distrikt träffades en gång i veckan i ett gemensamt operationsrum till vilket vi var inbjudna. I denna miljö gick man igenom de stora och svåra ärenden man hade att handlägga, och då cheferna fick konsulteras med likvärdig kompetens, blottlades ganska omgående brister i det sätt på vilket man arbetade. Inledningsvis hade detta medfört att man i stort sett bytte ut alla chefer. Jag tror ett genomgående problem i Sverige i den offentliga sektorn är att man värnar mera om personalens trygghet än verksamhetens effektivitet. Den avvägningen måste vara fel. Arbetar man i offentlig tjänst måste verksamhetens resultat vara



det övergripande, och sociala aspekter och bekymmer får lösas på annat sätt.

## **Rubicon (Rutiner, brottsutredningar i konkurs)**

För många år sedan var jag engagerad i Rubiconarbetet. Riksåklagaren och Riksskatteverket redovisade sitt arbete med åtgärder för att effektivisera bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten i en skrivelse av den 7 februari 1994 där det bland annat sägs följande:

”Regeringen uppdrog i april 1991 åt Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen att i samråd undersöka vilka åtgärder som borde vidtas för att statsmakternas prioriteringar och riktlinjer i fråga om bekämpning av den ekonomiska brottsligheten skulle förverkligas.”

Uppdraget resulterade i rapporter i maj 1991 och januari 1992. I sistnämnda rapport föreslogs bland annat att Riksåklagaren och Riksskatteverket borde överväga om en arbetsgrupp skulle ges i uppdrag att ta fram nya rutiner i brottsutredningar i samband med konkurs.

På Riksåklagarens initiativ bildades en arbetsgrupp under hösten 1992 med representanter från bland annat Riksåklagaren, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Tillsynsmyndigheterna i konkurs, polisväsendet, konkursförvaltarkollegiernas förening och Föreningen Auktoriserade revisorer.

Arbetsgruppen slutförde sitt arbete i december 1993.

Arbetsgruppen pekade på behovet av en fullständig översyn av 11 kap. brottsbalken (brotten mot borgenärer).

Arbetsgruppen behandlade möjligheterna att effektivisera brottsutredningar i konkurs genom att i större utsträckning utnyttja de kunskaper som konkursförvaltarna besitter.

I sammanfattningen i arbetsgruppens promemoria sägs bland annat följande:

”Konkursförvaltaren anlitas som biträde till åklagaren under förundersökningen eller vid talan inför domstol.

Konkursförvaltaren ges de uppgifter som i dag ankommer på åklagare och polis nämligen genom att genomföra en talan vid domstol.”

Konkursförvaltarna gör den initiala brottsutredningen och anmäler misstanke om brott. Ofta är konkursförvaltarna hyggligt kompetenta, duktiga jurister och skulle säkerligen, i samverkan med åklagarna, kunna få till stånd bättre utredningar när det gäller gäldenärsbrott.

I arbetsgruppens promemoria avfärdas också förslaget om en ökad användning av konkursförvaltarna då detta anses bli för dyrt.

Rubicons i och för sig värdefulla arbete har inte lett någon vart mycket beroende på bristande resurser.

Tekniskt sätt tror jag inte det föreligger några egentliga hinder att tillgodogöra sig konkursförvaltarnas arbete på ett mera resultat-inriktat sätt. Som jag ser det är det hela tiden en fråga om bristande resurser. Konkursförvaltarnas arbete debiteras på vanligt sätt och kostnaderna blir synliga. I konkurrens mellan offentlig och privat verksamhet pekas ofta på höga kostnader inom den privata sektorn. Detta är naturligtvis helt fel och jag erinrar mig en utredning som visade att kronofogdemyndigheternas arbete med skuldsanering minsann inte är billigare än de kostnader som man hade för advokater som godemän.

Bristande resurser lyser också igenom när tillsynsmyndigheten inte godtar att förvaltarna gör värdefulla brottsutredningar. I grunden föreligger en kumulativ brist på insikt om att man inte kan få till stånd ett stopp på utvecklingen av ekonomisk brottslighet, med mindre än att man avsätter adekvata resurser för detta arbete. Detta är naturligtvis en politisk fråga, och i den allmänna samhällsdebatten har kanske inte skadorna i samhället blivit tillräckligt blottlagda för gemene man.

En tid satt jag som ledamot i Säkerhets- och Integritetsskyddsnämnden som har att övervaka all hemlig verksamhet i Sverige, med undantag för militära aktiviteter. Nämnden besattes på min tid av erfarna riksdagspolitiker med juridisk kompetens från alla partier. Vi blev alla tagna av den omfattande allmänna kriminalitet som förekom, framför allt i Malmö och Göteborg. Vi talade då inte om invandrare som hade problem med integration och liknande i det svenska samhället, utan personer med utländsk bakgrund som valt att utöva sin professionella kriminalitet i Sverige.

Dessa aktörer håller nu på att bygga upp ett samhälle i samhället med narkotikafabriker, langningsoperatörer, människosmugglare och vad det nu kan vara. Dessa personer är beredda till vad som helst bara lönsamheten är tillräckligt god. I mångt och mycket kan man säga att dessa aktörer opererar helt obehindrat, och det svenska rättsväsendet besvärar dem enbart marginellt. Nu har det för allmänheten uppdagats att dessa människor är utrustade med både avancerade vapen av olika slag, även handgranater och liknande vapen. Jag tror kanske inte längre att man helt lugnt kan säga att de här aktörerna kan förgöra endast varandra, utan säkerligen kommer civila oskyldiga att komma emellan.

Det måste också noteras att man idag inte kan få någon att ställa upp och vittna i mål mot dessa brottslingar, och därför måste avancerad teknisk bevisning fram för att det etablerade samhället ska få kommandot i den här delen av samhället.

## **Brottsbalken**

Ett centralt rekvisit i såväl straffrätt som civilrätt är obestånd. Den som inte kan betala sina skulder i den takt de förfaller till betalning, och denna oförmåga inte endast är tillfällig, är på obestånd. Väsentligt och avgörande är att begreppet innefattar en prognos, dvs. man ska avgöra om gäldenären kan förväntas inbringa medel framgent för betalning av sina skulder. Om inte annat innebär denna prognos att obeståndsbegreppet inte är möjligt att använda som grund för en straffbestämmelse. Endast undantagsvis kan åklagaren styrka såväl de faktiska omständigheterna som den subjektiva täckningen.

Ett skräckexempel är Gusum-målet där HD ansåg att även brottsligt förfarande framgent fick ligga till grund för bedömning om gäldenären var på obestånd.

För några år sedan hade vi i Stockholm ett seminarium ordnat av Stockholm Centre for Commercial Law (SCCL), där vi diskuterade obeståndsbegreppets användning i straffrätten. De flesta ansåg begreppet svårtillämpat men hade inga bra alternativ.

Insufficiens är också ett svårt rekvisit, själv anser jag att man bör överväga att ta bort prognosen, vilket skulle göra obeståndsbegreppet mera tillämpligt i praktiken.

## **Domstolarna**

Det spelar ingen roll vad som görs på fältet av konkursförvaltare och åklagare eller lagstiftare om inte domstolarna fungerar. Inom ekobrottsområdet fungerar inte domstolarna på ett tillfredsställande sätt, framför allt beroende på bristande kompetens och otillräckliga resurser.

De allmänna domstolarna kan inte ha erforderlig kompetens då de inte har att avgöra komplicerade ekobrottsmål i någon större omfattning. En anledning till att så många åtal ogillas är att domstolen faktiskt inte förstår vad det hela handlar om. Som exempel kan jag nämna att ett hovrättsråd vid en bättre middag förklarade att hon inte förstod målet och därför frikände.

Själv har jag anmält misstanke om brott i några större etablerade företag och i bägge fallen blev det frikännande domar. I det ena fallet efter tio års handläggning hos åklagare och tingsrätt, Sverige fälldes i detta fall av Europadomstolen. Det är plågsamt att

anmäla personer i 50-årsåldern för misstanke om brott om man är medveten om att handläggningen ibland kan hålla på ända upp till tio år.

Ett fall som just nu är aktuellt rör några chefspersoner i Saab; redan nu har orimligt lång tid gått, och med all sannolikhet blir inte målet avgjort inom de närmaste åren. En sammanlagd handläggningstid på tio år är inte otänkbar.

För egen del slutade jag anmäla misstanke om brott för ett antal år sedan. Jag anser mig inte av moraliska skäl kunna medverka till att människor ska försättas i en situation där de har ett åtal hängande över sig i årtal och som kanske helt spolierar deras civila karriär.

För framtiden måste man överväga att prekludera åtal som inte lett någon vart inom en viss tid. Härutöver gäller att man måste ha specialdomstolar som kan handlägga dessa komplexa mål inom rimlig tid. Rättspositivistiskt kan man inte göra som jag har gjort men naturrättsligt har man grund för ett sådant agerande.

Som exempel kan jag nämna att jag en gång deltog i en resa med talmannen Birgitta Dahl till Sydafrika. Vi fick där tillfälle att träffa ett antal domare i Sydafrikas högsta domstol. Enligt Sydafrikas konstitution får en lag inte implementeras förrän den har godkänts av högsta domstolen. Vi frågade då domarna hur domstolen skulle ställa sig till en lag som tillkommit enligt konstens alla regler enligt konstitutionen men som materiellt sett innefattade ett återinförande av apartheid. Efter ett visst fundrande meddelade domarna att man inte skulle godkänna en dylik lag. Det är vad jag menar, när naturrätten tränger igenom den positiva rätten.

## Avslutning

Hur ska då ekobrottsbekämpningen utformas för framtiden?

En första förutsättning för framgång är att Ekobrottsmyndigheten anammar en flexibel organisation, dvs. man minskar antalet fast anställda, till förmån för att anlita konsulter inom vissa specialområden med spetskompetens. Jag antar att ekobrottsbekämpningen lite grand kan liknas vid ett krig där man måste kraftsamla och inte sprida resurserna på alltför stora områden.

Vidare måste man nogsamt gå igenom personalsituationen särskilt med avseende på chefernas lämplighet för sina uppgifter. Härtill måste kriminalunderrättelsetjänsten byggas ut och slutligen lagstiftningen utformas på ett sådant sätt, att den kan tillämpas i domstolarna, som ska utformas som specialdomstolar anknutna till förslagsvis hovrätterna.

Att kriminalunderrättelsetjänst har blivit så viktig hänger samman med rättsväsendets problem med att på traditionellt sätt styrka brott. En väl utbyggd kriminalunderrättelsetjänst gör att man kommer närmare brottsligheten, och i bästa fall kan man slå till redan då brotten begås. Med tekniska hjälpmedel har man då ett ganska tryggt fall för fällande dom i domstol.



# Kronofogdemyndighetens roll inom tillgångsinriktad brottsbekämpning

*Göran Erixon*, enhetschef med riksansvar för  
specialverkställighet, Kronofogden, Stockholm.

## Kronofogdemyndighetens roll inom tillgångsinriktad brottsbekämpning

### Kronofogdemyndigheten

Kronofogdemyndighetens roll i samhället är bland annat att verkställa rättsanspråk på betalning i de fall gäldenären inte fullgör sin betalningsskyldighet frivilligt. I speciella fall finns möjligheten att säkerställa tillgångar hos en gäldenär innan skulden blir slutligt fastställd. Denna möjlighet finns då det kan befaras att gäldenären inte frivilligt kommer att betala en skuld eller fullgöra en kommande betalningsskyldighet.

Att skapa vinning genom brottslig verksamhet är en viktig drivkraft för den ekonomiska och grova organiserade brottsligheten. Utbytet av brott utgör också en förutsättning för att kunna investera i ny brottslighet. Om rättssamhället på ett framgångsrikt sätt ska kunna bekämpa denna typ av brottslighet och samtidigt förhindra nya brott är det viktigt att brottsvinsterna tas ifrån brottslingarna. ”Go for the money” har därför varit ett arbetssätt som Kronofogdemyndigheten förespråkar. Arbetssättet är inte nytt eftersom det tillämpades i USA redan i början av 1900-talet för att få Al Capone dömd till 11 års fängelse för skattebrott 1931.

Även före detta justitieminister och numera justitieutskottets ordförande Beatrice Ask förespråkar detta arbetssätt. Under ett erfarenhetsutbyte för Kronofogdemyndighetens Specialverkstälighet i Ystad den 27 oktober 2015 menade hon att den viktigaste brottsförebyggande faktorn är att ta ifrån brottslingarna deras brottsvinster.

Regeringens ekobrottsstrategi ”Effektivare ekobrottsbekämpning”, Ds 1996:1, pekar på behovet av förbättrad samverkan mellan brottsbekämpande myndigheter, men tar inte upp den samverkan och kompetensutveckling som visade sig vara nödvändig för att få till stånd en tillgångsinriktad brottsbekämpning. I detta bidrag till antologin vill jag försöka ge en bild av hur arbetssättet tillgångsinriktad brottsbekämpning successivt växt fram inom Kronofogdemyndigheten och hur vi bidragit till utvecklingen.



## **Kronofogdemyndigheten – en viktig länk i rättskedjan**

Kronofogdemyndigheten verkställer olika typer av fordringsanspråk som fastställs i samband med en brottmålsprocess eller i separata skatte- eller skadeståndsprocesser. Om KFM ska bli framgångsrik med sin verkställighet krävs att de myndigheter som agerar tidigare i rättskedjan är medvetna om vilka uppgifter KFM behöver och även fattar rätt vägvalsbeslut tidigare under processen. Ett viktigt vägvalsbeslut kan vara att tidigt i processen säkerställa kommande fordran på skatt eller skadestånd genom beslut om betalningssäkring eller kvarstad. Man skulle kunna säga att det är Kronofogdemyndigheten som i slutändan ”knyter rosetten på paketet”. Även om övriga myndigheter arbetat framgångsrikt tidigare i brotts- och skatteprocesserna blir slutresultatet inte optimalt om inte vinsterna från brottsligheten drivs in.

I utskökningsbalken finns bestämmelser som reglerar verkställigheten hos Kronofogdemyndigheten. I 4 kapitlet finns bland annat bestämmelser som reglerar tillgångsutredningen, gäldenärs och tredje mans upplysningsskyldighet samt förhållandet till tredje man vid utmätning.

## **Lagstiftning – en förutsättning för samverkan**

Genom införandet av sekretesslagen (1980:100) fick myndigheterna ökade möjligheter att utbyta information vid bekämpandet av ekonomisk och organiserad brottslighet. Det var då den s.k. generalklausulen infördes. Generalklausulen återfinns numera i 10 kap 27 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Av lagrummet framgår att en sekretessbelagd uppgift, med vissa uppräknade undantag, får lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Men det finns en hel del andra sekretessbrytande regler som kan tillämpas i samverkan med andra myndigheter vid tillgångsinriktad brottsbekämpning. Nedan följer några sådana exempel.

I samband med ansökan om verkställighet ska en sökande lämna uppgifter till Kronofogdemyndigheten om gäldenärens ekonomiska förhållanden om dessa uppgifter kan vara av betydelse för verkställigheten. Uppgifterna ska lämnas när ansökan om verkställighet görs eller så snart som möjligt därefter, se 7 § indrivningsförordningen (1993:1 229). Denna bestämmelse medför att även sekretessbelagda uppgifter hos den myndighet som är sökande i ett mål eller ärende kan lämnas till Kronofogdemyndigheten om uppgifterna kan ha betydelse för verkställigheten.

KFM har i sin tur en skyldighet att lämna Skatteverket uppgifter som myndigheten har om gäldenärens ekonomiska förhållanden

som kan vara av betydelse för att Skatteverket ska kunna utföra vissa borgenärsuppgifter. I övrigt ska Kronofogdemyndigheten också lämna sådana uppgifter till Skatteverket om det behövs för att verket ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt lag eller förordning. Detta framgår av 26 § indrivningsförordningen och lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter.

## **Vinstbolagen och Kronofogdemyndighetens borgenärsarbete**

Under 1990-talet ökade förekomsten av vinstbolag, även kallade skalbolag, hos Kronofogdemyndigheten. Affärer med vinstbolag är i sig inte otillättna men kan lätt övergå till en rent brottslig hantering om inte hänsyn tas till den latent skatteskuld som också finns i bolagen. Bolagens ofta stinna kassor med obeskattade medel inbjöd oseriösa aktörer till borgenärs- och skattebrott. KFM utvecklade en metodik i arbetet med vinstbolagen som innebar att först samla ihop de restförda bolagen med deras företrädare i härvor. Härvorna kunde ofta bestå av hundratals bolag som ibland fusionerats i flera led. Borgenärsarbetet, samordning inför konkursansökan och de omfattande kontakterna med konkursförvaltare utfördes fram till slutet av 2007 av Kronofogdemyndigheten, eftersom myndigheten då hade rollen som borgenärsföreträdare. En snabb konkurs följd av intensivt arbete av konkursförvaltare i dialog med Kronofogdemyndigheten var ofta avgörande för arbetet med återvinning av tveksamma transaktioner, ansvar enligt aktiebolagslagen och talan om ställföreträdaransvar.

## **Brottsutbytesfunktionen vid Ekobrottsmyndigheten.**

Ekobrottsmyndigheten fick den 12 november 2009 i uppdrag av regeringen (dnr. Ju2008/8737/Å) att i samverkan med Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Tullverket, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten bilda en myndighetsgemensam nationell specialistfunktion för brottsutbytesfrågor bestående av experter från de berörda myndigheterna. Uppdraget redovisades i maj 2012, och funktionen lades ned genom regeringsbeslut den 19 juni 2013.

Funktionens arbete har på ett positivt sätt bidragit till att en myndighetsövergripande samverkan på brottsutbytesområdet kommit till stånd. Samverkan har också lett till att frågor om brottsutbyte fått ett ökat fokus inom de olika myndigheterna och att de medverkande myndigheterna fått bättre kunskap om de andra myndigheternas arbetssätt m.m.

Arbetet i funktionen har också bidragit till att skapa nätverk och till kompetensöverföring mellan myndigheterna. Kronofogde-

myndigheten har varit aktiv i funktionen under de drygt två år som arbetet pågick. Detta har skett genom att knyta en speciellt utsedd person till funktionen och genom att ge ett antal medarbetare möjligheten att praktisera på funktionen under viss tid.

## **Samverkan mot grov organiserad brottslighet och det multidisciplinära arbetssättet**

Sedan 2009 har ett flertal myndigheter samverkat mot den grova organiserade brottsligheten (GOB). Bakgrunden till satsningen finns i de överväganden och förslag som lämnats i ”Nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsbekämpningen” (Ds 2008:38).

Samverkansrådet – som består av de samverkande myndigheternas högsta chefer – fattar beslut om inriktningen av arbetet mot den grova organiserade brottsligheten. Inriktningsbesluten gäller för två år framåt och grundar sig på en myndighetsgemensam lägesrapport över den grova organiserade brottsligheten som upprättas inom det Nationella underrättelsecentret.

Beslutet med direktiv lämnas till Operativa rådet som leder arbetet med att effektuera Samverkansrådets inriktningsbeslut. Till sin hjälp har Operativa rådet aktionsgrupper med sammanlagt 200 polisanställda. För att arbetet mot den grova organiserade brottsligheten ska bli framgångsrikt krävs underrättelseinformation för att kunna spåra, säkra, utmäta, återföra och förverka vinster av brott.

En framgångsfaktor för arbetet är att alla myndigheter deltar med sin unika kompetens. I satsningen ingår därför även ett nationellt underrättelsecentrum (NUC) och åtta regionala underrättelsecentrum (RUC) med deltagare från de myndigheter som ingår i satsningen. Inom NUC och RUC arbetas bland annat med att sammanställa lokala underrättelser. Målsättningen är att förverkandet av brottsvinster ska vara en väl etablerad del av brottsbekämpningen, från underrättelsearbetet fram till lagföringen.

## **Samverkan med andra myndigheter**

Kronofogdemyndigheten har under lång tid haft en samverkan med flera av de samverkande myndigheter som i dag gemensamt arbetar i satsningen mot ekonomisk brottslighet. Det har blivit naturligt för Kronofogdemyndigheten att aktivt ta kontakt med andra myndigheter för att informera om vår verksamhet. Informations- och utbildningsinsatser har riktats mot Skatteverket sedan slutet av 1990-talet eftersom Skatteverket har varit och är den största ingivaren av mål som grundar sig på ekonomisk brottslighet.

Eftersom Kronofogdemyndigheten kommer i slutet av rättskedjan har vi insett att det finns ett mervärde i att informera och undervisa om de rättsregler m.m. som styr vår verksamhet. Inte minst har dessa insatser visat sig vara särskilt viktiga mot samverkande myndigheter som lämnar över interimistiska beslut. Kronofogdemyndigheten är därför ofta ute för att informera, utbilda och ha en dialog samt utbyta erfarenheter med berörda yrkesgrupper hos samverkande myndigheter.

Eftersom interimistiska beslut ska handläggas skyndsamt är det av allra största vikt att så mycket information som möjligt från tidigare utredningar om gäldenärens tillgångssituation finns tillgänglig i samband med utredningen. Därför har Kronofogdemyndigheten och Skatteverket sedan lång tid tillbaka utvecklat en arbetsmetodik som säkerställer detta. Arbetsmetodiken går ut på att Skatteverket tidigt signalerar att ett interimistiskt beslut om betalningssäkring är på gång. Detta gör att Kronofogdemyndigheten kan planera så att det finns resurser i form av personal och fordon tillgängliga för kommande verkställighet. I samband med Skatteverkets ansökan till förvaltningsdomstolen erhåller Kronofogdemyndigheten all information om tillgångar m.m. som kan vara av intresse vid den kommande verkställigheten. I samband med en ansökan om verkställighet av betalningssäkring finns också mallar med frågor som Skatteverket kan fylla i.

## **Riksdagens revisorer kritiserar bristande samarbete**

Riksdagens revisorer har i sin rapport ”Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet”, RiR 2010:26, konstaterat följande:

*”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.” samt ”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.”*

Enligt Riksrevisionens rekommendation i rapporten bör samtliga myndigheter utarbeta strategier och riktlinjer för det egna och det myndighetsgemensamma arbetet mot vinning av brottslighet. Myndigheterna bör också förbättra uppföljningen av insatser mot vinning av brottslighet. De bör dessutom höja medarbetarnas kunskapsnivå om lagstiftningens möjligheter och överväga rekrytering av ekonomisk expertis och rådgivning vid behov.

Kritiken medförde att Åklagarmyndigheten kontaktade Kronofogdemyndigheten i maj 2011 för att förbättra samverkan i samband med ansökan om verkställighet.

Vid mötet träffades en överenskommelse om att arbeta vidare i tre steg. I ett första steg erbjöd sig Kronofogdemyndigheten att bjuda in åklagarna till workshop den 27–28 september 2011. Syftet med vår workshop var att utveckla rutiner i samband med att åklagare begär verkställighet av kvarstadsbeslut och att förbättra resultatet av Kronofogdemyndighetens verkställighet. I steg två prövades och utvärderades den nya arbetsmetodiken hos några utvalda åklagare och i steg tre infördes arbetsmetodiken hos övriga åklagare.

Eftersom den provverksamhet som följde blev så pass lyckad träffade myndighetscheferna en överenskommelse om samverkan den 11 februari 2013. Enligt överenskommelsen ska samverkan ske såväl på central som på lokal nivå. Syftet med samverkan på central nivå är att den ska leda till förbättringar inom bland annat områdena erfarenhets- och kompetensutbyte, uppföljning samt metod- och verksamhetsplanering. På lokal nivå var syftet att frågorna om återtagande av brottsutbyten ska bli väl kända och tillämpas fortlöpande i den operativa verksamheten.

Resultatutvecklingen sedan 2011 har varit positiv, vilket framgår av tabellen nedan, där täckningsgraden från verkställighet av åklagarnas beslut om kvarstad (KVA) och Skatteverkets beslut om betalningssäkring (BTS) redovisas.

År	2011	2012	2013	2014	2015
KVA	33 %	59 %	39 %	32 %	49 %
BTS	33 %	38 %	38 %	49 %	55 %

Under 2015 var det sammanlagda yrkade beloppet i kvarstads-mål cirka 96 miljoner kronor varav cirka 48 kronor säkrats. För betalningssäkringsmål var det sammanlagda yrkade beloppet cirka 407 miljoner kronor varav cirka 224 miljoner kronor säkerstälts. Det positiva resultatet kan i huvudsak förklaras med två saker. Dels att urvalet av de interimistiska besluten som lämnas för verkställighet blivit bättre, dels att informationen om tillgångar förbättrats.

## När tillgångar och tillfällen till åtgärd möts

Normalt sett arbetar medarbetare på Kronofogdemyndigheten inte på kvällar och helger. Poliser däremot finns i arbete under dygnets alla timmar, och ofta sker ingripanden m.m. mot personer som har kopplingar till organiserad brottslighet utanför Kronofogdemyndighetens ordinarie kontorstid. Och i många fall har

man kunnat konstatera att dessa personer har pengar och/eller värdefull egendom på sig som skulle kunna utmätas vid polisens ingripanden. Polismyndigheten uttryckte därför ett önskemål om att kunna nå medarbetare på Kronofogdemyndigheten dygnet runt. Detta ledde år 2010 fram till en provverksamhet under drygt sex månader Malmö. Provverksamheten innebar att polismyndigheterna i Skåne, Blekinge, Kalmar och Kronobergs län kunde ringa till medarbetare på Specialverkställighetsteamet klockan 16.00 till 08.00 påföljande vardag och hela helgerna. Provverksamheten föll väl ut, och verksamheten permanentades den 15 november 2010 och utvidgades då till att avse alla polisdistrikt i hela landet. En handledning som beskriver under vilka förutsättningar det kan bli aktuellt med distansutmätningar togs fram på Kronofogdemyndigheten i samråd med samverkande myndigheter.

En förutsättning för att Kronofogdemyndighetens riksjour (nedan Riksjouren) ska kunna verkställa en distansutmätning är att polisen har tagit hand om egendom från en person med stöd av Polismyndighetens regelverk. Det kan t.ex. röra sig om ett beslag, förvarstagande eller ingripande enligt 19 och 20 § polislagen. Sedan måste naturligtvis personen vara gäldenär och ha skulder för verkställighet hos Kronofogdemyndigheten.

Den förstnämnda förutsättningen att polisen måste ha fattat ett eget beslut beträffande gäldenärens tillgångar gör att Riksjouren emellanåt inte kan utmäta egendomen. Polisen kan med dagens rättsliga reglering inte säkerställa egendom för Kronofogdemyndighetens räkning. Därför har Kronofogdemyndigheten uppvaktat politiker med begäran om lagändring. Det är glädjande att konstatera att denna fråga nu tagits upp i direktiven till översynen av utsköningsbalken. En förändrad lagstiftning skulle påtagligt effektivisera Riksjourens verksamhet och förbättra resultatet. Med dagens förutsättningar utmäts ungefär 5 miljoner kronor per år. Det är med få undantag personer som vid tidigare utredningar och med de uppgifter som då funnits i vår ordinarie verksamhet saknat tillgångar att utmäta. När den skuldsatte med sina värdesaker finns hos t.ex. polisen uppstår tack vara samarbetet i Riksjouren det gyllene tillfälle där tillgången och möjlighet till åtgärd möts.

De senaste åren har ca fyra till fem miljoner kronor årligen utmätts genom riksjouren. Under 2015 utmättes drygt fem miljoner kronor.

## **Framtidens utmaningar för Kronofogdemyndighetens Specialverkställighet**

Ett ökat deltagande i tillgångsinriktad brottsbekämpning innebär ökade krav på organisation, kompetens, arbetsmetodik och ut-

nyttjande av teknik inom Specialverkställigheten. Teamen behöver i en eller annan form finnas där tillgångar kan säkras oavsett tid på dygnet. Det finns behov av ökad kompetens inte minst för att möta utvecklingen inom teknik och digitala betalningsströmmar. Utmättningsbara tillgångar finns numera inte bara i vardagsrummet och på garageuppfarten, utan lika mycket i form av digitala betalningsmedel, exempelvis bitcoins förvarade i datorn och mobiltelefonen. I dag har i stort sett alla en mobiltelefon, där hantering av pengar i stor utsträckning flyttat in. Information i sociala medier kan ibland vara en del i ett större pussel för att kartlägga tillgångar som kan utmätas.

Samarbete är en framgångsfaktor och Specialverkställigheten behöver bli ännu bättre på att bygga nätverk internt och externt. Myndighetssamverkan har i sig inneburit att vi kunnat få samverkande myndigheters signaler, och vi behöver skapa fler ”sorteringsfunktioner” för att hitta rätt ärende i flödet.

Tillsammans med samverkande myndigheter behöver vi öka omvärldsbevakningen när det gäller nya brottsföreteelser där utnyttjande av identiteter i olika brottsupplägg och utnyttjande av samhällets trygghetssystem är en skrämmande utveckling. Specialverkställigheten kan tillföra ett fokus på nya former av tillgångar och möjligheter till verkställighet för att säkerställa dessa.

Öppna gränser medför krav på ökade språkkunskaper och förståelse för andra kulturer. Tillgångar flyttas snabbt och kan samtidigt finnas på flera håll i världen, och beroende på typ av skuld och land har Kronofogdemyndigheten varierande möjlighet till verkställighet. Inträdet av nya länder i EU innebär på sikt fler möjligheter till utmätning.

Om någon brottsutredare före 1995 under en brottsutredning hade föreslagit att man borde kontakta Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan eller någon annan icke brottsutredande myndighet i utredningen skulle garanterat flertalet deltagare ha blivit förvånade. Förhållandet i dag är helt annorlunda genom den arbetsmetodik som tillämpas vid brottsutredningar inom ramen för satsningarna mot den grova ekonomiska och grova organiserade brottsligheten. I dag inleds regelmässigt varje ny insats av Operativa rådets aktionsgrupper med ett uppstartsmöte där samverkande myndigheter deltar och tillsammans kommer överens om vilka myndigheter som kan delta i den aktuella insatsen. Och eftersom tillgångsinriktad brottsutredning även fått fäste och sprider sig till alla andra brottsutredningar finns det all anledning att tro att arbetssättet kommer att utvecklas och tillämpas av allt fler i framtiden.

## Referenser

- Effektivare ekobrottsbekämpning (Ds 1996:1)
- Nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsbekämpningen (Ds 2008:38).
- Riksrevisionen, (RiR 2010:26) Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2008). Tillgångsinriktad brottsbekämpning. Myndigheternas arbete med att spåra och återföra utbyte av brott. Rapport 2008:10.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2014). Gå på pengarna. Antologi om tillgångsinriktad brottsbekämpning. Rapport 2014:10
- Utsökningsbalken (1981:774)
- Sekretesslagen (1980:100)
- Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
- Polislagen (1984:387)
- Indrivningsförordningen (1993:1 229)
- Lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter
- Kronofogdemyndighetens årsredovisningar för 2011 – 2015
- Kronofogdemyndighetens S-handbok, dnr 808 34351-10/111
- Kronofogdemyndighetens instruktion för Riksjouren: Distansutmätning och straffprocessuella tvångsmedel m.m. Dnr 808 12552-10/112
- Överenskommelse om samverkan mellan Kronofogdemyndigheten och Åklagarmyndigheten, 2013-02-11, Dnr 830 4068-13/113



# Tillit – Pompejas öde men korruptionens motgift

*Alf Johansson*, chefsåklagare och ställföreträdande  
enhetschef, Riksenheten mot korruption, Åklagar-  
myndigheten, Stockholm.

## Tillit – Pompejas öde men korruptionens motgift

### I historiens backspegel

Tillit står i motsats till misstro. Den som känner misstro litat inte på andra och kan därför i första hand komma att se till sina egna intressen utan hänsyn till vilken påverkan det kan ha för andra människor. Tillit är därför en av förutsättningarna för mänsklig samlevnad och behovet av att kunna hysa tillit till andra har förmodligen funnits lika länge som människor har slutit sig samman i sociala nätverk.

På 100-talet f.Kr ska till exempel en ung man – Clodius – under en religiös fest ha försökt uppvakta Julius Ceasars unga hustru Pompeja. När Ceasar fick kännedom om Clodius försök skilde han sig från Pompeja trots att han ansåg henne vara helt oskyldig till det inträffade. Ceasar ska som förklaring till skilsmässan ha uppgivit att ”min hustru får inte ens vara föremål för misstanke”, vilket givit upphov till ordspråket ”Ceasars hustru får inte ens misstänkas”. Vare sig Clodius, Pompeja eller Ceasar själv hade nog någon aning om att det inträffade skulle få betydelse ända in i våra dagar för synen på behovet av skydd mot korruption, nämligen att blotta misstanken om att en beslutsfattare tar otillbörliga hänsyn kan vara tillräckligt för att skada förtroendet för beslutsfattaren och den verksamhet som denne företräder. En pikant detalj i sammanhanget är att Clodius åtalades för det helgerån som hans kontaktförsök ansågs utgöra men frikändes därför att han lär ha lyckats muta tillräckligt många domare (Jansson 2006).

Men långt innan Pompeja offrades på tillitsprincipens altare ska Konfucius redan på 500-talet f.Kr i ett samtal med en av sina lärjungar rörande samhället och dess förvaltning ha uttalat att ”... om det inte finns någon tillit så har folket ingenting att stå på.” (Analekt Lunyu XII.7) innebärande, såvitt jag förstår, att tilliten är en av samhällets grundvalar.

Det finns emellertid även en svensk motsvarighet. Rikskanslern Axel Oxenstierna insåg nämligen på 1600-talet behovet av att

medborgarna kände tillit till ämbetsmännen. Utifrån den insikten, skildrad av Gunnar Wettergren i biografen *Axel Oxenstierna. Makten och klokskapen*, skapade han den svenska byråkratin. I en intervju beskriver Wettergren detta förhållande som att "... kanske det mest intressanta är det etos, den moraliska grundåskådning han injicerade i den svenska förvaltningen. Han etablerade normer som jäv, oväld och meritokrati." (Framsidan 2013).

Insikten om vikten av förtroende för beslutsfattare har således funnits länge. Den vid korruptionsbekämpning grundläggande frågan, nu liksom tidigare, är därför om ett förfarande riskerar tilliten till den verksamhet som ska skyddas.

## **Korruption**

Korruption har ingen legaldefinition och kan därför innefatta många olika former av angrepp på förtroenden. Korruption avser ofta förfaranden som kännetecknas av någon form av maktmissbruk. Emellanåt omfattas även sådana förfaranden som i sig inte är direkt kriminaliserade, såsom jäv eller nepotism. I en mer begränsad betydelse omfattar korruption förfaranden som utgör mutbrottslighet, dvs. givande eller tagande av muta, handel med inflytande och vårdslös finansiering av muta – brottsbalken 10 kap. 5 a-e §. I en vidare bemärkelse omfattas även sådana kriminaliserade former av "förtroendebrott" som trolöshet mot huvudman, förskingring och vissa former av bedrägeri. Skillnaden mellan mutbrottslighet och andra "förtroendebrott" är att de senare kräver en effekt i form av en konkretiserad skada. Mutbrottslighet däremot är ett så kallat farebrott. Det innebär att det är tillräckligt att förfarandet kan påverka förtroendet för det verksamhetsområde inom vilket huvudmannen verkar, till exempel tilltron till offentligt bedriven verksamhet över huvud taget eller till marknadsekonomins fria och sunda konkurrens.

## **Ansaret för bekämpning av kriminaliserad korruption**

Riksenheten mot korruption (RMK) tillhör Åklagarmyndighetens Nationella Avdelning och har ett nationellt ansvar för utredning och lagföring av mutbrottslighet. RMK har även ansvaret för sådan närliggande brottslighet som kännetecknas av att den kan sägas utgöra kriminaliserat maktmissbruk. Utredningsresursen ska tillhandahållas av utredningsgruppen för korruptionsbrott vid Polismyndighetens Nationella Operativa Avdelning.

Närmare bestämt omfattar RMK:s ansvar (ÅFS 2014:04) "mål om brott enligt 10 kap. 5 a-e § och 17 kap. 8 § brottsbalken, mål om brott av komplext eller omfattande slag begånget av ledande befattningshavare inom offentlig eller privat verksam-

het som missbrukat eller utnyttjat det inflytande som följer med befattningen och målet inte ska handläggas vid Särskilda åklagarkammaren, samt mål om brott med samband med sådan brottslighet”.

En för ansvarsområdet gemensam nämnare är att brottsligheten utgör angrepp mot systemviktig tilltro – oavsett om det avser offentlig eller privat verksamhet.

## Utvecklingen

Debatten kring korruption var i Sverige ända fram till början av 2000-talet tämligen lågmäld och inskränkte sig till ett fåtal händelser av medialt intresse. Symptomatiskt är exempelvis att först 1999 infördes ett förbud mot avdrag för mutor som ett led i Sveriges internationella åtaganden. Sverige ansågs både av utlandet och av oss själva som ett beträffande korruption tämligen bekymmersfritt land. Att svenska företag i sin exportverksamhet inte uppförde sig annorlunda än andra länders företag uppfattades inte som något problem. Uttryck som ”man måste ta seden dit man kommer”, ”alla andra gör så och därför är det nödvändigt för svensk konkurrensförmåga” och liknande åsikter var inte ovanliga och dessutom accepterade.

Både nationellt och internationellt har synen på och insatserna mot kriminaliserad korruption skärpts. Att med ytterligare mutor fylla på redan korrupta regimers utländska bankkonton och på det sättet bidra till cementeringen av sjuka samhällskroppar är inte längre acceptabelt. Det är numera i stället förenat med skam, försämrad goodwill och, i vissa länder, kraftiga ekonomiska sanktioner för företag som ägnar sig åt sådana aktiviteter.

### *Riksenheten mot korruption*

I Sverige fanns det före 2003 ingen organisatoriskt specialiserad brottsbekämpning av sådan brottslighet som omfattas av RMK:s nuvarande målområde. Vid behov av särskild kompetens eller auktoritet i handläggningen sköttes åklagarfunktionen oftast av en högre åklagare. 2003 inrättades emellertid RMK som en del av den uppgradering av organisationen för handläggning av internationella ärenden som Riksåklagaren då beslutade om. RMK bestod inledningsvis av två åklagare. Motsvarande specialisering eller skyddade resurser fick dock inte sin motsvarighet inom polisväsendet. RMK:s åklagare fick därför begära utredningsbiträde hos den polismyndighet inom vars geografiska ansvarsområde brottet hade sitt forum. Eftersom korruptionsutredningar inte prioriterades av polismyndigheterna innebar denna ordning att utredningarna regelmässigt hade både kvalitativt och kvantitativt undermåliga utredningsresurser. Situationen var i längden ohållbar och nådde sin kulmen i den så kallade SAAB Jas/Gripen-affä-

ren där det misstänktes att mutor utgått till utländska offentliga tjänstemän för att erhålla exportordrar. Den svenska brottsutredningen lades så småningom ner, men i den mycket omfattande utredningen hade polisen, trots ärendets betydande, såväl nationella som internationella, komplikationer, tillhandahållit en uppenbart otillräcklig kvalitativ och kvantitativ utredningsresurs.

RMK:s operativa resurs består för närvarande (2015) av åtta åklagare samt tre revisorer. Efter kritik från både Åklagarmyndigheten och Justitiekanslern skapades emellertid den 1 januari 2012 en specialiserad enhet inom dåvarande Rikskriminalpolisen. Denna enhet utgör numera RMK:s skyddade polisiära utredningsresurs.

Den år 2012 reviderade mutbrottslagstiftningen är delvis ett resultat av den internationella utvecklingen, men också ett resultat av de erfarenheter som RMK dragit i ärenden som utretts. Inte minst är till exempel den nya bestämmelsen om vårdslös finansiering av muta ett resultat av erfarenheter från utredningar gällande misstankar om mutor till utländska tjänstemän vid exportaffärer och näringsidkares därvidlag bristande kontroll över de medel som de tillställt exempelvis agenter med uppgift att svara för kontraktsbefrämjande åtgärder.

Tiden efter Jas/Gripen-affären har ur korruptionssynvinkel inte varit mindre intressant. Ett antal uppmärksammade ärenden har utretts eller är under utredning. Byggandet av den nya nationalarenan i fotboll i Solna var ett sådant ärende och den för närvarande pågående mycket omfattande utredningen kring teleoperatören Telias förvärv av licenser i Uzbekistan ett annat. De inom vissa lagidrotter under 2013 förekommande misstankarna om uppgjorda matcher är ett i princip helt nytt område. Systemet för det svenska partistödet och ledande politikerns snara övergång till uppdrag inom näringslivet är ytterligare företeelser som varit föremål för diskussion utifrån korruptionsaspekten i en mer utvidgad betydelse. Vissa företagsledares mycket påkostade umgänge med ledande företrädare för andra företag och finansiella institutioner är en annan omdiskuterad korruptionsliknande företeelse.

Den gemensamma nämnaren för samtliga dessa företeelser är risken för skadlig påverkan på tilliten/förtroendet för beslutsfattare eller system oavsett om det gäller exportindustri, idrott, vård- och omsorgsverksamhet eller den offentligt bedrivna verksamheten och marknadsekonomins funktionalitet över huvud taget.

#### *Behövs det en särskild enhet för korruptionsbekämpning?*

Bekämpningen av ekonomisk brottslighet tar huvudsakligen sikte på brottslighetens direkta ekonomiska konsekvenser. Däremot är det direkta syftet med att bekämpa korruptiv brottslighet att

skydda systemviktiga förtroenden. Den ekonomiska effekten, ifall den ens föreligger, är därvidlag endast en indirekt följd i det enskilda fallet. Korruptiv brottslighet utgör därför en egen brotts- typ och är inte en del av den traditionella ekonomiska brotts- ligheten. Således utgör till exempel en mutad skattetjänsteman en risk för skatteuppbördens legitimitet och effektivitet medan den ekonomiska effekten av dennes enskilt felaktiga skattebeslut saknar betydelse för den totala skatteuppbörden.

Även övriga brott, utöver mutbrottslighet, som RMK har utred- ningsansvaret för kännetecknas av att de avser systemhotande förtroendeskadlig brottslighet genom att det rör sig om utnytt- jande av särskilt känsliga eller uppsatta förtroendepositioner.

För att åstadkomma en verkkningsfull och förtroendeingivande ut- redningsverksamhet för RMK:s målområde krävs att verksamhe- ten tillförsäkras ett stort mått av oberoende och särskilt avdelade, tillräckligt stora, resurser. Dessa krav leder i sin tur till ett behov av en särskild utredningsenhet. (Motsvarande gäller utredningar av brott i tjänsten begångna av personer inom rättsväsendet. Utredningar av sådan brottslighet kräver en sådan hög grad av oberoende att de ska skötas av en särskild enhet – Särskilda Åklagarkammaren – som till och med är helt avskild från annan operativ polis- och åklagarverksamhet.)

Behovet av särskild organisatorisk struktur för utredning av direkt förtroendeskadlig brottslighet har också uppmärksam- mats i internationella sammanhang. I EU-kommissionens anti- korruptionsrapport 2014 (Kommissionen 2014) rekommenderas medlemsländerna bland annat att se till att de utredare och åklagare som ansvarar för utredningarna tillförsäkras en hög grad av oberoende, tillräckliga resurser samt särskild kompetens för korruptionsbekämpning (SÖ 2004:15). På motsvarande sätt uttrycker sig Europarådet i sin straffrättsliga konvention om korruption när konventionen under rubriken ”Specialiserade myndigheter” anger kraven på konventionsstaternas åtgärder för korruptionsbekämpning.

### *Näringslivet*

Den skärpta inställningen, både nationellt och internationellt, har också inneburit ett ökat behov för näringslivet att ha gräns- dragningen mellan det tillåtna och det otillåtna klar för sig. I det syftet har Institutet Mot Mutor (IMM – ideell näringslivsorgani- sation med uppgift att ” verka för god sed för beslutspåverkan inom näringslivet liksom samhället i övrigt och att söka motver- ka användningen av mutor och andra otillbörliga förmåner som medel för sådan påverkan”, IMM:s hemsida) konsekvent arbetat för att skapa verktyg till ledning för näringslivet. IMM har bland annat utvecklat en uppförandekod (Institutet mot mutor 2014)

som ett komplement till lagstiftningen. Inom ramen för IMM:s verksamhet inrättades också en etisk nämnd år 2013. Nämnden har som uppgift att genom uttalanden, rådgivning och sakkunnigutlåtanden verka för god sed inom det område som omfattas av uppförandekoden. Allt i syfte att ge näringslivet sådan vägledning att dess representanter med god marginal håller sig utanför det kriminaliserade området. ”Koden är i princip strängare än brottsbalkens regler, varför den som följt koden ska kunna räkna med att förfarandet ligger inom ramen för det tillåtna” (Instituttet mot mutor 2014, s. 3). Enskilda företag, särskilt sådana med exponering mot länder med kraftfullare ekonomiska påföljder mot företagen vid överträdelse av mutbrottslagstiftning än den svenska, har också för egen del utformat tämligen omfattande interna vägledningar med åtföljande utbildning och kontroll i frågor rörande korruption.

## Skyddsintressena

Lagstiftaren kriminaliserar gärningar som är så förkastliga eller det intresse som ska skyddas så skyddsvärt att det måste till en kriminalisering för att visa med vilket allvar samhället ser på gärningen. Om övriga för straffbarhet erforderliga rekvisit är för handen ska därför utgångspunkten för otillbörlighetsbedömningen vid mutbrottslighet ytterst vara om gärningen kan anses skada något straffrättsligt skyddsvärt intresse (prop. 1975/76:176 Dep. C s. 43 och SOU 1974:37 s.112).

### *Vilka skyddsintressen kringgärdar den straffrättsliga korruptionslagstiftningen?*

Behovet av att skydda tilliten till verksamheter gäller såväl privat som offentlig sektor. Bland annat i Mutansvarskommitténs betänkande (SOU 1974:37 s.79 f.) samt propositionen ”En reformerad mutbrottslagstiftning” (prop. 2011/12:79 s.19 f.) återfinns en genomgång av de övergripande skyddsintressena. Även Thorsten Cars har i sin kommentar till mutlagstiftningen (Cars 2012 s.17 f.) en motsvarande genomgång.

Oavsett om en organisation är privat (t.ex. företag eller ideella organisationer) eller offentlig (t.ex. en myndighet eller en kommun), är skyddsintressena mot korruption tämligen vidsträckta. De är dels interna, dels externa.

I en organisations interna förhållanden finns ett behov av att befattningshavare då de utför sin tjänst eller sitt uppdrag är lojala och utför sina sysslor på avsett sätt i förhållande till sin huvudman.

I organisationens externa förhållanden finns det ett skyddsintresse gentemot utomstående betraktare/intressenter som består i

att förhindra att dessa bibringas uppfattningen att det vid beslut i organisationen tas irrelevanta hänsyn.

Även om vissa skyddsintressen är gemensamma för offentlig respektive privat sektor kan skyddsintressena i huvudsak delas upp mellan dessa sektorer enligt följande.

I offentlig sektor gäller behovet främst skyddet av

- myndighetsutövning
- det oberoende beslutsfattandet i övrigt (t.ex. upphandling)
- allmänhetens generella förtroende för den offentligt bedrivna verksamheten som sådan.

I privat sektor gäller behovet främst skyddet av

- lojaliteten mot huvudmannen
- allmänhetens förtroende för vissa i privat regi särskilt skyddsvärda verksamheter som media, vård och omsorg, utbildningsverksamhet, bank- och försäkringsverksamhet
- allmänhetens förtroende för marknadsekonomins funktionalitet, dvs. att det råder fri och sund konkurrens på lika villkor.

Oavsett vilken sektor eller vilket specifikt skyddsintresse det handlar om är det emellertid viktigt att slå fast att den gemensamma nämnaren är tillit – dvs. allra ytterst handlar det om att skydda ett förtroendeförhållande.

### **För mutlagstiftningen grundläggande rekvisit**

Även om de för mutbrottslighet grundläggande rekvisiten förmån, otillbörlighet och tjänstesamband (dvs. erforderligt samband mellan en förmån och mottagarens tjänst/uppdrag) ska bedömas var och en för sig har även de, liksom skyddsintressena, ett gemensamt drag – nämligen att bedömningen ytterst ska utgå från risken för negativ inverkan på tilliten till en verksamhet.

Kravet på tjänstesamband inskränker därvidlag bedömningen till att endast avse sådana förmåner som erhållits på grund av en tjänst eller ett uppdrag som målpersonen för förmånen innehar.

Beträffande förmån och otillbörlighet ska emellertid bedömningen av risken för förtroendeskada vara tämligen vid i det att även allmänhetens, av domstolen uttolkade, uppfattning ska vägas in. Med andra ord ska bedömningen av om allmänhetens förtroende för till exempel offentlig upphandling, fri och obunden media, allas likhet inför lagen, äldreomsorg eller fri och sund konkurrens inom näringslivet riskerar att skadas, ytterst ske utifrån vad som ligger i medborgarnas, såsom utomstående betraktare, ögon.



### *Tjänstesambandet*

En förmån som erhållits av rent privata bevekelsegrunder kan inte, i vart fall straffrättsligt, skada förtroendet för den bedrivna verksamheten. Det förhållandet att befattningshavare genom ageranden i privatlivet kan orsaka en förtroendeskada som även drabbar synen på dem som beslutsfattare och den verksamhet som de verkar inom, ligger i princip utanför det straffrättsliga systemet. Huruvida en företeelse har eller inte har samband med någons tjänst är en fråga som inte ska tolkas utifrån vad medborgarna kan antas ha för uppfattning, utan är en bevisfråga av konkret slag – även om den inte alltid är alldeles enkel att besvara.

### *Förmånen*

En förmån kan för det mesta åsättas ett ekonomiskt värde. Men det ekonomiska värdet är på intet sätt utslagsgivande. Utgångspunkten är nämligen att ”Inom det straffbara området faller över huvud taget varje förmån, som normalt sett är av beskaffenhet att kunna utgöra ett verksamt bestickningsmedel” (SOU 1974:37 s. 141). Det innebär att ”Förmåner inte behöver ha ett ekonomiskt värde för mottagaren för att kunna betraktas som muta. Även sådant som bara tillfredsställer mottagarens ärelystnad, fåfånga eller njutningslystnad – såsom sexuella tjänster – kan vara en otillbörlig belöning” (Cars a a s. 80). Med andra ord ska utgångspunkten för bedömningen av om det rör sig om en förmån vara i vilken utsträckning den kan påverka någons beteende utifrån vad ”... som normalt sett ...” kan påverka någon. En förmån i straffrättsligt hänseende är således vad som typiskt sett kan påverka en anställd eller uppdragstagare då de utför sin uppgift. Vissa förmåner torde därvidlag vara sådana att de till sin natur – oavsett det ekonomiska värdet som inte alltid går att fastställa – är sådana att förmånen i sig är av det slag att den riskerar att påverka tilliten till mottagaren och till den verksamhet som denne verkar inom. Till exempel sexuella tjänster torde vara ett sådant exempel, oavsett om det handlar om prostitutionsliknande tjänster eller, som emellanåt förekommer i RMK:s ärenden, besök på så kallade sexklubbar.

För vissa kategorier av målpersoner, till exempel tjänstemän i myndighetsutövning, är kravet på integritet sådant att i princip varje förmån, oavsett värdet, riskerar att skada medborgarnas tillit till verksamheten (Cars a a s. 98 f.).

### *Otillbörlighet*

Det kan tyckas som att det vid bedömningen av otillbörligheten inte skulle behöva tas hänsyn till rekvisiten förmån och tjänstesamband, utan att varje rekvisit ska bedömas för sig. Av ett antal avgöranden, i förarbeten och doktrin framgår emellertid att ”...

vad som är otillbörligt får bestämmas på grundval av en samlad bedömning av alla omständigheter som är av betydelse i det enskilda fallet” (Cars a a s.83 samt bl.a. NJA 1981 s.1174) varvid man bland annat har att väga in förmånens värde samt eventuella personliga relationer mellan givare och mottagare (Cars a a s. 83 f.).

Vid bedömningen av otillbörligheten är således förmånens beskaffenhet som ”... verksamt bestickningsmedel ...”, dvs. påverkansrisken, och i vilken situation förmånen förekommer, av stor betydelse. Vad förmånen rent konkret består av är däremot av mindre intresse – det är påverkansrisken som är det centrala.

Vid bestämmandet av om en förmån är otillbörlig är vissa förhållanden av särskilt intresse. Dessa finns beskrivna både i förarbeten (se t.ex. SOU 2010:38 s. 54) och i doktrin (Cars a a s. 83 f.) och kan sammanfattas enligt följande:

- Graden av öppenhet i aktörernas mellanhavanden
  - ger t.ex. en uppfattning om syfte och uppsåt med en förmån
- Syftet med förmånen
  - Vilken insikt har därvidlag givaren respektive mottagaren om den andres syfte med en förmån?
- Villkor för erhållande av förmånen
  - Är erhållandet av förmånen förenad med villkor eller förhoppning om någon gentjänst eller prestation?
- Värdet
  - Ekonomiskt, affektivt osv.
- Tidpunkt
  - Har förmånen något tidsmässigt samband till t.ex. en beslutsprocess som givare och mottagare är delaktiga i?
- Mottagarens ställning
  - t.ex. integritetskänslighet
- Ligger förmånen inom ramen för någon allmän sed- eller branschvana?
  - Är i så fall den förekommande uppförandekoden, sed- eller branschvanan acceptabel?
- Har målpersonens huvudman lämnat samtycke?
  - Verkar i så fall mottagaren av förmånen inom offentlig eller privat sektor?

Otillbörlighetsbedömningen som består av en sammanvägning av dessa förhållanden ska ske med utgångspunkt från skyddsintressena, dvs. finns det någon risk för att tilliten för något av verksamhetens skyddsintressen tar skada.

## Tilliten

Bristande tillit skapar förutsättningar för korruption och uppkommen korruption orsakar bristande tillit. Det förefaller som om både Konfucius, Ceasar och Oxenstierna var medvetna om detta. Det finns emellertid även modern forskning som visar hur förutseende dessa historiska gestalter var i sina insikter om tillitens betydelse för samhällsstyrning. Vid The Quality of Government Institute (QOG), grundat 2004 av professorerna i statsvetenskap Bo Rothstein och Sören Holmberg, lokaliserat vid Göteborgs Universitet, bedrivs omfattande forskning rörande orsaker, konsekvenser och innebörden av ”good governance”. I ett debattinlägg (DN Debatt 2013-10-13) anför professor Rothstein att ”Inte minst är kvalitet i den offentliga förvaltningen en huvudförklaring till förekomsten av social tillit i samhället ...” varvid ”... det handlar om grundläggande principer för verksamhetens bedrivande av typen opartiskhet, saklighet, likabehandling och oväld i alla delar av den offentliga förvaltningen inklusive den som producerar tjänster åt medborgarna”. ”Helt centralt är om landet förmår hålla nere korruptionens omfattning ...”. QOG:s forskningsresultat visar till exempel att demokratifaktorn sannolikt har mindre betydelse för uppkomsten av korruption jämfört med att tjänsteställningar inom offentlig förvaltning sker efter förtjänst och skicklighet samt att det görs en klar åtskillnad mellan rollerna för tjänstemän och politiker, dvs. självständighet (Konferens om korruptionsforskning QOG 2012).

Tilliten till offentlig verksamhet är enligt Rothstein (Andersson m.fl. 2010 s.111) inte endast beroende av utgången av en beslutsprocess utan starkt förknippad med medborgarnas uppfattning av om processen var rättvis – av Rothstein kallat ”proceduriell rättvisa” – vari exempelvis frånvaron av korruption ingår. Rothstein har med några tydliga exempel fångat sambandet mellan sådan proceduriell rättvisa och social tillit. ”I ett samhälle där lärare, socialarbetare, poliser eller sjukvårdsanställda inte går att lita på, varför skulle människor i allmänhet gå att lita på? ” ... om människor i allmänhet, för att få del av önskade offentliga tjänster, tvingas betala mutor ... är det rimligt att dra slutsatsen att de inte går att lita på? ” ... om du själv måste vara öärlig för att få tjänster från det offentliga, och inte ens en person som du kan anses vara pålitlig, varför ska du då tro att det går att lita på andra människor i allmänhet i det samhälle du lever i?” (Andersson m.fl. 2010 s.131)

Med korruption inom offentlig sektor avses vanligen att givaren av en muta tillhör den privata sektorn (t.ex. som privatperson eller som företrädare för en näringsidkare eller ideell sammanslutning) medan mottagaren är anställd eller uppdragstagare inom offentlig sektor. Jag antar emellertid att motsvarande förhål-

landen som för offentlig sektor gör sig gällande även vid mutor ”business to business”; dvs. tilliten till marknadsekonomin är beroende av att även dessa aktörer i sina mellanhavanden uppfattas verka för sina huvudmäns bästa och inom ramen för fri och sund konkurrens. Därvidlag torde ”the tone at the top” ha mycket stor betydelse; företagsledningar ska genom både ord och handling verka för att skapa och bibehålla allmänhetens förtroende för den verksamhet som de företräder och för marknadsekonomins funktionalitet. Insikten om dessa förhållanden och samband finns sedan länge hos åtminstone vissa av näringslivets rådgivande organisationer – vilket inte minst följande uttalande av Helena Sundén, generalsekreterare för Institutet Mot Mutor, visar:

”Transparenta företagsledningar, eller pålitliga politiker, är inte viktiga bara för att de ska vara transparenta eller pålitliga i största allmänhet. De är viktiga därför att konsekvenserna av att vi tappar det där förtroendet, oavsett om det gäller i relation till företagsledningar eller politiker, oavsett vilken nivå de befinner sig på, är förödande för hela vår tilltro till det demokratiska systemet. Oavsett var korruptionen smyger sig in, högt eller lågt, så åter den förtroende ...” (Sundén SvD Opinion 2015-01-28).

#### *Är behovet av tillit föränderligt?*

Behovet av tillit är konstant högt. Samhälleliga förändringar eller önskan att tillgodose vissa gruppintressen får inte tillåtas riskera förtroendet för vare sig den offentliga eller den privata sektorns funktionalitet. För att kunna vidmakthålla skyddet är det därför viktigt att ge akt på hur förändringar implementeras, på vems villkor och i vems intresse. I vilken utsträckning som förändringar ska tillåtas påverka vad som ska anses utgöra kriminaliserad korruption ska bedömas utifrån lagstiftningens skyddsintressen.

Vissa förhållanden lämpar sig särskilt väl för att belysa problematiken. Dit hör till exempel

- privatisering av tidigare offentlig verksamhet
- umgänget mellan företrädare för offentlig respektive privat verksamhet samt mellan näringslivsgrenar med särskilt skyddsintresse (t.ex. bank- och försäkringsverksamhet) och övriga näringslivet
- ökad kommersialisering av ideell verksamhet.

#### Privatiseringar

Verksamheter som tidigare nästintill uteslutande utförts i offentlig regi har i allt högre grad överförs till privata utförare. Det har exempelvis skett genom privatisering av tidigare bedriven offentlig verksamhet (t.ex. genom överlåtelse eller nyetablering av hemtjänst- och assistansverksamhet), bolagisering med fortsatt styrning genom offentligt ägande (t.ex. kommunala bolag) samt

överföring av myndighetsuppgifter till privata utförare utan inslag av offentligt ägande (t.ex. kontrollbesiktning av fordon).

Att verksamheter övergår till privat sektor i sin helhet (t.ex. assistansverksamhet) eller endast skenbart (t.ex. offentligt ägda energibolag) innebär inte att de skyddsintressen som kringgärdar verksamheten förändras. Skyddsintresset är även fortsättningsvis ytterst en fråga om att mot medborgarna upprätthålla förtroendet för verksamhetens innehåll och bedrivande.

Umgänget med särskilt skyddsvärda verksamheter  
Svenska exportföretag och företag med dotterbolag i andra länder deltar i stor omfattning i anbudsprocesser i utländska offentliga upphandlingar. Dessa kontrakt är ofta av stor betydelse för företagen. Några lättnader som avser tillåtligheten av förmåner i form av alltför påkostad representation, gåvor osv. i dessa sammanhang är inte aktuellt. I stället har det, som nämnts tidigare, internationellt infunnit sig en tydligt skärpt inställning till förmåner till utländska offentliga tjänstemän i samband med internationell handel.

Även nationellt är de offentliga upphandlingarna mycket viktiga för näringslivet. 2011 uppgick till exempel den offentliga upphandlingen till ca 600 miljarder kronor, motsvarande ca 20 % av BNP (Konkurrensverkets rapport 2014:1).

Emellanåt framförs åsikter om att de svenska upphandlingsreglerna och riktlinjerna för umgänget mellan representanter för offentlig respektive privat sektor borde bli mindre strama. Sådana lättnader bör emellertid inte genomföras. I det emellanåt smått symbiotiska förhållandet mellan offentliga och privata aktörer uppstår det nämligen lätt gränsöverskridanden som i allmänhetens ögon och intresse inte är önskvärda med hänsyn till det särskilda skyddsintresset för offentlig verksamhet. En sak är vilka spelregler som näringslivet ställer upp i sina interna mellanhavanden – förutsatt att det inte riskerar påverka till exempel den fria och sunda konkurrensen. En annan sak är vad som gäller i näringslivets umgänge med offentliga organ – oavsett om det rör sig om offentligt ägda bolag eller myndigheter. Behovet av allmänhetens tillit är därvidlag fortsatt konstant högt. Motsvarande gäller för övrigt även för företrädare för andra särskilt skyddade intressen som bank- och försäkringsverksamhet i deras umgänge med övriga delar av näringslivet.

Ökad kommersialisering av ideell verksamhet

Diskussioner om korruption handlar oftast om offentlig verksamhet och dess interaktion med näringslivet samt den påverkan den kan ha på allmänhetens tillit. Som framgått ovan innebär till exempel ökad privatisering att vi måste ta ställning till om för-

ändringar i huvudmannaskap påverkar behovet av allmänhetens tillit till verksamheten.

Det har emellertid inträtt förändringar även inom andra verksamheter som kan tyckas sakna intresse i detta sammanhang, men som vid en närmare anblick numera också kräver överväganden kring skyddsintresset för verksamheten. En sådan förändring är exempelvis den ökade kommersialiseringen av organiserad idrottsverksamhet. Den verksamheten har allt som oftast varit sammankopplad med ideellt bedriven verksamhet syftande till ungdomsfostran och fysiskt välbefinnande. Idrottsutövare eller funktionärer som är anställda eller uppdragstagare omfattas av lagstiftningen som vilka anställda eller uppdragstagare som helst. Vissa engagemang kan emellertid inte hänföras till vare sig anställnings- eller uppdragsförhållanden. För att skydda de stora ekonomiska intressen som innefattas i vadhållningsverksamheten infördes därför vid revideringen av mutbrottslagstiftningen den 1 juli 2012 en särskild bestämmelse som gäller all tävlingsverksamhet som är föremål för allmänt anordnad vadhållning. Lagstiftaren ansåg uppenbarligen att vadhållningsindustrin är av sådan ekonomisk betydelse att det fanns skäl att skydda tilliten till den verksamheten genom att på detta sätt täppa till vad som annars hade kommit att utgöra en lucka i kriminaliseringen.

Men även bortsett från anknytningen till vadhållningsverksamhet bedrivs idrottsverksamhet alltmer som en direkt uttalad affärsverksamhet där till exempel ungdomsverksamheten inte bara har ungdomlig fostran för ögonen utan även syftar till att skapa vinstgivande produktionsfaktorer. Avkastningen erhålls genom produktionsfaktorer bestående av exempelvis fotbollsspelare. Dessa kan genom sin yrkesskicklighet dels dra publik-, annons- och sponsorintäkter till idrottsklubben, dels bli föremål för lukrativ övergång till andra klubbar.

I ett sådant scenario uppstår motsvarande frågeställningar som för vilken annan näringsverksamhet som helst. I vilken utsträckning får en anställd spelare ta emot förmåner från andra än från sin arbetsgivare? Spelaren får självklart inte ta emot förmåner syftande till underprestation – men i vilken utsträckning får denne ta emot prestationshöjande förmåner till exempel från en förening i samma seriesystem som har intresse av att spelarens klubb vinner en match mot en nedflyttningskonkurrent till den förstnämnda föreningen? Skulle motsvarande förhållande vara tillåtet i andra affärsverksamheter – att till exempel lämna förmåner till anställda vid andra företag för att de ska utmanövrera en lokal konkurrent till givarföretaget? Cars har (a a s. 86 n) under hänvisning till ett uttalande i SOU 2010:38 s. 237 därvidlag anfört att det inte kan anses "... otillbörligt att utlova prispengar för att stärka tävlingsdeltagarnas motivation att göra en bättre

insats”. Men riskeras då inte skyddsintresset för fri och sund konkurrens att trädas för när? I vart fall när det gäller tilliten för affärsverksamhet bestående av professionell idrottsverksamhet samt en transparent vadhållningsverksamhet?

## Slutsats

Jag har inledningsvis pekat på den mångtusenåriga insikten om behovet av tillit för motverkande av uppkomsten av korruption och, motsatsvis, korruptionens inverkan på tilliten till samhällets funktioner. Behovet av tillit och motverkande av korruption har inte minskat. I tid och avstånd relativt närliggande exempel visar hur ett europeiskt land nästan kollapsat till följd av omfattande korruption på alla nivåer inom samhällsapparaten – offentlig såväl som privat sektor.

Synen på korruptiva beteenden vid internationell handel har strammats upp väsentligt under senare år. Emellanåt framskymtar det emellertid vissa åsiktsströmningar i riktning mot lättnader i det rådande stränga synsättet som har funnits och fortfarande finns i Sverige när det gäller inhemska förhållanden. Argument som innebär att offentligt kontrollerade bolag i dessa sammanhang borde få vara underkastade samma synsätt som rent privata bolag är ett exempel på en sådan åsiktsströmning. I hägnet av ökad privatisering och konkurrensutsättning av offentlig verksamhet är det emellertid angeläget att även fortsättningsvis upprätthålla ett strängt synsätt. Inte minst som både historien och modern forskning tydligt visar på riktigheten av en sådan inställning.

Tillit måste hela tiden förtjänas för att kunna upprätthållas. Varje bedömning av huruvida kriminaliserad korruption föreligger eller inte bör därför alltid ta sin utgångspunkt i frågan om förfarandet kan eller har skadat tilliten till något av de skyddade intressen som bär upp lagstiftningen. Lättnader ska därvidlag endast tillåtas ske genom lag eller domstolspraxis – inte genom ensidiga förflyttningar av näringslivet eller av företrädare för vissa offentliga verksamheter.

Jag tror att den koncentration och specialisering som på brottsbekämpningens område utvecklats sedan 2003 tillsammans med det konstruktiva intresset av ”självskydd” från näringslivet i form av till exempel IMM och dess etiska nämnd samt ett stort medialt intresse skapar goda förutsättningar för att hålla intresset för dessa frågor levande. Inte minst som korruptiv brottslighet är en smygande och samhällsförändrande brottslighet som det är uppenbart att ett samhälle med ambitioner om ”good governance” behöver grindvakter av många olika slag för att motverka.

## Referenslista

Andersson, S. (2010). *Korruption, Maktmissbruk och Legitimitet*. Andersson S, Bergh A, Erlingsson O E och Sjölin M (red.), Smedjebacken: Norstedts.

Cars, T. (2012). *Mutbrott och korruptiv marknadsföring*. 3:e uppl. Stockholm: Norstedts Juridik,

Jansson, T. (2006). *Romarinnor och Romare*. Stockholm: Wahlström & Wistrand.

Institutet mot mutor, IMM (2014). *Kod om gåvor, belöningar och andra förmåner i näringslivet*. Institutet Mot Mutor december 2014.

Analekt Lunyu XII.7 <http://wengu.tartarie.com/wg/wengu.php?no=300&l=Lunyu>

Rothstein. DN Debatt 2013-10-13. Professor i statsvetenskap Bo Rothstein i debattartikel *God offentlig förvaltning är Sveriges bästa tillgång* [www.dn.se/debatt/god-offentlig-forvaltning-ar-sveriges-storsta-tillgang](http://www.dn.se/debatt/god-offentlig-forvaltning-ar-sveriges-storsta-tillgang))

Sundén SvD Opinion 2015-01-28. Helena Sundén generalsekreterare för Institutet mot Mutor i debattartikel *”Korruption i företag slår mot vår tilltro”*.

Framsidan 2013. Intervju med författaren Gunnar Wettergren i nättidningen Framsidan 2013-04-04 ([www.framsidan.net/2013/04/oxenstierna-som-referenspunkt](http://www.framsidan.net/2013/04/oxenstierna-som-referenspunkt))

Konferens om korruptionsforskning QOG 2012 [www.svtplay.se/klipp/114758/konferens-om-korruptionsforskning-1](http://www.svtplay.se/klipp/114758/konferens-om-korruptionsforskning-1)

IMM:s hemsida ([www.institutetmotmutor.se/om-oss](http://www.institutetmotmutor.se/om-oss))

Konkurrensverkets rapport 2014:1

ÅFS 2014:04 *Åklagarmyndighetens Författningssamling*

NJA 1981 s.1174

Proposition 1975/76:176 *om ändring i brottsbalken m.m.*

Proposition 2011/12:79 *En reformerad mutbrottslagstiftning*.

SOU 1974:37 *Mutansvarskommittén*.

SOU 2010:38 *Mutbrott*

SÖ 2004:15 *Straffrättslig konvention om korruption* Strasbourg den 27 januari 1999.

Kommissionen (2014). Brussels 3.2.2014, COM (2014) 38 final, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament EU anti-corruption report*.



# Vad hände med miljöbrotten?

*Henrik Forssblad*, kommissarie, ansvarig för miljö-  
och arbetsmiljöbrott Polisen region mitt, Gävle.

## Vad hände med miljöbrotten?

”Världen kommer nog inte att gå under på grund av bokföringsbrott, men kanske av miljöbrott”. Citatet stod i Uppsala Nya Tidning som gjorde en artikel om Uppsalapolisens satsning i samband med miljöbalkens tillkomst 1999. Myndigheten hade anställt fyra särskilda miljöbrottsutredare, och jag som citerades hade just kommit från ett jobb som ordningspolis i en liten ort i Norrland och blivit en av dessa miljöbrottsutredare. Mina äldre och oändligt mycket mer erfarna kollegor på roteln, som alla jobbade med bokföringsbrott, tyckte nog inte att uttalandet visade någon större respekt för deras viktiga arbete. Det kändes som att stämningen vid fikarasterna blev lite frostigare ett tag framöver.

Att miljöbrotten i Uppsala, liksom i de flesta polismyndigheter, hanterades på samma enhet som utredde ekobrott var logiskt. Ekobrott och miljöbrott har en hel del gemensamt när det gäller drivkrafter, gärningsmän och de miljöer i vilka brotten begås. Frågor som faller sig naturliga nu när regeringens strategi mot ekonomisk brottslighet och Ekobrottsmyndighetens (EBM) tillkomst uppmärksammas är varför miljöbrotten inte fördes över från Polisen till att bli EBM:s ansvar? Hur hade utvecklingen varit om så skett? Kan vi, inom rådande myndighetsstrukturer, finna modeller som gör att miljöbrottsbekämpningen får ta del av samma strukturella fördelar som lyfte ekobrotts hanteringen genom inrättandet av EBM? Eller – är allt bra som det är?

Nu när jag fått förmånen att vara skribent i denna antologi kommer jag att lämna mina personliga åsikter i dessa frågor. Åsikterna utgår från närmare tjugo års arbete med miljöbrott inom olika delar av Polisen. Jag är övertygad om att flertalet poliser och åklagare som kan området delar mina åsikter. Sedan kanske det finns en och annan beslutsfattare som inte kan området (men som likväl beslutat om det) som inte håller med.

## Varför vi måste bli bättre på att hantera miljöbrotten

En fördel som ekobrotten har framför miljöbrotten är att de som jobbar med ekobrott inte behöver förklara effekterna av bristande laglydnad på skatteområdet. Det finns sällan behov av att

förklara för omvärlden vad som skulle hända med skolor, sjukvård, vägar eller med våra socialförsäkringar om skatteintäkterna minskar genom en ökad skattebrottslighet. I mitt arbete, vare sig det har varit på Rikspolisstyrelsen, Rikskriminalpolisen eller på polismyndigheter har ”marknadsföring” av miljöbrotten varit en nödvändig del av jobbet. Vare sig det är rikspolischefen eller den nyanställda polisassistenten som ställs inför att hantera en fråga som berör miljöbrott blir utgången en helt annan, och naturligtvis bättre, när det finns ett engagemang i frågan. Med insikt om miljöbrotten och deras effekter skapas ett engagemang i ämnet (det gäller nog de flesta brottstyper). Att ”engagerade” är ett av de tre värdeorden i polisens värdegrund har förstås sina skäl. När jag har deltagit i insatser för att förbättra miljöbrottsbehandlingen i länder som Ryssland, Serbien och Kroatien (och för den delen vid utbildningsinsatser med svenska poliser och miljöinspektörer) har jag alltid börjat med att berätta *varför* vi ska bli bättre på att bekämpa miljöbrott. Som sagt, utan engagemang och motiverade poliser och åklagare, blir resultatet sällan bra. Nu hör det till saken att man i många av de länder jag har besökt, inte minst på Balkan, har visat prov på större insikt om värdet av att bekämpa miljöbrott än vad man ofta finner i Sverige.

Argument som jag brukar använda för att öka motivationen är att:

- *Alla är brottsoffer.* Miljöbrotten får effekter för oss alla. Var och en av oss är brottsoffer. Utsläpp av ozonnedbrytande freoner från numera förbjudna köldmedia (framför allt från gamla kylmöbler) är ett exempel där vi alla är potentiella brottsoffer i form av cancerpatienter. En åklagare jag hade som föreläsare under en kurs på Federal Law Enforcement Training Center i Georgia, USA började sin föreläsning med att fråga hur många av åhörarna som kände någon som blivit mördad. Ingen räckte upp handen. Hur många kände någon som hade dött av en överdos? Återigen, ingen. Hur många känner någon som fått cancer? Nu blev det många händer. Budskapet var att vi som jobbar med miljöbrott har ett minst lika viktigt uppdrag som de som hanterar mord och narkotikabrott – att följderna av miljöbrott kan vara stora, om än inte lika synliggjorda som vålds- och narkotikabrott. Att det internationella samhället genom avtal och lagstiftning, uppbackade av tull- och polisinsatser mot illegal hantering, fick bukt med den illegala freonhanteringen är ett bra exempel på att rätt beslut och ett engagerat rättsväsende kan hantera även mer komplex och gränsöverskridande miljöbrottslighet.
- *Drabbar kommande generationer.* Att miljöbrotten får effekter för kommande generationer är ett annat motiv för

att göra mer än vad vi gör i dag. En del av de mer allvarliga miljöbrott som begås i dag kommer att upptäckas först av kommande generationer – när effekterna av dagens föroreningar, dumpade avfall eller läckage till vattentäkter börjar visa sig. Det faktum att de brott som begås i dag kan komma att få stora konsekvenser för framtida generationer gör att miljöbrotten står i särklass när det gäller att vår generation har ett moraliskt ansvar för framtida brottsoffer. Skalan går från oljeutsläpp till havs (som visserligen ställer till stor skada, men vars mest påtagliga effekter försvinner inom några få år) till det illegala dagbrottet som kräver en ny istid för att återställas. Illegalt nedhuggna skogar (ett par, tre generationer), förstörda grundvattentäkter och läkningen av ozonhålet ligger någonstans mellan oljeutsläppet och dagbrottet vad gäller läkningstid. Men – de drabbar alla kommande generationer.

- *Ansvar för omvärlden.* Att miljöbrotten i allt större grad är gränsöverskridande, globala, gör att vi har ett ansvar även här i Sverige för att göra mer än vad vi gör. När svenska aktörer dumpar illegalt avfall i Västafrika eller Asien är det svårt för Sverige att vara världens miljösamvete (som vi ofta försöker vara), om vi inte gör vad vi kan för att stoppa den illegala exporten av avfall. På samma sätt kommer den illegala handeln med elfenben, noshörningshorn, rovfåglar och exotiska träslag aldrig att kunna stoppas om inte mottagarländer som Sverige ser till att effektivt lagföra dem som deltar i handeln inom våra gränser.
- *Snedvriden konkurrens.* Att miljöbrotten snedvrider konkurrensen är ett argument som ofta förstås av dem som kanske inte vill se de mer naturvetenskapliga argumenten. Det kostar företagen att ha en fungerande egenkontroll, att ha en organisation som lämnar miljörapporter till tillsynsmyndigheterna i den takt och med den kvalitet som krävs. Det kostar att lämna farligt avfall till rätt mottagare, att installera rätt reningsutrustning osv. Det är inte lätt för den seriösa företagaren att konkurrera med den som gräver ned sitt avfall bakom industrifastigheten och på det sättet slipper alla kostnader. Den företagare som mörkar att den asfalt han ska deponera innehåller cancerframkallande PAH kan lämna asfalten som fyllnadsmassor och vända en kostnad till intäkt. Exempelen kan göras många, och antalet företag som börjar tänja på reglerna kan komma att öka när de ser att risken för att bli infångad och lagförd är så liten som den faktiskt är. Frånvaron av effektiv lagföring i kombination med höga vinster gör att andelen laglydiga verksamhetsutövare typiskt sett minskar, samtidigt som brotten mot miljön ökar. Syftet

med företagande är ju trots allt att göra vinst. Risken vägs mot nyttan – som vid all annan planerad brottslighet.

- *Kostnader för skattebetalarna.* Kostnaden för de mer allvarliga miljöbrotten får ofta tas av skattebetalarna. Söderhamn och Örnsköldsvik är två bland många exempel på svenska kommuner som har fått ta stora kostnader för sanering efter miljöbrott, Söderhamn i form av att ta hand om dumpat avfall i ett område invid Söderhamnsfjärden, lämnat av en företagare som lovat arbetstillfällen och skatteintäkter mot att få lagra avfall på kommunens mark. Lagring blev det, men inget omhändertagande, och en dyr nota till skattebetalarna för att sanera området. I Örnsköldsvik i form av en vattentäkt förorenad av perkloretylen, ett starkt toxiskt ämne, dumpat av en företagare i kemtvättsbranschen.

En tröst i sammanhanget är att företagsbot är den i särklass vanligaste påföljden vid miljö- och arbetsmiljöbrott. Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål är nog den del av åklagarmyndigheten som är närmast att vara självfinansierad (om den inte faktiskt är det) om man väger statens intäkter i form av företagsbot mot kostnaden för verksamheten. Polisens miljöbrottsutredare ska förstås få lika mycket erkännande för den avsevärda summa pengar som drivs in som en följd av deras utredningsarbete, i form av företagsbot. För skattebetalarna i Söderhamn, Örnsköldsvik och andra drabbade kommuner är detta dock inte till någon större glädje.

## **Miljöbrott = ekobrott?**

Det finns som nämnts många beröringspunkter mellan ekobrott och miljöbrott. Gemensamma faktorer är att brotten till övervägande del begås av företag, i näringsverksamhet och med syfte att tjäna pengar. Skattebrottslingen minskar sina utgifter genom att bryta mot lagarna som reglerar skatteområdet, genom att inte betala skatt. Miljöbrottslingen minskar sina utgifter genom att bryta mot miljöbalken och inte betala kostnader för avfallshandling, miljökontroll och reningsanläggningar. Kraven på utredaren och sätten att utreda har följaktligen en hel del gemensamt. Kraven på utredarnas kompetens är höga både vad gäller miljöbrott och ekobrott, och kunskapskraven skiljer sig till delar från dem som normalt finns inom polisen. Behoven av utredare med specialistkompetens är större än på andra områden. Båda brottsområdena är i allt väsentligt åklagarledda och ställer höga krav på strukturerat samarbete mellan åklagare och polis. En annan gemensam faktor är att miljöbrotten såväl som ekobrotten ofta saknar tydliga brottsoffer och målsägare.

En annan likhet som präglat miljöbrotten och ekobrotten är att båda kan sägas ha varit misskötta av den dåvarande polisorganisationen. De orsaker till ekobrottsbekämpningens problem som lades fram av regeringens ekobrottsberedning i rapporten "Effektiva ekobrottsbekämpning" (Ds 1996:1) kan i alla delar sägas ha gällt även miljöbrottsbekämpningen.

Raden av gemensamma nämndare kan göras lång. Samtidigt finns det naturligtvis en hel del skillnader. Inte minst är de grundläggande vetenskaperna, naturvetenskap och ekonomi (som ju i vart fall i Nobelsammanhang jämföras med vetenskap) helt väsensskilda. Kunskapskraven och aktörerna som åklagare och polis ska samverka med är helt olika när det gäller eko- och miljöbrott. Effekterna på samhället är vitt skilda (om än allvarliga i båda fallen).

Miljöbrotten var länge med i diskussionen och i de utredningar som ledde fram till inrättandet av EBM. I skrivelsen 1994/95:217 "Samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten", skriver regeringen att "Straffrättsligt faller den ekonomiska brottsligheten ofta under bestämmelser om borgenärsbrott, skattebrott eller brott mot uppborðslagstiftningen. Andra straffbestämmelser i brottsbalken eller inom specialstraffrätten kan också bli aktuella. Miljöbrottslighet kan i det här sammanhanget också räknas till den ekonomiska brottsligheten." På andra ställen i skrivelsen påtalas likheten mellan miljöbrott och ekobrott, att områdena ofta präglas av liknande krav på samverkan med andra myndigheter, samma höga kompetenskrav etc. I den efterföljande rapporten från regeringens ekobrottsberedning (Ds 1996:1) framhålls att "miljöbrottslighet är en form av ekobrottslighet".

I EBM-utredningens rapport "Ekobrottsmyndigheten och den nya organisationen för bekämpning av ekonomisk brottslighet" (Rapport 1997-05-14) har miljöbrotten fått ett eget avsnitt, (3.3.4). I utredningen, som ju stakade ut avgränsningen och strukturen för den kommande nya myndigheten, påtalas kopplingarna mellan ekobrotten och miljöbrotten. Utredaren lämnar dock frågan öppen om miljöbrottens vara eller inte vara inom EBM. Efter att ha påtalat vikten av att kunna lagföra dem som bryter mot "gällande lagregler och straffbestämmelser på miljöområdet" skriver utredaren att "det finns anledning att belysa vad som kan anses utgöra miljöbrott och var handläggning/utredning av ärenden lämpligen bör ske i olika fall. Vidare måste en karläggning göras av de olika myndigheter m.m. som arbetar med eller kommer i kontakt med sådana ärenden och av deras samarbetsformer. Syftet skall vara att ta ett helhetsgrepp i dessa viktiga frågor". Utredaren avslutar resonemanget kring miljöbrotten med att skriva att en arbets-/projektgrupp ska bli tillsatt med syfte att lämna synpunkter angående "om samtliga miljö-

brott eller endast en del av dem bör handläggas av Ekobrottsmyndigheten”.

Kanske var det de faktorer jag nämnde ovan, som skiljer miljöbrotten och ekobrotten åt, som till slut avgjorde att miljöbrotten inte blev en del av EBM:s ansvar. Några mer preciserade skäl till miljöbrottens frånfall finns inte angivna i de ovanstående underlagen för EBM:s inrättande, och miljöbrotten nämndes över huvud taget inte under kapitlet om Ekobrottsmyndigheten i budgetpropositionen för 1998. Där angavs endast att samhället genom Ekobrottsmyndigheten på ett påtagligt sätt kommer att flytta fram sina positioner i fråga om bekämpningen av ekonomisk brottslighet samt att nya former av ekobrott ska upptäckas och beivras.

### **Orsaker till polisens svårighet att hantera miljöbrott (och annan speciallagstiftning)**

Under många år hanterade jag strategiska frågor med koppling till miljöbrott på Rikspolisstyrelsen och dess Polisavdelning. I jobbet ingick en hel del resor och kontakter med kollegor i USA, Ryssland, länder på Balken, våra nordiska grannländer och övriga EU. När jag såg hur miljöbrotten hanterades i andra delar av världen och kunde jämföra med hur vi hanterade dem i Sverige gick det lätt att skilja ut ett antal framgångsfaktorer. En tydlig sådan framgångsfaktor är specialisering, att inrätta särskilda enheter för miljöbrottsbekämpningen. Det är när man inte specialiserar verksamheten, när miljöbrotten i stora som små sammanhang vägs mot våldsbrott, mängdbrott och andra brott med tydliga målsägare som miljöbrotten blir förlorare. När de som fattar beslut om resurser och prioriteringar saknar kunskap om miljöbrott och samtidigt har en bred erfarenhet och kännedom om de brott som miljöbrotten vägs mot, konkurrerar med om man så vill, blir situationen inte bättre. Den som arbetade med ekobrott före EBM:s tillkomst känner säkert igen bilden.

Ett annat skäl till att miljöbrotten ofta nedprioriteras är att trycket på polisen från politiker eller medborgarråd; det upprörda samtalet till polismästaren eller reportaget i lokaltidningen handlar om individer som blivit utsatta för brott. Miljöbrotten saknar, liksom ekobrotten, oftast tydliga målsägare och brottsoffer. Att det egentligen är så att vi alla är brottsoffer när det handlar om miljö- och skattebrott får liksom sällan fäste i nyhetsflödet. Ett sista möjligt skäl till nedprioriteringen av miljöbrotten är att frågor som berör miljön och miljöbalken (och därmed miljöbrotten) styrs av ett departement medans polisens resurser och prioriteringar styrs av ett annat. Med den uppdelningen nås polisen sällan av politiska signaler om att bli bättre på miljöbrott.

Att miljöbrotten (och på sin tid ekobrotten) blev, och fortfarande till delar blir, förlorare i polisens prioriteringsarbete beror på allt annat än logik och analyser – det beror på just brist på analys och kunskap. Kunskaperna och erfarenheterna hos dem som fattar besluten har säkerligen varit bra för att bygga upp en organisation som passar den stora mängden brott som polisen har att hantera. Men – i en allt mer komplicerad värld måste förstås även polisen specialisera sig och ta in spetskompetens på mer smala områden som it-brott, immaterialrätt, korruptionsbrott, förverkanden av brottsvinster, arbetsmiljöbrott och miljöbrott. Polisen har blivit avsevärt bättre på att göra detta, att ta in specialister på operativ nivå (i dag har till exempel alla sju polisregioner i Sverige även naturvetare anställda som miljöbrottsutredare). Det som behövs nu är att få en större kunskap och insikt om miljöbrotten och andra specialstraffrättsliga områden även på strategisk nivå och i de sammanhang där resurs- och prioriteringsfrågor avgörs. När den kunskapen infinner sig är jag övertygad om att miljöbrottsbekämpningen får den status och de resurser som den borde ha.

Nu skulle alla beskrivningar av polisens och åklagarnas hantering av miljöbrott vara orättvisa om man inte samtidigt nämner alla de förbättringar som har skett på området. Redan när miljöbalken trädde i kraft 1999 tog dåvarande Rikspolisstyrelsen, tillsammans med Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL) fram väl fungerande bevissäkringsutrustning för miljöbrottsplatser. Åklagarmyndighetens inrättande av Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål (REMA) är en annan förbättring på miljöbrottsbekämpningens område, kanske den enskilt största. Polisutbildningen och Nationellt Forensiskt Centrum (NFC) driver utbildningar som gör att kompetensen hos miljöåklagare, miljöbrottsutredare och ett antal forensiker är hög. Miljöbalken har genomgått förändringar i viktiga delar som underlättat lagföringen. NFC har inrättat tjänster som miljöbrottsamordnare. Underrättelsearbete rörande artskyddsbrott och illegal handel med avfall har sedan länge hanterats på nationell nivå, av Rikskriminalpolisen (RKP), numera Nationella Operativa Avdelningen (NOA) Genom av regeringen särskilt avsatta medel har polisen, i samarbete med andra myndigheter, kunnat genomföra riktade insatser mot illegala avfallstransporter. I varje region går det att hitta mängder av fler åtgärder som fört, och för, utvecklingen framåt.

Polisens nya organisation har, som jag ser det, en avsevärd potential att ta hand om de problem som fortfarande präglar miljöbrottsbekämpningen inom polisen. Med rätt beslut under det fortsatta arbetet med omorganisationen kan polisen bli en drivande kraft även vad gäller miljöbrottsbekämpningen, på



samma sätt som Åklagarmyndighetens omorganisation och dess inrättande av Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål blev ett lyft för åklagarnas hantering av miljö- och arbetsmiljöbrotten. Polisorganisationen har redan tagit ett stort steg åt rätt håll genom beslutet att regionalisera miljöbrottsutredningarna. Från att ha hanterats på små enheter på vad som nu är polisområden har miljöbrott och ett fåtal andra brottstyper som är ”sällan förekommande och som kräver specialistkompetens” förts över till regional nivå, med de ”stordriftsfördelar” som detta innebär.

Men – det finns en hel del kvar att göra. En sammanfattande slutsats av kunskapsunderlagen nedan är att det behövs en samordning av den operativa miljöbrottsbekämpningen och en samlad strategisk ledning av miljöbrottshanteringen inom polisen.

## Utmaningar och lösningar

Det har gjorts ett antal analyser och studier av miljöbrotten under senare år. En genomgång av de som mer konkret fokuserat på polisens och åklagarväsendets hantering av brottsområdet visar en relativt tydlig och enhetlig bild av vilka svårigheter och utmaningar som präglar miljöbrottsbekämpningen. Några av de studier som beskrivit miljöbrottshanteringen, de problem som finns på området och som lämnat förslag på hur verksamheten kan förbättras är:

- *Brås webbanalys ”Är vi bra på miljöbrott?”* (webbrapport 2006:5). I denna kom Brå fram till slutsatsen att myndigheternas insatser mot miljöbrott till större delen riktas mot företag som anmält sin verksamhet till myndigheterna och där risken för överträdelser är som minst. Tillsynen baseras i hög grad på företagens egna uppgifter. I den mån kontrollbesök görs är dessa oftast föranmälda. Brå sammanfattar myndigheternas brottsupptäckande arbete med slutsatsen att ”De mindre samvetsgranna, som kanske står för en grövre brottslighet, selekteras bort genom att de varken rapporterar eventuella brott eller blir föremål för kontroll och tillsyn”. Polisen bedrev, och bedriver, ett ytterst begränsat arbete för att upptäcka miljöbrott. Detta trots att miljöbrott är spaningsbrott och, som Brå konstaterar, ”Vilka brott som uppräcks, och vilka personer som straffas styrs av samhällets insatser för kontroll och tillsyn”.

Slutsatsen i webbrapporten är att systemen för att upptäcka miljöbrott är bristfälligt utvecklade och att det behövs en mer utbyggd underrättelseverksamhet riktad mot miljöbrottslighet. Brå föreslår att tillsynsmyndigheterna i högre grad ska omfatta de verksamheter som inte anmält sin verksamhet till myndigheterna och att tillsynen i högre grad bör

ske i form av oanmälda besök. Slutligen föreslås ett utökat samarbete mellan de olika aktörerna i miljöbrottsbekämpningen ”för att öka viljan, förståelsen och effektiviteten”.

- *Rikspolisstyrelsens och riksåklagarens gemensamma dokument ”Strategier mot miljöbrott”* (POA-226-1179/10). De åtgärder som föreslogs i strategidokumentet syftade till att öka upptäcktsrisken för de mer allvarliga miljöbrotten, effektivisera samverkan mellan tillsynsmyndigheter och polis/åklagare samt att höja den grundläggande kunskapen om miljöbrott inom rättsväsendet och hos samverkande myndigheter. Därutöver föreslogs åtgärder mot gränsöverskridande miljöbrottslighet och att myndigheterna borde säkerställa mer fredade utredningsresurser.
- *Rikspolisstyrelsens inspektionsrapport 2013:6, ”Polismyndigheternas hantering av miljöbrott”*. I inspektionsrapporten lades ett antal förbättringsförslag fram. De förslag som berörde organisationsfrågor visade på fördelarna med en samlad utredningsverksamhet för miljöbrotten. Inspektionsgruppen slår även fast att polisen måste bli bättre på att i den egna verksamheten och i samverkan med andra förebygga, hindra och upptäcka brott och att göra detta underrättelsestyrt. Inspektionsgruppen föreslår att kriminaltekniker med kunskaper om bevissäkring vid miljöbrottsplatser samt att personal som hanterar underrättelseverksamhet (KUT-resurser) knyts till de regionala utredningsresurserna. I en regionaliserad verksamhet finns det förutsättningar för att inrätta specialistfunktioner bland de polisiera förundersökningsledarna. Uppbyggnaden av en förmåga att förebygga, hindra och uppdaga brott mot miljöbalken och organiserad brottslighet där miljöbrott är ett inslag ”kan komma att motivera att åtgärder av strukturell natur vidtas på både central och regional nivå”.

### **En möjlig delösning – en samlad organisation för operativ samordning och strategisk ledning av arbetet mot miljö- och arbetsmiljöbrott**

Effektiv miljöbrottsbekämpning förutsätter ett nära och strukturerat samarbete med centrala tillsynsmyndigheter som Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen och Jordbruksverket. Det finns även effektivitetsvinster i att förbättra det strategiska samarbetet med andra brottsbekämpande myndigheter som hanterar miljöbrott inom sina ansvarsområden, som Tullverket och Kustbevakningen. Miljöbrotten blir i ökande grad gränsöverskridande, och under senare år har det tillkommit krav på tillämpning av EU:s alltmer omfattande regelverk på miljöområdet. Som en följd av det sistnämnda måste svensk polis kunna samverka

strategiskt med myndigheter och organisationer i framför allt EU, men även i övriga delar av världen. De omfattande kraven på samverkan på miljöbrottsområdet är svåra att uppfylla om inte svensk polis har en nationell strategisk och operativ ledning på miljöbrottsområdet.

Ett annat skäl för att inrätta en nationell strategisk ledning på miljöbrottsområdet är att miljöbrottsligheten i många delar har blivit mer komplicerad och svårutredd. Såväl den nationella lagstiftningen som EU:s regelverk på miljöbrottsområdet är under snabb förändring. Brotten ändrar karaktär och nödvändiggör utveckling av områden som brottsupptäckt, bevissäkring och utredningsmetodik. Den metodutveckling och de utbildningsinsatser som området kräver nödvändiggör, liksom samverkanskravet, en nationell strategisk ledning på miljöbrottsområdet.

När åklagarorganisationen gjorde motsvarande omorganisation som den som Polisen nu står inför och övergick till en myndighet, hanterades miljöbrotten inledningsvis som övriga brottsområden. Hanteringen och prioriteringarna varierade mellan olika delar av landet, effektivitetsvinsterna uteblev, och lagföringsstatistiken förbättrades inte. Som en följd av den kritik som detta medförde beslutade Riksåklagaren år 2009 att inrätta REMA. Åklagarmyndigheten har därmed centraliserat hanteringen av miljöbrott till en enhet som har nationellt ansvar sedan 2009. Lagföringen har sedan dess blivit enhetlig över landet och sammantaget ökat med mer än 100 procent. En mer sammanhållen organisation även inom polisen skulle innebära att polisens hantering av miljö- och arbetsmiljöbrott harmonierar bättre med åklagarmyndighetens hantering av dessa brott, vilket i sig är en effektivitetsvinst. Inrättandet av REMA medförde en påtaglig effektivitetshöjning, utan att några ytterligare resurser tillfördes. Inrättandet av en samlad enhet för hantering av miljöbrott inom polisen har alla förutsättningar att få samma effekt för polisens resultat. Omvänt – om en sådan inte införs kommer de nuvarande problemen med miljöbrott som polisen har att hantera att lämnas olösta.

En nationell strategisk och operativ ledning av miljöbrotten skulle inte behöva utgöra något nytt eller avvikande inslag i den struktur som råder på NOA. Det har redan fattats beslut om att miljö-, arbetsmiljö- och grova jaktbrott ska utgöra ett eget utvecklingsområde inom polisen, inrättat i ett av de regionala utvecklingscentren. Om den funktionen kompletteras med ett operativt samordningsansvar så är flera av de problem som råder inom miljöbrottsbekämpningen lösta. Om sedan de regionala utredningsgrupperna får en tillräcklig dimensionering (idag finns ett påtagligt underskott på miljöbrottsutredare) och brottsupptäckten ökar genom närmare samarbete med tillsynsmyndigheter och ökad KUT-verksamhet, kommer polisen inte längre behöva

vara någon svag länk i myndigheternas samlade insatser mot miljöbrott.

I rapporten från regeringens ekobrottsberedning ”Effektivare ekobrottsbekämpning” (Ds 1996:1) sammanfattades de problem som präglade ekobrottsbekämpningen innan bildandet av Ekobrottsmyndigheten. En splittrad myndighetsstruktur, brist på samlad överblick, myndigheter som drar åt olika håll och som gör olika prioriteringar samt en invecklad samarbetsväv är rubriker i avsnittet ”Problembild”. Beskrivningen skulle väl kunna beskriva miljöbrottshanteringens problem i dag. Den nuvarande regionaliseringen av miljöbrotten, i kombination med inrättandet av den föreslagna nationella resursen skulle, som jag ser det, lösa merparten av de problem och utmaningar som miljöbrottsbekämpningen står inför. På samma sätt som införandet av en mer sammanhållen resurs på ekobrottsbekämpnings område löste många av de problem som på sin tid präglade det området.

# ”Lite snack, men mycket verkstad” – åtgärder mot ekobrott sedan 1995

*Sven-Åke Lindgren*, professor i sociologi vid Göteborgs universitet.

## ”Lite snack, men mycket verkstad” – åtgärder mot ekobrott sedan 1995

### **Regeringsförklaringarna 1996–2014**

Det ligger nära till hands att tro att kampen mot ekonomisk brottslighet upphörde, eller i vart fall kraftigt försvagades, efter den socialdemokratiska regeringens satsning på samlade åtgärder i mitten av 1990-talet (skr. 1994/95:217; Ds 1996:1). Och visst, därefter har ekobrottsfrågan haft en undanskymd biroll i den politiska debatten. En genomgång av regeringsförklaringarna för perioden 1996 till 2014 visar följande. Åren 1996–98 (S-regering med statsminister Ingvar Carlsson) behandlas ekonomisk brottslighet under eget namn. Under regeringsperioden Göran Persson (1998–2006) försvinner dock begreppet, och denna typ av brottslighet tas i stort sett inte upp, med undantag för år 2004 då enskilda brottstyper som kartellbildningar, skattefusk och svartarbete berörs. Betydligt oftare pekas på vikten av insatser mot den organiserade brottsligheten (ibland med prefixen grov och internationell), och från och med år 2001 adresseras också den internationella terrorismen. Alliansregeringens första regeringsförklaring år 2006 innehåller ett långt avsnitt om kriminalpolitiska satsningar, med en stark betoning av rättssamhällets centrala roll. Behovsanalysen och åtgärdsförslagen rör insatser i form av ökat antal poliser, högre uppklaringsprocent, utveckling inom kriminalvården, motverkande av våld mot kvinnor och ungdomsbrottslighet, bekämpning av grov internationell brottslighet och terrorism. Men inget om ekonomisk brottslighet. Inte i någon av Fredrik Reinfeldts åtta regeringsförklaringar nämns detta begrepp, trots att kriminalpolitiken ägnas stort utrymme, särskilt åren 2006 och 2010, och trots att rättsväsendet under denna period fick anslagsökningar på i storleksordningen 10 miljarder kronor. Frågan tangeras dock år 2009 och åren därpå, då den internationella finanskrisen med åtföljande skuldcras omnämns (Lehman Brothers bankkonkurs i september 2008). I beskrivningen av krisen understryks riskfyllda affärer, vidlyftiga spekulationer, bristande regelverk och otillräcklig insyn, men inga kopplingar görs till ekonomisk brottslighet och frågor om

straffrättsligt ansvarsutkrävande för äventyrliga och oansvariga finansiella excesser.

Utelämnandet av ekonomisk brottslighet i regeringsförklaringarna betyder dock inte att man kan säga att alliansregeringen helt passade i denna fråga. Tvärtom kan man hävda att regeringen Reinfeldt praktiserade en typ av underförstådd ekobrottspolitik. Den tydliga satsningen på skattelättnader och regelförenklingar för företagen (som inletts under tidigare S-regeringar) ligger helt i linje med den syn som borgerliga partier och regeringar haft på ekobrottsfrågan sedan slutet av 1970-talet: ekonomisk brottslighet orsakas i första hand av ett högt skattetryck och snåriga överregleringar som lamslår det privata företagandet (Lindgren 2000). Ändras detta rycks också en stor del av den ekonomiska brottslighetens incitamentsstruktur undan.

## Förtroendekommissionens förslag

Kanske är det befogat att även betrakta Förtroendekommissionens analys och förslag som en form av implicit ekobrotts-satsning. Kommissionen tillsattes i september 2002 av regeringen Göran Persson, med uppdraget att presentera åtgärder för att säkerställa förtroendet för det svenska näringslivet. Det gjordes mot bakgrund av avslöjanden och högljudd debatt om toppdirektörernas löner och ”fallskärmar”, Skandiadirektörernas vidlyftiga hantering av företagets pengar, börsbubblan 1997–2002, påstådda kartellbildningar och insiderhandel med negativa konsekvenser för prissättning och konkurrens samt internationella företagsskandaler. Kommissionens arbete leddes av den tidigare finansministern Erik Åsbrink, och i dess slutbetänkande (SOU 2004:47) analyseras främst s.k. förtroendeskadliga företeelser, såsom olämpliga ersättningsystem, felaktig och missvisande information, otillbörligt utnyttjande av informationsöverläge, oklara roll- och ansvarsgränser samt bristande strategier och dåliga affärsbeslut. På åtgärdssidan ägnades stort utrymme åt att utforma vad man kallade förtroendefrämjande strategier med syfte att stärka och säkerställa förtroendet för det svenska näringslivet:

- god avvägning mellan olika slag av reglering (etik, självreglering, lagstiftning)
- balans i den s.k. förtroendetriangeln (normer, upptäcktsrisk, sanktioner)
- öppenhet och transparens
- klara roll- och ansvarsgränser.

Strategin var ägnad fyra områden: bolagsstyrning, finanssektorn, konkurrensfrågor och ekonomisk brottslighet. Utan överdrift kan man konstatera att självreglering i form av utvecklad och

förstärkt bolagsstyrning blev kommissionens paradnummer. Den införda svenska koden för bolagsstyrning är en nationell kod, i första hand tänkt för svenska aktiebolag noterade på svenska börser. I princip är den dock tillämplig för all företagsverksamhet som bedrivs av privata, kooperativa, statliga och kommunala bolag. Koden har karaktär av normerade förhållningssätt och beteendemönster, snarare än att den utgör en samling specificerade handlingsregler. Huvudprincipen är enligt brittisk förebild ”följ eller förklara” (”comply or explain”), och efterlevnaden ska redovisas i en särskild bolagsstyrningsrapport som presenteras vid bolagsstämman. Om bolaget avviker från koden ska det anges och motiveras. Avvikelser sanktioneras genom eventuell negativ publicitet med åtföljande ”bad will” som kan påverka företagets ställning och handlingsfrihet (Lindgren 2006, 2007). Koden, som reviderades år 2010, förvaltas av kollegiet för bolagsstyrning (se [www.bolagsstyrning.se](http://www.bolagsstyrning.se))

Vilka åtgärder rekommenderade då kommissionen för området ekonomisk brottslighet? I konkret avseende föreslog den ett resurstillskott om 60 miljoner kronor till Ekobrottsmyndigheten för att effektivisera arbetet med stora och komplicerade ekobrottsmål. Vidare föreslog kommissionen att flera utredningar skulle tillsättas: om uppluckring av den absoluta åtalsplikten (jfr systemet med ”plea bargain” i amerikanska ekobrottsmål), om införande av regler som gör det möjligt att åtala ett aktiebolags styrelse och vd för straffbara ekonomiska handlingar som underordnad personal svarat för (s.k. företagansvar), översyn av straffbestämmelserna för mutbrott och bestickning, önskemål om införande av korruptionsprogram inom större företag med en s.k. ”compliance officer” som ansvarig för efterlevnaden. Dessutom pekades på ett gammalt följetongsbehov: bättre utbildning av ”ekopoliser” och vikten av att kunna involvera externa experter i rättsväsendets utredningsarbete.

Sammanfattningsvis ägnades merparten av Förtroendekommissionens analys, överväganden och förslag åt problem som rör etik, normer, självreglering, affärernas öppenhet och transparens samt vikten av tydliga roll- och ansvarsgränser inom näringslivet. Resultatet i fråga om straffbestämmelser, upptäcktsrisker och sanktioner blev betydligt magrare.

Jämför man Förtroendekommissionens arbete med föregångarna i form av 80-talets Ekobrottskommission och 90-talets Ekobrottsberedning slås man av några uppenbara skillnader: i fråga om sammansättning dominerade ekonomer i stället för jurister, sociologer och kriminologer, när det gäller synsätt och teoretiska perspektiv ersatte ekonomisk beteendeteori rättsvetenskapliga och sociologiska perspektiv, och som påpekats ovan, åtgärdsagendan dominerades av normstyrning, självreglering och milda,



”lärande” sanktioner, i motsats till kriminalisering och straffrättsligt ansvarsutkrävande.

## Ny tyngdpunkt

På den politiska nivån har denna förskjutning gått hand i hand med en trend av minskade politiska motsättningar och dämpad retorik (gäller kriminalpolitiken i stort). Förändringen är dock en gradförskjutning snarare än en fråga om antingen det ena eller det andra. Redan i riktlinjepropositionen (prop. 1984/85:32) slog regeringen Palme fast att *”... självsanerande åtgärder är att föredra framför överordnad samhällelig normbildning och kontroll” (och) ”... i valet mellan straffrättsliga och andra samhällliga kontroll- och sanktionsmetoder bör de senare ha företräde.”*

Dessa principiella överväganden realiserades dock aldrig i form av konkreta åtgärdsförslag. Men i mitten av 1990-talet introducerades på allvar synsättet om näringslivets egenkontroll (skr. 1994/95:217). Synen på företag och deras roll förändrades från att ha setts som objekt för externa regleringar och kontrollåtgärder till att framhållas som aktörer med ansvar för företags- och branschintern sanering och utveckling av etiskt försvarbara verksamheter. Detta synsätt blev särskilt tydligt i den utredning som advokat Claes Beyer (1998) genomförde. Beyer redovisade förekomsten av en mängd olikartade insatser såväl inom enskilda företag som inom näringslivets bransch- och yrkesorganisationer. Det handlade bl.a. om system för internkontroll, uppförandekoder och etiska riktlinjer, informationskampanjer, utformning och kommunikation av varningar och råd (särskilt till internationellt verksamma företag), avtal om egenåtgärder samt inrättande av olika nämnder som genom tillkännagivna granskningar och bedömningar gav normbildande vägledning (t.ex. Marknadsdomstolen, Aktiemarknadsnämnden och Näringslivets Börskommitté).

Sammanfattningsvis kan sägas att tre decenniers ekobrottspolitik, manifesterad i tre stora kartläggningar med efterföljande politiska åtgärdsprogram, visar på en märkbar tyngdpunktsförskjutning, både i fråga om synsätt och rekommenderade åtgärder. Förändringen kan ses som en förskjutning i motsättningen mellan arbete och kapital. Företag, näringsliv och marknadsekonomi är inte som på 80-talet boven i dramat, utan numera snarare en huvudresurs i framför allt det förebyggande arbetet. Fackföreningsrörelsen, som var 80-talets stora pådrivare, har inte längre ekobrottsfrågan som murbräcka för att utvidga sitt inflytande över företagandets villkor och enskilda företags interna beslut.

## Åtgärder efter 1996

I det följande ska vi titta närmare på åtgärder för att bekämpa ekonomisk brottslighet som antingen introducerats och/eller skärpts i detta mer diffusa kriminalpolitiska sammanhang. Vad är avsikten med dem, hur är de konstruerade, hur kan de karaktäriseras? Min ambition är inte att utvärdera vad som har åstadkommit med dessa medel, utan syftet är att mot bakgrund av den just nämnda tyngdpunktsförskjutningen beskriva och diskutera införande och utveckling av en rad olikartade resurser. Det gäller i synnerhet dessa:

- anmälningsplikt för revisorer
- anmälningsplikt om misstänkt penningtvätt
- anmälningsplikt för insiderhandel
- eftergift av skadeavgift vid kartellbildning
- utvidgat förverkande
- revidering av näringsförbud och företagsbot
- tillståndsgivning genom vandelsprövning.

### *Revisorers anmälningsplikt*

Företagsrevisorernas roll har sedan 1970-talet utgjort ett återkommande tema i den svenska ekobrottspolitiken. En rad utredningar har därefter föreslagit att revisorerna borde involveras i aktiviteter med syfte att förebygga, upptäcka och anmäla misstänkt brottslighet i företagets verksamheter (Larsson 2004). Men det var först 1999 som externa revisorer i aktiebolag förpliktigades att anmäla brott som kunde härledas till företagsledning och styrelse (under 1980-talet infördes en liknande anmälningsplikt för konkursförvaltare, se Korsell 2003). De brott som omfattas är bl.a. bedrägeri, svindleri, penningtvätt, förskingring, borgenärsbrott, mutbrott och skattebrott. Lagstiftarens motiv för den ålagda anmälningsplikten var främst att man därigenom ville motverka illegal konkurrens och säkerställa aktieägarnas och andra parter legitima intressen i företagen. Motståndet från revisorernas sida var långvarigt och hårt, och det drevs främst med argumentet att anmälningsplikten skulle underminera nödvändiga förtroenderelationer mellan företagsledningen och dess revisor. Med en anmälningsplikt skulle revisorerna ges rollen som myndigheternas förlängda arm och förväntas agera som ”ekopoliser”. Därmed skulle de förlora sin oberoende ställning och legitimitet.

I efterhand har det visat sig (Larsson 2004) att farhågorna inte besannades, främst kanske på grund av åtalspliktens utformning. Den är av passiv natur, vilket innebär att revisorerna inte avkrävs någon utvidgad revision i syfte att utifrån en särskild egen aktivitet avslöja brott (jfr penningtvätt). Revisorerna befrias också

från sin plikt om brottet är obetydligt, om det anmäls av någon annan part, eller om bolagets styrelse anmäler brottet eller rättar till det inom två veckor från revisorns påpekande. Detta inslag av konstruktiv dialog med möjlighet till rättelse ses som en viktig komponent för att bibehålla en förtroendefull relation.

Till skillnad från andra åtgärder som tas upp här, har revisorer-  
nas åtalsplikt inte skärpts efter införandet 1999. Indirekt har den i stället begränsats genom 2010 års politiska beslut att exkludera mindre företag från det lagstadgade kravet att ha extern revisor (om de antingen har begränsad omslutning eller enbart har ett fåtal anställda). Det innebär att ca 70 % av landets aktiebolag har ”befriats” från den revision som kan resultera i en anmälan om misstänkt ekonomisk brottslighet (Engdahl & Larsson 2015).

### *Anmälningssplikt vid misstänkt penningtvätt*

Den svenska lagen mot penningtvätt från 1994, sedan år 2009 ”lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism”, har sitt ursprung i EU:s första direktiv om penningtvätt (som i sin tur emanerar ur FN:s andra narkotikakonvention från 1978). Lagen kriminaliserar hantering av ekonomiska tillgångar som uppstått genom brottsligt anskaffande, och inledningsvis omfattade den banker, livförsäkringsbolag och andra finans- och kreditrörelser som lyder under Finansinspektionens tillsyn. Den grundläggande principen är att dessa institutioner har en skyldighet att kontrollera att de pengar som hanteras är vita. De måste med andra ord lära känna sina kunder, både när det gäller deras identitet och deras tillgångars historik. Detta krav bryter på ett anmärkningsvärt sätt mot de sekretessregler som länge varit omhuldade inom bank- och finansvärlden. Sedan 1994 har lagen i omgångar utvidgats till att även omfatta växlingskontor (1997), försäkringsmäklare (1999), företag som svarar för lönetransfereringar (2001), advokater och andra juridiska yrkesgrupper, kasinon och företag som handlar med antikviteter, konst och skrot (2005), revisorer och skatterådgivare och auktionsföretag (2009). Lagen har också skärpts i fråga om anmälningsförfarandet. Sedan 2009 ska anmälan ske utan dröjsmål och utifrån ett eget initiativ. De enheter som omfattas är dessutom skyldiga att upprätta system och rutiner samt utbilda sin personal så att anmälningsplikten kan uppfyllas. En annan viktig förändring gjordes 2014, då lagen utvidgades till att inte bara gälla ”tvättning” av vinster från andras brottslighet (penninghäleri), utan även omfatta pengar som härrör från den ”tvättande” aktörens egen brottslighet (Engdahl & Larsson 2015).

Lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism är mycket omfattande. Den täcker i stort alla transaktioner som förekommer inom den finansiella sektorn, och den ”mobi-

liserar” bara i vårt land tusentals yrkesutövare med uppgift att förhindra att svarta pengar förs in i den vita ekonomins omlopp. I maj 2015 antog Europaparlamentet det fjärde penningtvättsdirektivet (som ska implementeras senast år 2017) vilket bl.a. rör reglernas tillämpningsområde, möjligheter till sänkta tröskelvärden (lägre belopp än 15 000 euro) samt skyddet för anställda som utsätts för påtryckningar och hot.

#### *Anmälan av insiderhandel*

Insiderhandeln har i Sverige varit reglerad sedan 1970-talet. Men ett direkt förbud att göra affärer baserade på icke offentliggjord information infördes först i mitten av 1980-talet (Wesser 2001). Regleringen omfattade dock inte någon plikt för marknadsaktörer att rapportera misstankar om sådan handel. Denna form av skyldighet infördes först i 2005 års lag om straff för marknadsmissbruk, som tillkom som en konsekvens av ett EU-direktiv och syftade till att skapa en enhetlig reglering med enhetliga sanktioner i alla medlemsländer. Huruvida sanktionerna skulle regleras administrativt/civilrättsligt eller straffrättsligt var dock en fråga som lämnades till varje enskilt land att bestämma. Sverige valde den straffrättsliga vägen (Engdahl & Larsson 2015).

Aktörer som sysslar med olika slags värdepappershandel (aktie- och fondmäklare, banker, börser m.fl.) ska till Finansinspektionen anmäla misstanke om att det förekommit inslag av insiderhandel eller annan marknadsmanipulation i gjorda transaktioner. Anmälan ska göras redan vid låg grad av misstanke, och den ska riktas direkt till Finansinspektionen, som därefter kan gå vidare med anmälan till Ekobrottsmyndigheten.

Liksom i andra fall med ålagd anmälningsplikt (konkursförvaltare, revisorer, ”penninghanterare”) har en del av kritiken mot anmälan av insiderhandel handlat om att den innebär ett brott mot en värnad förtroenderelation och tvingar marknadsaktörerna att uppträda som ”tjallare”. En annan aspekt har rört oklarheter i avgränsningen av karaktären av de affärsinslag som kan väcka misstanke. Kritiker har hävdats att lagen här är alltför obestämd och öppen, vilket kan leda till att legitima transaktioner kan komma att anmälas. Denna risk har också fått både marknadsaktörerna (Svenska Fondhandlarförbundet) och tillsynssidan (Finansinspektionen) att plädera för ändringar av sanktionerna mot dem som inte följer lagen – att ersätta de straffrättsliga påföljderna med administrativa sanktioner (Engdahl & Larsson 2015).

#### *Eftergift av skadeavgift vid anmälan av kartellbrott*

Kartellbildningar är en klassisk form av ekobrottslighet, som innebär att företag i hemlighet samarbetar i syfte att manipulera

prissättningen på varor och tjänster, vilket innebär att fundamentala konkurrensprinciper sätts ur spel. Särskilt i amerikansk ekobrottspolitik har denna form av brottslighet stått i centrum för uppmärksamheten. I Sverige aktualiserades den på allvar under 2000-talets första år med anledning av avslöjanden av kartellbildningar inom entreprenader med plaströr, bensin och asfalt, som medförde betydande ekonomiska skadeverkningar för konsumenter och skattebetalare. År 2004 föreslog en statlig utredning (SOU 2001:74) att kartellverksamhet skulle kriminaliseras, bl.a. under hänvisning till EU-fördragets konkurrensregler. Förslaget mötte dock stark kritik då kriminaliseringen ansågs förhindra att involverade aktörer självmant skulle anmäla kartellbildningar. Incitament för att främja ett sådant frivilligt åtagande introducerades vid samma tid genom EU:s s.k. eftergiftsprogram. Det introducerades i Sverige år 2002 och innebär att ett företag som ingår i en kartell genom att anmäla sig självt kan befrias från konkurrensskadeavgifter som det annars skulle riskera att drabbas av. Initiala kontakter med Konkurrensverket kan tas anonymt. Enbart den kartellmedlem som först anmäler kan slippa skadeavgift, men även andra i kartellen kan tjäna på att samarbeta med myndigheten, genom att aktivt medverka i innebära reducerade avgifter. Eftergiftsprogrammet, som utifrån ett och samma upplägg praktiseras inom hela EU, rymmer inslag som är främmande för den svenska rättsordningen. Det gäller förfaranden som starkt påminner om t.ex. straffreducering för kronvittnen och av åklagare framförhandlad åtalseftergift som föregår och påverkar domstolsprövningen. En stor del av kritiken mot programmet har också gällt farhågor för negativa följdverkningar när sådana avvikande inslag väl fått fäste i det svenska regleringssystemet (Engdahl & Larsson 2015).

### *Utvidgat förverkande*

”Go for the money” är en internationellt välkänd strategi för att bekämpa organiserad och ekonomisk brottslighet. ”Tillgångsriktad brottsbekämpning” är en något bredare och passande svensk term som myntats under senare år (Brå 2014:10). Ett centralt inslag i denna särskilda typ av brottsbekämpning är lagstiftning som medger att vinning från den aktuella brottsligheten kan förverkas (tillgångar som staten kan konfiskera eller beräknade vinningsbelopp som staten kan driva in). Den nuvarande lagen om utvidgat förverkande trädde i kraft 2008. Den har sitt ursprung i Europeiska rådets handlingsplan för bekämpande av organiserad brottslighet från 1998 och i senare EU-direktiv med preciseringar och skärpningar. Sanktionen har ställning som en särskild rättsverkan (jfr näringsförbud) som kan följa på avkunnad dom för en rad särskilt preciserade brott, eller generellt för brott med mer än sex års fängelse i straffskalan. Även om

merparten av de utpekade brottstyperna är särskilt relevanta för organiserad brottslighet finns också sådana som är aktuella vid ekonomisk brottslighet i trängre mening (näringslivsbrottslighet med uttalat vinningssyfte). 2008 års lagstiftning ger möjlighet att genomdriva ett tämligen långtgående utvidgat förverkande. Det avser nämligen inte enbart vinster från ett specifikt brott för vilket straff utdömts, utan kan även röra vinning som kan visas härröra från personens ”brottsliga verksamhet”. Vidare omfattas även personer som exempelvis förvärvat egendom som uppkommit genom brottslighet. Även tillgångar som använts som hjälpmedel vid brottslighet kan förklaras förverkade. Den gällande svenska lagen har lägre ställda beviskrav än vad som uttrycks i EU:s rambeslut (domstolen ska vara ”fullständigt övertygad”). Det räcker med att åklagaren kunnat visa att det är ”klart mera sannolikt” att vinningen härrör från brottslighet än från legala aktiviteter.

Trots att den svenska lagregleringen kan ses som tämligen långtgående föreslås i en ny utredning (SOU 2015:67) ett antal skärpningar. Det gäller bl.a. sänkta straffgränser för brott som generellt kan föranleda yrkanden om utvidgat förverkande; från mer än sex års fängelse till mer än fyra års fängelse i straffskalan. Därtill föreslås tillägg i listan över specificerade brottstyper, bl.a. dataintrång, samt tagande och givande av muta. Med föreslagna ändringar skulle ”tillgångsinriktad brottsbekämpning” kunna tillämpas mot i stort sett all organiserad och ekonomisk brottslighet av mer allvarlig beskaffenhet.

#### *Näringsförbud och företagsbot*

Frågor om regleringar och inskränkningar av näringsfriheten blev tidigt en stridsfråga i den svenska ekobrottspolitiken. Här fanns både förslag som syftade till att förebygga misskötsamhet och brottslighet (genom olika former av etableringskontroll) och mer reaktivt orienterade åtgärder i form av t.ex. näringsförbud (Lindgren 2000). Lagförslag om det senare kom 1986, i huvudsak baserat på förslag från 1981 års parlamentariska näringsförbudskommitté, varefter den justerats och utvidgats. En ny lag trädde i kraft 2014 baserat på förslag från en utredning tillsatt år 2012 (SOU 2012:84). Nykonstruktionen motiverades av att detaljändringar gjort den gamla lagen oöverskådlig samt med hänvisning till Europakonventionens förbud mot dubbla rättsprocesser. I sak innebär revideringen främst en breddning av kretsen som kan omfattas av näringsförbud (t.ex. styrelsemedlemmar i stiftelser), tillägg till revisorernas anmälningsplikt att även gälla överträdelser av näringsförbud samt utvidgade befogenheter för Kronofogdemyndigheten att i sin tillsyn exempelvis kunna göra oanmälda hembesök för att kontrollera näringsförbudets efterlevnad.

I likhet med näringsförbudslagen har också lagen om företagsbot (som introducerades 1986) senare reviderats (år 2006) (Svensson 2014). Grundförutsättningen för att företagsbot ska kunna utfärdas är att brott har begåtts i näringsverksamheten, och att näringsidkaren inte gjort tillräckligt för att förhindra detta. Efter 2006 års revidering kan företagsbot också utfärdas om brottet begåtts av en person i ledande ställning alternativt av en person med särskilt ansvar för kontroll och tillsyn. Det krävs dock inte att en identifierad person har påvisad skuld för att företagsbot ska kunna utdömas.

#### *Tillståndsgivning genom vandelsprövning*

I en Brå-rapport (2015:15) om administrativa åtgärder mot organiserad och ekonomisk brottslighet beskrivs regleringar som bygger på olika slags tillstånd som villkor för att kunna bedriva vissa verksamheter. Sammanställningen omfattar ett 40-tal tillståndskrav. Det gäller områden som handel med vissa varor (vapen, alkoholhaltiga drycker, tobaksvaror, dyrkverktyg, paketresor etc.), försäljning av vissa tjänster (verksamhet enligt LSS, driva hem för vård och boende, tillhandahålla vård och omsorg, bedriva taxitrafik eller annan yrkesmässig trafik, bedriva bevaknings- och larminstallationsverksamhet etc.), utövande av en specifik yrkesroll (advokat, skatterådgivare, yrkesmässig delgivare, fastighetsmäklare etc.) m.m. Tillståndsgivande instans kan vara myndighet och länsstyrelse, kommunal förvaltning eller privaträttsligt samfund (t.ex. advokatsamfundet). Centralt för tillståndsgivningen är vandelsprövningen, som i många fall baseras på kontroll i belastningsregistret och i en del fall även kontroll i misstankeregistret. För tillstånd att bedriva vissa verksamheter görs också skattekontroller, exempelvis för servering av alkoholhaltiga drycker, och för åtskilliga verksamheter ställs också specifika kunskapskrav.

Frågan om vandelsprövning som grund för tillståndsgivning är ingalunda ny i ekobrottsammanhang. Tanken att förebygga ekonomisk brottslighet genom etableringskontroll baserad på lämplighetskontroll och kunskapskrav, kompletterat med uppföljande kontroll genom tillsyn, lanserades av Ekobrottskommissionen under 1980-talet (egentligen var det en grundbult i den fackliga rörelsens ekobrottspolitik). Etableringskontroll förespråkades i två varianter: generell med sikte på all näringsverksamhet eller avgränsad till vissa ”problembanscher”. I båda fallen krockade kraven med arbetsgivarnas och de borgerliga partiernas starka plädering för en oinskränkt näringsfrihet, och i slutändan skrinlades planerna på en expansiv etableringskontroll (Lindgren 2000).

Men det innebar inte att denna regleringsmekanism de facto försvann, eller att en senare tillväxt förhindrades. Uppenbart har

detta regleringsområde expanderat sedan mitten av 1990-talet, dels genom införande av nya tillståndskrav som exempelvis rör delar av finansmarknaden, spelverksamheter, överföringen av offentliga verksamheter i privat regi, dels genom utvidgningar av äldre krav på tillstånd, såsom alkoholservering, vapenförsäljning och bedrivande av privata bevakningstjänster. Inte minst den kraftiga ökningen av utdrag ur belastningsregistret under de senaste tio åren – såväl för myndigheter med författningskrav att kontrollera som för enskildas informella ”egenkontroll” – talar för vandelsprövningens popularitet (se Backman 2012, SOU 2014:48).

## Avslutande diskussion

Beskrivningen av de sju åtgärderna, som gjorts utan anspråk på fullständighet, visar att det sedan mitten av 1990-talet förekommit rätt mycket verkstad, även om ekobrottsnacket till stor del upphört. Kontrollnätet har expanderat, och maskorna har blivit mindre. Åtgärderna tar sikte på både ekonomisk och organiserad brottslighet, såsom dessa aktiviteter traditionellt definierats: brottslighet som begås av företag eller företagets anställda inom ramen för deras yrkesverksamhet respektive planlagda och organiserade aktiviteter som i sig är kriminella. Den ekonomiska brottslighet som adresseras gäller i första hand hot och skador riktade mot marknadsekonomins principer och funktionalitet (konkurrensen), snarare än de skatte- och avgiftsbrott som tidigare stod i centrum (hotet mot välfärdsstatens upprätthållande). Arsenalen av åtgärder omfattar idéer och metoder som vi känner igen från 1980-talets ”stora drabbning”, men vi möter också nya synsätt, modeller och verktyg. Åtgärderna kan indelas i tre kategorier: straffrättslig kontroll, administrativ reglering och näringslivets egenåtgärder (här främst exemplifierat av den på 00-talet introducerade bolagskoden). Det betyder att vi har olika sfärer av aktörer och olika medel för att godkänna, legitimera, övervaka och kontrollera samt klandra, korrigera, utbilda och bestraffa. En viktig del av utvecklingen är att dessa sfärer inte längre agerar separat och åtskilda. I stället har de åtminstone till del smält samman, vilket betyder att tidigare självklara gränsdragningar har luckrats upp. Använder vi ordet samverkan bör vi vara medvetna om att den sker utan något centralkommando, och utan att respektive sfär behöver vara särskilt medveten om att man deltar i ett större gemensamt projekt med ett och samma mål: att bekämpa ekonomisk och organiserad brottslighet.

En del inslag i den beskrivna utvecklingen är särskilt anmärkningsvärda. Det gäller för det första överföringen av egentliga polisiära befogenheter (övervakning, kontroll och anmälan som rör kriminella aktiviteter) till företag och professioner (t.ex.



revisorers och finansiella mäklares anmälningssplikt och uppdagande av penningtvätt). För det andra innefattar åtgärderna om anmälan i syfte att slippa skadeavgift vid kartellbildningar och utvidgat förverkande kontroversiella inslag som står i strid med svensk rättstradition. För det tredje kan vi notera en omfattande tillväxt av tillståndsgivning baserad på vandelsprövning, en etableringskontroll som vida överskrider Ekobrottskommissionens förhoppningar under 1980-talet.

Förändringarna sedan mitten av 1990-talet är av sådan art att det är motiverat att tala om ett nytt kontroll- och regleringslandskap. Men vad beror detta skifte på? För att svara på frågan ska jag i det följande återge en del resultat från två större svenska forskningsprojekt, inom vilka man med större detaljskärpa undersökt förändringen. Magnus Hörnqvist (2014), som särskilt studerat regleringsändringar inom den svenska restaurangbranschen, framhåller sammansmältningen av straffrättslig kontroll och administrativ reglering. Han visar inte bara att en sådan mix förekommer, utan också hur den är sammansatt och hur den opererar på en avgränsad, lokal nivå. Han menar att en viktig orsak till fusionen är att organiserad brottslighet omdefinierats i ekonomiska termer – som affärsverksamhet – parallellt med att praktiker hämtade från skattekontrollens värld börjat tillämpas i jakten på oredovisade transaktioner och svarta pengar. Ett ytterligare inslag som tillämpas i kontrollen av oegentligheter i restaurangbranschen är tillståndsgivningen för servering av alkoholhaltiga drycker. Inom denna bransch, sedan länge utpekad som en särskild risk- och problembransch, sker numera den praktiska brottskontrollen med inslag hämtade från två tidigare åtskilda system och därmed två olika logiska grundvalar. Å ena sidan polisiär kontroll med utgångspunkt i brottsbalken och abstrakta rättsprinciper, tvång och straff och uppdraget att värna allmän trygghet och säkerhet, å andra sidan reglering av affärsverksamheter med utgångspunkt i administrativ lagstiftning, med betoning på samtycke och följsamhet, inriktad på ändamålsenlighet och effektivitet inom den privaträttsliga sfären. Hörnqvist betonar också en annan viktig aspekt: att korsningen av åtgärdstyper i begreppsligt avseende medför en relativisering av värderingen av de underliggande aktiviteterna – brott blir affärsverksamhet och vice versa. Därmed ändras gränserna för vår uppfattning om vad som å ena sidan i grunden är moraliskt fel och skadligt och å andra sidan är negativa och oönskade inslag i en annars socialt värdefull verksamhet.

Engdahl och Larsson (2015) har mer ingående analyserat fyra av de sju åtgärder som beskrivs här (revisorers anmälningssplikt, penningtvättslagen, anmälningssplikt för insiderhandel och eftergift av skadeavgift vid kartellbildning). De talar om de-centrering

av den straffrättsliga kontrollen, manifesterad av framför allt den åtalsplikt som överförs till revisorer, finansmarknadens aktörer och yrkesutövare som direkt hanterar pengar. Dessa professioner har ålagts att misstro sina kunder och klienter, och därmed har de blivit allmänhetens tjänare i kampen mot brottslighet. Denna extension eller delegering av en egentlig straffrättslig funktion till det privata näringslivet ses i ljuset av en mer överordnad regleringsförändring i jämförbara västliga samhällen. Det gäller framväxten av en pluralistisk och sammansatt form av reglering som ersättning för en tidigare politiskt direktstyrd reglering med statlig överhöghet. Utmärkande för denna internationella trend är indirekt styrning, eller styrning på avstånd. Staten styr genom att leda, dirigera, reglera och övervaka att andra aktörer (offentliga institutioner och privata organisationer) uppfyller formulerade mål. En annan viktig omständighet är EU-medlemskapet från 1995, och vi har ju sett att flera av de beskrivna åtgärderna har sin grund i EU-direktiv. EU-besluten avser generell reglering som medlemsstaterna åläggs att implementera, med visst utrymme för varierad, nationell tillämpning. Det övergripande syftet är att skapa och utveckla en integrerad och harmonierad inre marknad och att motverka företeelser som saboterar denna måluppfyllelse, liksom att direkt bekämpa aktiviteter och krafter som utgör ett hot mot EU:s grundvalar och värdesatta normer, ska kanske tilläggas. När det gäller utvecklingen inom ekobrottsområdet framhåller författarna också det inhemska arvet: från 1980-talet i form av riktlinjepropositionens betoning av självsanerande åtgärder och andra samhälleliga kontroll- och sanktionsmetoder än de straffrättsliga, och från 00-talet genom Förtroendekommissionens satsning på förtroendefrämjande åtgärder med samordnad användning av etik, självreglering och lagstiftning.

Hörnqvist har ett starkare fokus på vad som vanligen brukar definieras som organiserad brottslighet, medan Engdahl och Larsson har en skarpare avgränsning till ekonomisk brottslighet som inslag i ett företags normala verksamhet. Men deras analys av policyförändringar med åtföljande nya regleringspraktiker förenas av att nyordningarna i huvudsak relateras till övergripande ideologiska och politiska förändringar. Påvisade förändringar i bekämpningen av organiserad och ekonomisk brottslighet framhålls primärt som effekter av förskjutningar på en överordnad politisk nivå. Det är förstås både en legitim och viktig orsaksrelation att utforska. För egen del tror jag dock att forskningen om aktuella korsningar av kontroll- och regleringsmodeller också behöver ett annat fönster. Den behöver också analysera förändringarna av de faktiska aktiviteter som definieras som kriminella eller illegitima och oetiska. Samstämmigt med de korsningar och den hybridisering som vi noterat på åtgärdssidan har vi gränsupplösande processer som rör de aktiviteter som kontrollen

och regleringarna tar fasta på. En fråga gäller den kvantitativa ökningen av kända typer, sådana som överensstämmer med områdets etablerade tankefigurer. Men viktigare är kanske att se till kvalitativa förändringar i form av nya brottstyper (t.ex. fenomen som ”cybercrime”, människosmuggling och avfallsdumpning), nya samarbetsformer, sammanslagningar och allianser (mellan etablerade företag, enväldiga och korrupta ”kleptokratier”, skrupelfria förmedlare och kända kriminella nätverk) samt sammansmältning av motiv, tekniker och tillvägagångssätt som gör existerande kategorier av typen ekonomisk och organiserad brottsligt liksom terrorism förlegade och obrukbara. Det går ju inte att utesluta att de förändringar vi här har diskuterat, i form av nya integrerade kontroll- och regleringsmodeller, i hög grad kan vara pragmatiska svar på ett socialt aktivitetsområde som förändras både snabbt och djupgående.

### Källor (opublicerade)

Regeringsförklaringar för åren 1996–2014 ([www.regeringen.se](http://www.regeringen.se))

Beyer, Claes (1998). *Näringslivets egenåtgärder mot ekonomisk brottslighet*, opublicerad promemoria 20 mars 1998.

### Referenser

Backman, Christel (2012). *Criminal Records in Sweden. Regulation of Access to Criminal Records and the use of Criminal Background Checks by Employers*. Göteborg: Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2014). *Gå på pengarna. Antologi om tillgångsriktad brottsbekämpning*. Rapport 2014:10. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2015). *Administrativa åtgärder mot ekonomisk och organiserad brottslighet. Del 1: Tillstånd att bedriva verksamhet*. Rapport 2015:15. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Ds 1996:1, *Effektivare ekobrottsbekämpning. Rapport från regeringens ekobrottsberedning*. Stockholm.

Engdahl, Oskar & Larsson, Bengt (2015). ”Duties to Distrust: The Decentring of Economic and White-Collar Crime Policing in Sweden”. I: *British Journal of Criminology*, doi:10.1093/bjcr/azv070

Hörnqvist, Magnus (2014). ”Regulating business or policing crime? Tracing the policy convergence between taxation and crime control at the local level”. I: *Regulation & Governance*, doi:10.1111/rego.12071.

- Korsell, Lars (2003). *Bokföringsbrott – en studie i selektion*. Stockholm: Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet.
- Larsson, Bengt (2004). *Revisorernas anmälningskyldighet*. Brå-rapport 2004:4. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Lindgren, Sven-Åke (2000). *Ekonomisk brottslighet. Ett samhällsproblem med förbinder*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindgren, Sven-Åke (2006). "Socialt kapital, bolagsstyrning och självreglering". I: Sjöstrand, Glenn (red.) *Fiffelsverige – ett sociologiskt perspektiv på skandaler och fusk*. Malmö: Liber förlag.
- Lindgren, Sven-Åke (2007). "Säkerhet, effektivitet och rättvisa. Observationer om social kontroll av näringslivsverksamhet". I: von Hofer, Hanns & Nilsson, Anders (red.) *Brott i välfärden. Om brottslighet, utsatthet och kriminalpolitik. Festskrift till Henrik Tham*. Stockholm: Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet.
- Prop. 1984/85:23 *Om riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet*.
- Skr. 1994/95:217 *Samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten*.
- SOU 2001:74, *Kartellbekämpning*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2004:47, *Näringslivet och förtroendet. Betänkande av Förtroendekommissionen*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2012:84, *Näringsförbud – tillsyn och effektivitet*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2014:48, *Registerutdrag i arbetslivet*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2015:67, *För att brott inte ska löna sig*. Stockholm: Fritzes.
- Svensson, Linnéa (2014). *Företagsbot. En studie om sanktionens effektivitet vid brott i näringsverksamhet* (examensarbete i straffrätt, 30 hp). Uppsala: Juridiska institutionen, Uppsala universitet.
- Wesser, Eric (2001). *Har du varit ute och handlat, Jacob? En studie av Finansinspektionens utredning av insiderbrott under 1990-talet*. Lund: Sociologiska institutionen, Lunds universitet.

# ”Alla ska med” – men hur?

*Björn Blomqvist*, överåklagare, Åklagar-  
myndighetens huvudkontor, Stockholm.

*Lars Korsell*, jur.dr, forsknings- och utredningsråd,  
Brottsförebyggande rådet, Stockholm.

## ”Alla ska med”, men hur?

Vilka lärdomar kan dras av tjugo års ekobrottsbekämpning? Det är den fråga vi ska försöka besvara i detta avslutande avsnitt. Genom att identifiera en rad framgångsfaktorer – men även ett par tillkortakommanden – går det att utkristallisera några element som bör vara bärande när framtidens ekobrottsbekämpning ska formas.

Vi är övertygade om att tiden är mogen för att finna sammanhållna lösningar för att möta de utmaningar som ligger i bekämpningen av en internationaliserad och resursstark ekonomisk och organiserad brottslighet (ja, vi lägger till även organiserad brottslighet eftersom vi ifrågasätter om det fortfarande är meningsfullt att göra en skarp åtskillnad mellan ekonomisk och organiserad brottslighet).

Artikeln består av två delar. Den första delen innehåller tio erfarenheter som vi dragit av tidigare ekobrottsbekämpning och i den andra delen utgår vi från dessa erfarenheter och kommer med nio tentativa slutsatser som ger ett diskussionsunderlag för hur ekobrottsbekämpningen bör utformas i framtiden.

### **Del 1: Erfarenheter**

#### **Kris i ekobrottsbekämpningen**

När regeringen 1995 lanserade sin strategi mot ekonomisk brottslighet var det krisläge inom ekobrottsbekämpningen (skr. 1994/95:217). Inte minst Riksdagens revisorers rapport visade att polis och åklagare inte klarade uppgiften (RR 1993/94:6). Ekobrotten blev liggande, högarna av akter växte och arkivskåpen dignade av outredda ärenden.

Även om 1995 års strategi hade ett brett anslag var det tydligt att regeringen hade för avsikt att i praktiken smalna av perspektivet genom att betona att det gällde allvarlig samhällsfara och tappad kontroll. Framför allt handlade det om att slå vakt om välfärdsstatens viktigaste grundsten, skatteinkomsterna (jfr Lindgren 1999). Ett tydligt bevis på att det var skattebrotten som prioriterades var, något förenklat, att två parallella ”skattebrottsmyndigheter” bildades samtidigt 1998 (Ds 1996:1, Ds 1997:23).

Den ena var Ekobrottsmyndigheten, med en tydlig inriktning på skattebrott och det närliggande bokföringsbrottet. Den andra ”myndigheten” var en särskild ”skattekriminal” inom skatteförvaltningen, en beteckning som dock tonades ned till ”skattebrottsenhet” för att framstå som mindre polisär.

Vissa organisatoriska försök hade visserligen gjorts tidigare för att råda bot på oförmågan att ta itu med ekobrotten; bildandet av Riksenheten mot ekonomisk brottslighet (Reko) 1995 och Riksåklagarens specialoperation (Råsop) 1992. Den särskilda utredningsgruppen Råsop hade som uppgift att ta sig an förundersökningar som rörde kvalificerad ekonomisk brottslighet riktad mot banker och andra finansinstitut. Under några år samverkade specialiståklagare, revisorer och poliser för att städa upp efter det glada 80-talet, som hade slutat i finanskris.

Reko samlokaliserade åklagare och poliser, och var embryot till den senare inrättade Ekobrottsmyndigheten. Enheten bildades efter att regeringen våren 1994 hade beslutat att en central enhet för hanteringen av ekobrott (ekobrottskommando) skulle inrättas. Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen och Riksskatteverket fick i uppdrag att utarbeta en modell för ett fördjupat rikstäckande samarbete. Enheten hade som uppgift att hantera omfattande, tidskrävande och juridiskt komplicerade ärenden. Reko skulle också fungera som en ”föregångsmyndighet”, det vill säga utgöra en förebild för hur samarbete mellan åklagare och poliser kan utformas. Även på andra håll hade försök gjorts med samlokalisering av poliser och åklagare, bland annat i Sundsvall.

Vid mitten av 1990-talet började dock regeringen tänka i större banor än Reko och Råsop. En helt ny myndighet bildades – Ekobrottsmyndigheten – inom det i övrigt så enhetliga rättsväsendet. Samtidigt formerades en likaledes permanent organisation inom skatteförvaltningen. Det går att spekulera över varför regeringen valde denna dubbla lösning. Kanske litade man inte riktigt på att polis och åklagare, ens inom ramen för den nya myndigheten, skulle klara skivan; det inflytelsestarka Finansdepartementet garderade med det pålitliga Skatteverket.

### *Ekobrottsberedningen*

Redan från början insåg Justitiedepartementet att en samordning inom Regeringskansliet och en kontaktyta mellan Regeringskansliet och de brottsbekämpande myndigheterna var en förutsättning för att kunna driva ett brett utvecklingsarbete inom ekobrottsbekämpningen i enlighet med den utarbetade strategin (se Claes Krings bidrag). I slutet av 1994 inrättades därför en interdepartemental arbetsgrupp, Ekobrottsberedningen, som en motor i regeringens satsning för att flytta fram positionerna mot ekobrottsligheten. Beredningen hade sitt kansli i Justitiedepartementet med

en kansliorganisation som leddes av ett departementsråd med sakkunniga som medhjälpare. Själva beredningen, som utgjordes av företrädare för olika departement, leddes av vice ordföranden i Justitiekansliet. Från ett konstitutionellt perspektiv var beredningens sammansättning en innovation genom närheten till både den styrande och den verkställande makten. Beredningen kom verkligen att fungera som en samrådsfunktion inom Regeringskansliet och som en länk i ekobrottsfrågor mellan Regeringskansliet och myndigheterna.

Arbetet i beredningens kansli var omfattande. I denna författades direktiv till en rad olika utredningar samt flera departementsmemorior som fick stor betydelse, bland annat i fråga om att, som nämnts, bilda en ekobrottsmyndighet och skattebrottsenheter (se Claes Krings bidrag). Beredningen följde också fortlöpande upp hur arbetet utvecklades liksom vad som hände i omvärlden. Genom att det fanns en särskild grupp som hade ett väl definierat ansvar hade regeringen ett redskap att driva frågorna på ett sammanhållet sätt.

#### **Erfarenhet 1:**

Ett omfattande förändringsarbete förutsätter en strategi samt en motor nära regeringen som med egna resurser kontinuerligt och kraftfullt kan driva frågorna kopplade till strategin. Ekobrottsberedningen var ett bra exempel på en samordning som fungerade.

#### **Följa utvecklingen på ekobrottsområdet**

En central del i regeringens strategi var betydelsen av samverkan, för att skapa en struktur som kontinuerligt kunde följa utvecklingen inom ekobrottsligheten. Ett sådant system ansågs också kunna fungera som en tidig signal – ”early warning” – om förändringar av brottsligheten (skr. 1994/95:217). På länsnivå inrättades en formell samverkan (SAMEB) under ledning av landshövdingen mellan ett läns myndigheter på ekobrottsområdet. På nationell nivå fanns motsvarande samverkan mellan myndighetscheferna (Ekorådet). Sedan länge har dock luften gått ur dessa samverkansformer. Som vi återkommer till har samverkan i stället hittat nya organisatoriska lösningar inom ramen för åtgärderna mot organiserad brottslighet.

En uppgift för de länsvisa SAMEB var att årligen författa rapporter om ekobrottsutvecklingen som sedan sammanställdes på nationell nivå av Ekobrottsmyndigheten. Något både regeringen och Ekobrottsmyndigheten underskattade var dock den resursmässiga och kompetensmässiga utmaningen i att samla in, analy-



sera och sammanställa data om en brottslighet som i hög grad är höljd i dunkel (Korsell 2015). De brott som Ekobrottsmyndigheten hanterar är i allt väsentligt ett resultat av Skatteverkets arbete och beror också på vilka prioriteringar som sker där och vilka resurser som sätts in. Till det kommer effekter av konjunkturutvecklingen (antalet konkursade företag, som utreds av förvaltare, ökar som regel i lågkonjunktur). Åtskillig brottslighet kommer därför aldrig upp till ytan. Med tiden kom lägesbeskrivningarna från SAMEB därför allt glesare och numera är de ersatta av mindre frekvent framtagna omvärlds- och hotbildsanalyser.

När ekobrottslighetens omfattning och struktur inte vederhäftigt och tydligt kan påvisas finns en risk att den hamnar i skuggan av kriminalitet med mer dramatiska övertoner. Det gäller särskilt den medialt och för politiska utspel tacksamma organiserade brottsligheten, som under mer än tio år påtagligt dominerat bilden av allvarlig brottslighet (Korsell 2012). Sedan 1995 års ekobrottsstrategi har det därför varit tämligen lugnt på den kriminalpolitiska fronten vad avser ekobrott (se bidraget från Sven-Åke Lindgren, som dock menar att mycket har gjorts, fast i det tysta). Det är fler än vi som frågar när det återigen ska våras för ekobrotten?

Tyvärr är kunskapen också begränsad vad gäller många andra allvarliga brott. Som exempel kan nämnas miljöbrott och im-materialrättsbrott, men även delar av den organiserade brottsligheten. Detta gör att kunskaper i praktiken saknas om viktiga delar av brottsligheten. Som man ibland brukar säga i det militära: ”utan spaning – ingen aning”.

En kunskapsbaserad modell måste i framtiden behöva gå längre än de försök som hittills har gjorts. Vi frågar oss dock om det är ändamålsenligt med en struktur för kartläggning och tidiga varningar som är begränsad till ekobrott, eftersom de kriminella strukturerna arbetar mer diversifierat idag - en fråga som vi återkommer till.

En erfarenhet är därför att betydligt större kraft bör läggas på att ta fram underlag och undersöka den ekonomiska brottslighetens struktur och i viss mån omfattning. Detsamma gäller organiserad brottslighet. Risken är annars stor att kontrollverksamhet och brottsbekämpning fortsätter i gamla hjulspår. Underrättelsetjänsterna och myndigheternas kontrollverksamhet bör här ha stor betydelse för att lägga örat mot rälsen.

#### **Erfarenhet 2:**

Kunskapen om ekobrotten och närliggande kriminalitet behöver förstärkas.

### **Framtiden kommer att kräva bättre underrättelse- och analysverksamhet**

Den främsta anledningen att nära följa utvecklingen på området ekonomisk och organiserad brottslighet är att bättre kunna avgöra vilka motåtgärder i form av lagstiftning och förebyggande insatser som bör sättas in. Ökad kunskap innebär att brottsligheten kan upptäckas och motverkas. Det gäller att rikta in resurserna, både strategiskt och i enskilda fall, såväl hos myndigheter med tillstånds-, tillsyns- och kontrollfunktioner, som hos de brottsbekämpande myndigheterna. Och omvänt är det genom faktisk brottsbekämpning, tillsyn, kontroll och underrättelseverksamhet som kunskap om brottsutvecklingen kan fångas in, och dessutom kan leda till konkreta utredningar och förundersökningar.

Mot denna bakgrund är det ett bekymmer att myndigheternas underrättelseverksamheter enbart täcker delar av den ekonomiska och organiserade brottsligheten. Särskilt utvecklad är Tullverkets underrättelseverksamhet och dess internationella samarbete mot narkotikasmuggling, liksom polisens kartläggning av narkotikaentreprenörer. Användningen av informatörer, det omfattande bruket av hemliga tvångsmedel och det stora antalet förundersökningar bidrar till en kontinuerlig kunskapsupbyggnad, som sedan omsätts i olika åtgärder på narkotikaområdet.

Däremot är underrättelseverksamheten långt ifrån lika utvecklad i fråga om exempelvis bedrägerier, miljöbrott, immaterialrättsbrott och korruption. Inom åtskilliga av de brottsområden som rymms under rubriken ekonomisk och organiserad brottslighet är underrättelseverksamheten obefintlig. Andra länder förefaller ha kommit väsentligt längre, i vart fall inom vissa områden. Som exempel kan nämnas underrättelseverksamhet avseende IT-relaterad brottslighet i Nederländerna och bedrägerier i Storbritannien.

På ett område har dock utvecklingen gått starkt framåt, Finanspolisen. Även om det var trögt i portgången har Finanspolisen, inte minst under de senaste åren, utvecklats starkt. Den nya penningtvättslagstiftningen har också givit nya möjligheter och det sker nu en utveckling mot samverkan och samarbete som ser dynamisk ut. Finanspolisens arbete och mandat är dock lite speciellt då de omgärdas av särskilda sekretessregler och vi lämnar dess arbete utanför den fortsatta betraktelsen.

Det går dock inte att klaga på utbyggnaden av underrättelseverksamheten, som tidigare mest var en fråga för tull och polis. I dag har också Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården, Kustbevakningen och skattebrottsenheterna egna underrättelseverksamheter. Denna högprofilerade verksamhet har blivit något av ett mode inom myndighetsvärlden; ”alla” vill ha sin egen underrättelseverksamhet, och berättigade frågor kan ställas om detta inte

markant ökar riskerna för dubbelarbete, bristande effektivitet, problem med informationsöverföring och nytta.

En rimlig utgångspunkt är att underrättelseverksamheten är mest effektiv om den bedrivs av myndigheter med tillsyns- och kontrollfunktioner (exempelvis Skatteverket) eller att myndigheten på annat sätt är verksam på fältet och har närkontakt med brottsligheten (exempelvis polisen).

Intressanta nykomlingar är regionala underrättelsecentra (RUC) och ett nationellt underrättelsecentrum (NUC). Det unika med dessa är deras myndighetsövergripande uppbyggnad. Förutom välkända aktörer inom rättsväsendet med omnejd innehåller de representanter för även bidragsmyndigheter och Kronofogden. I dessa centra ingår således myndigheter som både har – och inte har – egen underrättelseverksamhet. Var och en bidrar med sin information och hjälps åt med kartläggningar. Erfarenheterna synes vara goda av detta sätt att samverka i underrättelsefrågor (Brå 2011:20, Brå 2008:10).

Nedan kommer vi att ifrågasätta den nu rådande vurmen för alltmer samverkan i regelrätt brottsbekämpning. Dessa farhågor gör sig dock mindre gällande i fråga om underrättelseverksamhet, där bredd är viktigt.

### **Erfarenhet 3:**

En framgångsfaktor är regionala underrättelsecentra, med samlokalisering.

En viss renodling bör kunna ske av underrättelseverksamheterna. Det är en fördel om underrättelseverksamheten bedrivs av myndigheter som har närkontakt med problemen, inte minst gäller det myndigheter med tillsyns- och kontrollfunktioner.

### **Samhällsfara och tappad kontroll**

Under Ekobrottsberedningens verksamhet i mitten av 1990-talet var tidsandan annorlunda än under det tidiga 1980-talet, då kampen mot ekonomisk brottslighet uppfattades som ett politiskt stridsäpple (Lindgren 2000). Under 1980-talet hade Heurgrenkommissionen (Ekokommissionen) lagt fram en rad skarpa förslag för att motverka ekonomisk brottslighet. De flesta sköts dock ned av näringslivets intressenter. Tiden var inte mogen, och en del förslag behövde nog också slipas till (Axberger 1999, Lindgren 2000, Korsell 2000).

Mycket positivt har hänt sedan 1990-talet. Den internationella skattekontrollen har förbättrats och de finansiella paradisen

är inte längre lika säkra för gärningspersonerna, vilket bland annat tar sig uttryck i antalet frivilliga rättelser som kommer in till Skatteverket tillsammans med kapital som tidigare stoppats undan utomlands. Kontrollen mot svartarbete, som står för en stor del av skattefelet, har förbättrats. Även om regeringen i dag kan känna sig lugnare på skattefronten än under det tidiga 1990-talet, finns det skäl att ändå lyfta fram skatterna och dess betydelse för välfärden. Det finns också en annan ”regering” som känner oro, EU-kommissionen, eftersom EU:s finansiella intressen baseras på medlemsstaternas skatteinkomster (särskilt mervärdesskatt). Ekobrottsberedningens fokus på skatter har därför fortfarande bärkraft.

I likhet med att ingen vill vara den sista skattebetalaren vill ingen vara den sista bidragstagaren, och givetvis inte heller betala skatt till ett välfärdssystem som inte styr resurser till de verkligt behövande. Problemet med felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen var dock inte någon uppmärksam fråga under tiden för Ekobrottsberedningens verksamhet, även om Branschsaneringsutredningen hade några intressanta tankar kring missbruk av bidrag (SOU 1997:111). Åtgärder mot brotten mot trygghetssystemen (välfärdsbrotten) fick dock ett uppsving 2005, genom den myndighetsövergripande delegation som skulle föreslå åtgärder mot felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen, FUT-delegationen, och en rad senare utredningar (SOU 2008:74, SOU 2012:6, SOU 2014:16). FUT-delegationen slog fast att den största risken för felaktiga utbetalningar gällde assistansersättning, och förutom en noggrann genomgång av de risker som olika system innebar, lämnades en rad förslag på samverkan och samordning för att motverka felaktiga utbetalningar (SOU 2008:74). FUT-delegationens slutsats var att det behövdes en aktivare handläggning och större samordning för att förebygga felaktiga utbetalningar. En ny lagstiftning antogs för att effektivisera bekämpningen av bidragsbrott (SOU 2006:48). Dock inrättades inte någon särskild organisation mot välfärdsbrotten (typ skattebrottsenheterna).

På senare tid har raden av allvarliga och uppmärksammade välfärdsbrott utmanat välfärdsbygget (Brå 2015:18). Ska vi behålla den svenska välfärden måste vi hålla efter välfärdsbrotten på samma sätt som skatteundandragandet. Dessa brottsområden hänger ihop, och nedan diskuterar vi en möjlighet att tydligare visa det i organisatoriska former.

Sammanfattningsvis är skatter alltid aktuella från ett välfärdsspektiv, och det finns mer att göra på området. Det gäller också välfärdsbrotten, och det är viktigt att slå vakt om medborgarnas förtroende för och trygghet från välfärdssystemen.

#### **Erfarenhet 4:**

Skattebrott bör ha fortsatt hög prioritet, och det gäller att välfärdsbrotten prioriteras upp.

#### **Den nya ekobrottsgeografin?**

Även om 1990-talets ekobrottsbekämpare hade vind i seglen, väntar fortfarande vissa ekobrott på sina tillskyndare. Det gäller framför allt många av de företagsanknutna brott som ligger utanför Ekobrottsmyndighetens målområde och som utgörs av hundratals specialstraffrättsliga regler. Vissa ekobrott tog regeringen och myndigheter itu med senare, organiseringen av verksamheten spretar.

Åklagarmyndigheten bildade Riksenheten mot korruption 2003 (se Alf Johanssons bidrag). Först när Justitiekanslern röt till började polisen att ta korruptionsbrotten på allvar. Numera finns en särskild korruptionsgrupp inom polisen för att utreda sådana brott (Brå 2013:15). Miljö- och arbetsmiljöbrott samt ”citesbrott” (artskyddsbrott, det vill säga utrotningshotade djur och arter) fick egna specialiståklagare inom Åklagarmyndigheten 2006, och 2009 inrättades Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål (Rema). Miljöbrotten fanns i tankarna redan när Ekobrottsmyndigheten bildades, men kom aldrig att omfattas av den nya myndighetens ansvar (se Henrik Forssblads bidrag). Polisen har särskilda miljöbrottsutredare som ofta är organiserade inom särskilda miljöbrottsgrupper (Polisen 2013). Polisen har också en särskild grupp utredare för artskyddsbrott på Noa (Nationella operativa avdelningen, tidigare Rikskriminalpolisen). För arbetsmiljöbrotten saknas en specialisering hos polisen.

Immaterialrättsbrotten togs inledningsvis inte på allvar, vare sig politiskt eller från myndigheternas sida. Inom ramen för Ekobrottsberedningen berördes frågan, men ytterst få åtgärder vidtogs. Vid Internationella åklagarkammaren i Stockholm inrättades nationella tjänster för specialiståklagare 2006/07, och frågan kom delvis i fokus med en del mycket uppmärksammade brottsutredningar, inte minst ”Pirate Bay”. Under de senaste åren har flera försök gjorts för att bygga upp den polisiära organisationen, men ännu har den inte funnit några effektiva former. Intrång i och brott mot immaterialrätten är fortfarande ett kraftigt försummat område som internationellt anses omsätta mycket stora summor, och dessutom påstås bidra till organiserad brottslighet och finansiering av terrorism.

Ett annat sedan länge försummat område är bedrägeribrotten (särskilt utanför trygghetssystemen). Här har myndigheterna påtagliga problem med att finna effektiva arbetsformer.

Vad som återstår att ta itu med, utöver de nyss nämnda försummade områdena immaterialrättsbrott och bedrägerier, är industrispionage och IT-brottslighet. Bedrägerier och IT-relaterad brottslighet ligger nära varandra eftersom IT-miljön används för både vilseledandet (investeringsprospekt och andra erbjudanden samt krav på betalning) och skadan respektive vinningen (kontoöverföringar). Visserligen görs insatser idag för att öka kapaciteten för att utreda brott med IT-anknytning, men mycket återstår att göra för att komma åt investeringsbedrägerier och näthandeln med illegala varor och tjänster. Till det kommer att fler och fler kontolösningar idag finns utanför bankväsendet, vilket gör transaktioner svåra att spåra inte minst när det gäller penningtvätt (Brå 2015:22). Vårt intryck är att myndigheternas kontrollnärvaro på internet fortfarande är mycket underutvecklad.

Sammanfattningsvis gör vi följande överväganden om brott som medför stor samhällsskada och som bör få ökad uppmärksamhet: Näringslivets konkurrenskraft är av stor betydelse för välfärden. Därför lyfter vi fram immaterialrättsbrotten och industrispionage. Hotet mot rikets säkerhet har i dag inte så mycket att göra med att motverka spioneri mot försvarsanläggningar (i den mån det finns några kvar) utan att värna om näringslivets integritet. Anmärkningsvärt nog synes det inte förekomma någon som helst kriminalunderrättelseverksamhet riktad mot denna strategiska brottslighet. Även bedrägerier bör tas på större allvar. Dessa drabbar breda offergrupper och underminerar tilliten i samhället. Till det kommer vikten av att brottsbekämpningen på allvar går in i IT-miljön.

#### **Erfarenhet 5:**

Trots mobiliseringen mot ekobrott är arbetet mot immaterialrättsbrotten, bedrägerier och IT-relaterad brottslighet fortfarande eftersatt. Även arbetet mot industrispionage är eftersatt. Det saknas också en samlad strategi på dessa områden. Organisationen är splittrad och effektiviteten låg.

#### **Organiserad brottslighet**

Storskalig narkotikabrottslighet uppmärksammades under 1960-talet och något årtionde senare lyftes både organiserad och ekonomisk brottslighet upp som närliggande problemområden av Amob-utredningen (Arbetsgruppen mot organiserad brottslighet, 1977). Sedan dess, från början av 1980-talet, hade statsmakten en tämligen bekymmerslös inställning till organiserad brottslighet, fram till regeringens mobilisering 2008.

En snabb tillbakablick visar dock att arbetet mot organiserad brottslighet började ge avtryck redan under 1990-talet – inte

minst under omvandlingstrycket från omvärlden och EU. Euro-pol, som grundades 1992, hade under många år sökt utveckla sin verksamhet, delvis motarbetad av de enskilda ländernas polismyndigheter. Organisationen hade svårt att få luft under vingarna. Genom att 1998 få status som EU-myndighet, inrättades det moderna Europol, där medlemsländerna stationerar permanenta sambandspersoner, vilket gör arbetet mer operativt inriktat.

Som ett resultat av toppmötet i Tammerfors 1999 beslutades om åtgärder för en stärkt rättslig samverkan inom EU. Sverige ledde etableringen av det som kom att bli Eurojust, grundat 2002 (se Jonas Arvidssons och Leif Görts bidrag). Riksåklagarens beslut att inrätta särskilda kammare för bekämpningen av internationell och organiserad brottslighet gjorde också att FN:s arbete med att motverka organiserad brottslighet (Palermokonventionen) och EU:s arbete med att bekämpa organiserad brottslighet fick genomslag i Sverige. Satsningen innebär att specialiserade åklagare organiseras på ett sådant sätt att de har möjlighet att arbeta uthålligt mot denna brottslighet.

Hos polisen sker dock ingen motsvarande organisationskoncentration, vilket är ett bekymmer både för samverkan och för effektiviteten. Tidigare Rikskriminalpolisen, liksom Noa idag, är i huvudsak inriktad på underrättelsearbete. Det operativa polisarbetet sker därför i huvudsak på en regional/lokal nivå istället för nationellt, vilket innebär en rad problem. Den nya polisorganisationen får bättre förutsättningar att bedriva nationellt operativt arbete, men frågan kvarstår hur utredning och lagföring av organiserad och ekonomisk brottslighet ska organiseras för att bli så effektiv som möjligt.

### **Blandbrottslighet**

När Ekobrottsmyndigheten bildades hamnade frågan om organiserad brottslighet vid sidan av. Man bortsåg också från problemet med blandbrottslighet, det vill säga när samma gärningspersoner är involverade i både ekonomisk och organiserad brottslighet. Blandbrottsligheten är ett problem som accentueras efter hand, vilket bland annat ledde fram till förslaget 2007 att lägga ner Ekobrottsmyndigheten (SOU 2007:8).

Ekobrottsmyndigheten fick dock leva vidare (SOU 2011:47). Ekobrottsmyndigheten och Skattebrottsenheterna har på senare år konsoliderats och den operativa verksamheten utvecklats (se Anette Bergvalls bidrag). År 2012 gavs Ekobrottsmyndigheten ett nationellt ansvar för all ekobrottslighet i Sverige, som den definieras i myndighetens instruktion, det vill säga brott mot skattelagstiftningen, borgenärsbrott och finansmarknadsbrott (se Eva Håkansson's bidrag).

Frågan kvarstår dock: Hur ska rättsväsendet formera sig på bästa sätt för att bekämpa ekonomisk och organiserad brottslighet som utförs av ”multikriminella”, det vi kallar blandbrottsligheten? Denna fråga kommer att fortsätta att skava, och börjar troligen att diskuteras på allvar när den stora omorganiseringen av polisen väl har landat.

Sedan Amob-utredningen på 1970-talet kommer då och då frågan upp om det meningsfulla med att göra en för stor åtskillnad mellan organiserad och ekonomisk brottslighet. Visserligen ligger idealtyperna långt från varandra – gängledaren, som distribuerar stora narkotikapartier, i ena ringhörnan och en försynt kamrer, med avancerade skatteupplägg, i den andra. Domaren inrättar myndigheter för olika brottsformer och delar in rättsväsendet med omnejd i myndigheter, enheter, rotlar och kammare. Men händer det inte en hel del mellan de båda ringhörnorna?

Inom ramen för dagens bekämpning av grov organiserad brottslighet (GOB) ingår företag i brottslig verksamhet som ett kriterium för att prioritera resurserna. Med det kriteriet är gränsen suddig mellan organiserad och ekonomisk brottslighet. På ekobrottsidan talas ofta om GEB, vilket står för grov ekonomisk brottslighet. Det är också en signal om att det är svårt att skilja på de båda brottsformerna.

### **Ekobrott är så mycket mer**

Det är inte bara blandbrottsligheten som ställer till problem för begreppen ekonomisk och organiserad brottslighet. Ekobrottsmyndigheten har ett snävt ansvarsområde. Det är framför allt skattebrott och bokföringsbrott som svarar för de stora volymerna. Finansmarknadsbrotten är få, men viktiga och mycket uppmärksammade (se Jan Leopoldsons bidrag). En stor del av ekobrottsligheten i den vidare betydelsen företagsanknuten brottslighet (såsom vissa bedrägerier samt immaterialrättsbrott och korruption) utreds dock utanför Ekobrottsmyndigheten. Det illustrerar hur ekobrottsbegreppet idag har spelat ut sin roll, i vart fall från ett myndighetsperspektiv, i fråga om vem som gör vad.

En lösning för en effektivare utredningsverksamhet, som också anknuter till vad vi senare kommer att argumentera för, är att utgå från samlokaliserade lösningar enligt mönster från Ekobrottsmyndigheten. Det krävs att utredningsorganisationen är sammansatt på ett adekvat sätt och har ett nära samband med de åklagare som leder utredningarna. Vi har tidigare exempel på särskilda gränsöverskridande utredningsteam (Råsop). Ett problem har dock varit att uthålligheten inte räckt till mer än några år. Som regel har man inte heller kunnat bygga in mekanismer som gör att verksamheten kunnat utvecklas mer än till en viss nivå.



Det centrala är inte om det handlar om ekonomisk eller organiserad brottslighet, utan att det berör skatter eller bedrägerier (med de nödvändiga uppdelningar som krävs eftersom brotten har en sådan bredd), finansmarknadsbrott, immaterialrättsbrott eller någon annan kvalificerad brottslighet som kräver en effektivare samverkan mellan åklagare och utredare.

Även för ett underrättelsearbete spelar det roll att gränserna suddas ut. För ett väl fungerande arbete mot blandbrottslighet förutsätts att underrättelsearbetet är väl sammanhållet och synkroniserat med tillsynsmyndigheter och andra myndigheter.

#### **Erfarenhet 6:**

Gränsen mellan ekonomisk och organiserad brottslighet är numera otydlig. Det bör också påverka myndigheternas organisationer för att de ska kunna bemöta denna kriminalitet.

#### **Att sitta tillsammans**

Den utredare som tidigare ville lägga ner Ekobrottsmyndigheten menade i och för sig att brottsbekämpningen sköttes effektivt (SOU 2007:8). Det bör framför allt tillskrivas det nya koncept som Ekobrottsmyndigheten introducerade efter mönster från Økokrim i Norge - samlokaliserade åklagare och poliser samt specialister (revisorer och andra), vilket medförde att utredningsverksamheten kunde prioriteras och inriktas på ett sammanhållet sätt (Ds 1996:1; se Rolf Holmquists, Eva Håkanssons respektive Sten Lindströms bidrag).

Ekobrottsberedningen tittade på hur man hade löst frågan om samverkan mellan åklagare och utredare i Tyskland, Frankrike, Irland, Danmark och USA. Av särskilt intresse var Serious Fraud Office i Storbritannien. Den utlösande faktorn för att inrätta myndigheten var The Roskill Report (1986), som pekade på de stora brister som då fanns i kampen mot allvarliga och omfattande bedrägerier, bland annat den dåliga samverkan mellan polis och åklagare och bristen på specialister. En av de framgångsfaktorer som man i Storbritannien trodde på – och som också visade sig vara en avgörande faktor – var att i samma organisation samla olika kompetenser, både polis, åklagare och olika experter.

Den organisatoriska modell som legat till grund för Serious Fraud Office och Økokrim i Norge blev den första hörnstenen i konstruktionen av Ekobrottsmyndigheten, eftersom den gav möjlighet att leda och prioritera verksamheten på ett samlat sätt. Den andra hörnstenen var att verksamheten skulle ha nationellt ansvar, inte minst för att få en helhetssyn på brottsligheten (nu-

mera infriat för Ekobrottsmyndighetens del). Den tredje hörnstenen var att ha en väl fungerande analysverksamhet, för att veta att myndigheten arbetar rätt (jämför vad vi nyss sagt om behovet av att bättre följa brottsutvecklingen).

Sett i backspegeln har denna organisatoriska modell också i Sverige visat sig vara ett framgångsrikt drag. På åtskilliga andra brottsområden finns återkommande bekymmer med att poliser och åklagare resursmässigt inte är synkroniserade med varandra. Poliser efterfrågar aktiva och närvarande åklagare, medan åklagare begär polisiära utredarresurser som kan arbeta uthålligt. Ömsesidigt efterfrågas hög kompetens om de brott som det är fråga om. Då behövs också särskilda experter (se Rolf Åbjörnssons bidrag).

Inom ramen för en samlokalisering och samlad organisation har det också varit betydligt enklare att finna en plats för specialister som ekonomer, revisorer, tillgångsutredare analytiker och forskare. Det är i en delad organisation betydligt svårare att finna en naturlig hemvist för de specialister som behövs. Detta har bland annat visat sig i den delade organisationen för bekämpning av korruption, men också avseende miljöbrott och immaterialrättsbrott.

#### **Erfarenhet 7:**

Modellen med åklagare och poliser samlokaliserade och med en samlad ledning och prioritering har visat sig vara framgångsrik. Den underlättar också för olika former av specialistkompetens att finna sin plats.

#### **Skattebrottsenheterna**

Även om det säkert var en och annan inom rättsväsendet som rynkade på näsan när skattebyråkrater skulle börja göra brottsutredningar, har skattebrottsenheterna imponerat (SOU 2005:35). På kort tid rekryterades personal från de egna leden, inte minst från revisionsverksamheten, och tillförde en helt ny utredningsorganisation (RSV Rapport 2001:7; se Stig Gabrielssons, Lars-Åke Larssons respektive Anette Bergvalls bidrag). En förebild var tullkriminalen, som också uppfattas som en välfungerande verksamhet inom ett snårigt juridiskt område.

Inledningsvis hade skattebrottsutredarna begränsade befogenheter. Med tiden har de utvecklats en egen underrättelseverksamhet och får numera ta handlingar i beslag. Fortfarande finns dock ett befogenhetsmässigt avstånd till kollegorna inom tullkriminalen, och ett ännu större mot poliser. Med åklagare på närmare håll än i dag och med rätt utbildning bör det finnas förutsättningar

att ytterligare utöka skattebrottsutredarnas befogenheter och därmed bidra till att arbetet kan utföras effektivare.

Vad arkitekterna bakom reformen med skattebrottsenheter insåg var att det är lättare att ”göra” poliser av skattetjänstemän än skatteexperter av poliser. Även om polisiär kompetens inte ska underskattas, är behovet av sådan inte lika tydligt för åtskilliga av de ofta stillsamma skattebrotten jämfört med mycket annan kriminalitet.

Inom polisen kan också en öppnare attityd mot ”civilister” skönjas, och inom den egna myndigheten anställs analytiker, tillgångsutredare, ekonomer och brottsutredare utan polisiär bakgrund. En föregångare var Säkerhetspolisen, som med tiden blivit mindre polisiär. Det är en positiv utveckling, men organisatoriskt innebär det enbart att fler yrkesgrupper ryms inom polisen. Efter mönster från skattebrottsenheterna bör det vara möjligt att göra ”poliser” och ”polismyndigheter” också av andra tjänstemannagrupper och myndigheter. Vad vi närmast har i åtanke är välfärdsmyndigheter som Försäkringskassan, en fråga som vi återkommer till.

En erfarenhet som vi nyss lyfte fram var fördelen med att samgruppera poliser och åklagare. Det bör givetvis också gälla när poliser byts ut mot skattetjänstemän eller andra utredare.

#### **Erfarenhet 8:**

Polisiärt utredningsarbete bör kunna bedrivas utanför polisen efter mönster från skattebrottsenheterna och tullkriminalen.

#### **Ett svenskt FBI eller samverkan?**

Sedan många år har det funnits tankar och idéer om hur man på det mest effektiva sättet angriper allvarlig brottslighet. Som nämnts hade förslaget 1996 om att inrätta en ny myndighet – Ekobrottsmyndigheten – föregåtts av en noggrann genomgång av hur olika länder sökt lösningar på ekobrottsområdet. Som nyss nämnts var en gemensam framgångsfaktor samlokalisering av polis, åklagare och experter. Kan den principen också gälla för bekämpning av organiserad brottslighet?

#### *Samverkan i gamla hjulspår*

Efter inrättandet av Ekobrottsmyndigheten fortsatte polis och åklagare det sedvanliga samarbetet med varierande framgång. Ett stående tema i den svenska och europeiska kriminalpolitiska debatten är polisens behov av ”skarpare instrument”. Det hävdas att organiserad gränsöverskridande brottslighet kräver ökade

möjligheter till avlyssning, övervakning och registrering. Redan 2005 konstaterades att gränsöverskridande brottslighet var ett stort problem både i Sverige och inom EU, och att utvecklingen går snabbt (Polisen 2005). Från vissa håll hävdades att det var en brist i det svenska rättsväsendet att uppdelningen av åklagare och poliser begränsade möjligheten att ha en samlad styrning och prioritering av utredningar av nationella eller internationella kriminella nätverk (JK beslut 2010). Justitiekanslern var också inne på den linjen när han kritiserade den dåvarande ordningen för bekämpningen av korruptionsbrott.

Under de följande åren skedde en negativ samhällsutveckling som drev på arbetet mot organiserad brottslighet (Korsell, Skinnari och Vesterhav 2009). År 2006 inrättades det första Operativa rådet. Det bildades som en ren polissamordningsfunktion för att fördela pengar till olika insatser (Brå 2009:19).

Trots den ökande samverkan fortsatte raden av uppmärksammade brott: spektakulära värdetransportrån med brinnande bilar och spärrade utryckningsvägar, polishelikoptrar som besköts vid en flygplats, åklagare vars hem angreps med beskjutning respektive sprängning, skjutningar på öppen gata och användning av handgranater. Sammantaget ger det en bild av att myndighets-sverige åter började tappa kontrollen (jfr Brå 2011:20). Till detta kommer att polisen ibland framför att vissa geografiska områden börjar ”slockna” polisiärt, det vill säga att antalet anmälningar sjunker, trots att bilden finns av en utbredd brottslighet.

#### *Ny myndighet eller mer samverkan?*

År 2008 fick diskussionen om ett svenskt FBI återigen fart. Thomas Bodström, då ordförande i Justitieutskottet, krävde att regeringen skulle gripa in och föra diskussionen vidare om en centralt organiserad polismyndighet för att bekämpa organiserad brottslighet, ett slags FBI.

Justitieminister Beatrice Ask sa nej till förslaget och tillsatte istället en expertgrupp med representanter för olika myndigheter för att hitta nya åtgärder för att bekämpa organiserad brottslighet (Ds 2008:38, Brå 2011:20). Lösningen denna gång blev inte en ny myndighet, även om det var nära. Källor inifrån Regeringskansliet menar att möjligheten diskuterades att bilda ett svenskt FBI, men slutligen valdes en utökad myndighetssamverkan (Ds 2008:38). Regeringen ville även ge myndigheterna större möjligheter att beslagta pengar och andra tillgångar från kriminell verksamhet (Brå 2008:10, Brå 2014:15, se Göran Erixons bidrag).

Grunden för samverkan blev 2008 ett förstärkt operativt råd där flera myndigheter skulle samverka på lika villkor (Brå 2011:20). Rådet, som förstärktes med ett sekretariat, fick till uppgift att

besluta om var och mot vad ett antal polisiära aktionsgrupper kunde sättas in för att bekämpa den allvarligaste brottsligheten. Kunskaper samlades in genom de tidigare nämnda regionala underrättelsecentren. Det nationella underrättelsecentret inrättades för att ta fram underlag för en nationell prioritering av arbetet.

Operativa rådets arbete utvecklades och en rad framgångar blandades med motgångar. Det gav dock en helt ny plattform att utveckla formerna för inriktning och prioriteringar. Ekobrottsmyndighetens roll utvecklades och tillsammans med Skatteverket kunde den driva fram intressanta ärenden.

Samverkan krävde också åtgärder för den spretiga polisverksamheten, och sedan den 1 januari 2015 är all polisverksamhet sammanförd till en myndighet (SOU 2012:13).

Fokuseringen på en samverkan mellan myndigheter fortsatte och regeringen beslutade i november 2015 att ge Polismyndigheten och ett antal myndigheter, inklusive Ekobrottsmyndigheten, i uppdrag att utveckla framför allt regional samverkan mot organiserad brottslighet.

Tidens melodi är alltså samverkan. Den byggs ut, men riskerar därigenom paradoxalt nog att få en allt smalare gemensam bas för brottsutredningar. Det gäller ju att hitta ärenden som de flesta kan bidra till. En annan fråga är hur samverkan egentligen fungerar i praktiken. Är det ett effektivt redskap mot allvarlig och organiserad brottslighet? Får samverkan tillräckliga effekter som gör att brottsligheten pressas tillbaka?

#### *För -och nackdelar med samverkan*

Bättre samverkan ger en rad fördelar i utredningsverksamheten av brott, genom att myndigheters kompetens kan kombineras och resurser och prioriteringar samordnas. Samverkan har som nämnts också nackdelar. En hel del brottslighet riskerar att falla utanför en satsning som bygger på samverkan mellan många myndigheter med olika kärnuppdrag. Det gäller inte minst olika former av kvalificerade förmögenhetsbrott och brott inom företagslag som faller utanför Ekobrottsmyndighetens ansvarsområde.

Lite förenklat skulle man kunna säga att det som det är lätt att samverka kring, fungerar, men det som ligger utanför riskerar att falla bort. Till det kommer att traditionell organiserad brottslighet ligger helt vid sidan av många myndigheters verksamhet, vilket gör det svårt att samverka brett kring åtgärder mot den.

Det "kriminalarboristiska" perspektivet är motivationsskapande genom att alla gör rätt, dessutom på olika nivåer, vilket passar väl in hur myndigheter är organiserade – utan att resultaten blir särskilt framträdande (jfr Brå 2014:13).

En intressant fråga i sammanhanget är hur mycket samverkan inneburit för Ekobrottsmyndigheten. Klart är att en ny arena öppnats för myndigheten, men lika klart är att Ekobrottsmyndighetens mandat delvis vingklipper dess möjligheter att agera, i synnerhet på områden som kräver myndighetens kompetens och tangerar, men ligger utanför, dess mandat. Till viss del kan sådana hinder lösas med en fördjupad samverkan kring särskilda ärenden eller utredningar, men det kan vara svårt att motivera att en myndighet lägger resurser på – måhända viktiga – brottsbekämpningsinsatser som myndigheten egentligen inte har ett ansvar för.

Samverkan inom kriminalunderrättelseverksamheten förmår inte fullt ut att ge en samlad bild av läget i Sverige när det gäller allvarlig kriminalitet. Varken i rapporter eller i förslag finns skarpa åtgärder mot annat än de former av kriminalitet som gemensamt berör de samverkande myndigheterna, det vill säga på ett ganska smalt område. Andra nackdelar med samverkan i detta sammanhang har visat sig vara svårigheter att bedöma de metoder som vuxit fram; ett alltför starkt fokus på vissa i förväg utvalda brottsaktiva personer, i kombination med en tendens till smalt fokus inom underrättelsetjänsten (jfr Brå 2009:19). Det i sin tur inverkar på den breda underrättelseanalysen – från vidvinkel till zoomverkan – vilket direkt påverkar möjligheterna att göra bra prioriteringar. Inom ramen för samverkan riskerar också ”allas ansvar” för prioriteringar att bli ”ingens ansvar”.

En egendomlig effekt är att en strikt samverkan mellan olika myndigheter leder till att ingen tar vara på erfarenheter – i vart fall inte på ett strukturerat sätt. Samverkan leder också till att risken ökar för en sammanblandning av myndigheternas ansvar och uppdrag.

#### **Erfarenhet 9:**

För att kunna uppnå en bred samverkan finns en risk att de prioriteringar som görs snarare syftar till att underlätta samverkan mellan allt fler samverkande myndigheter än styrs av operativa överväganden.

#### **Förebygga brott – ett hittills försummat kapitel**

Ekobrottstrategin lyfte fram vikten av att förebygga ekonomisk brottslighet (skr. 1994/95:217). De faktiska förslagen avseende brottsförebyggande åtgärder var dock tämligen återhållsamma och begränsades i princip till ambitionen med de ovan nämnda årliga rapporterna, ”early warning” och samverkan (SAMEB och Ekorådet).

I ett tidigt skede formulerades dock regeringsuppdrag om att förebygga ekobrott (Brå 2003:1). Även Ekorådet visade samtidigt intresse för de ekobrottsförebyggande frågorna (Brå 2003:10). Sedan dess tycks det ekobrottsförebyggande inslaget ha varit förhållandevis begränsat. Visserligen finns en särskild brottsförebyggande verksamhet inom Ekobrottsmyndigheten, men den är av begränsad omfattning i jämförelse med de samlade resurser som läggs ner på brottsbekämpning.

Det är främst på skatteområdet som en hel del har gjorts (se Lennart Wittbergs och Martin Solvingers bidrag). Det är dels fråga om lagstiftning som ställer krav på kassaregister och personalliggare samt stimulerar användning av fakturor (ROT och RUT), dels en inriktning på att ”det ska vara lätt att göra rätt” (SOU 2005:35, Ds 2005:28, Ds 2014:7). Det senare innebär att Skatteverket hämtar in uppgifter (kontrolluppgifter), förtrycker deklaraionsblanketter och på andra sätt underlättar att det ska bli korrekt.

I fråga om organiserad brottslighet har det varit ännu mer tunnslätt med brottsförebyggande tankar, trots samhällets fokus mot denna kriminalitet. I stället har kraftfull brottsbekämpning premierats (aktionsgrupper, hemliga tvångsmedel etc.). Det finns säkert flera förklaringar till att blivit så, men en bör vara ovanan att formulera brottsförebyggande åtgärder som i hög grad riktar sig mot en marknad med förbjudna, ”skattefria” eller skamfyllda varor och tjänster. Förmodligen är det därför som intresset är så stort för att å ena sidan försöka förhindra att unga rekryteras till organiserad brottslighet och å andra sidan stimulera ”avhopp”. Det förebyggande arbetet uppfattas då som mer handfast än att ge sig på marknadens osynliga hand.

Denna brist på förebyggande inslag är egentligen förvånande mot bakgrund av Sveriges tunga arv med att arbeta brottsförebyggande. Särskilt på ekobrottsområdet är förutsättningarna särskilt goda för förebyggande initiativ, eftersom brotten sker inom ramen för företag. Utmärkande för företag är att de berörs av en mängd regleringar som är knutna till myndigheter med tillstånds-, tillsyns- och kontrollfunktioner (Brå 2015:15). Till det kommer anställda, fackföreningar, branschorganisationer och kreditgivare. Med andra ord finns det en rad parametrar att skruva på för att försvåra för brottsligheten.

I takt med att organiserad brottslighet visar ett ökande intresse för att infiltrera företag, inte minst för att kunna begå vissa brott som förutsätter näringsverksamhet, får dessa regleringar med tillhörande myndigheter ökande betydelse på det förebyggande planet (Brå 2016).

Tidigare uttryckte vi tveksamhet till hur effektiv en alltför bred samverkan är i det operativa brottsbekämpande arbetet. I fråga om att förebygga ekonomisk och organiserad brottslighet kommer frågan dock i ett annat läge. Kännetecknande för ekonomisk brottslighet är att kriminaliteten är så integrerad i den lagliga driften i företagen att brotten döljs av verksamheternas normalitet (Mann 1985). Ekobrotten begås ofta innanför företagets väggar, följaktligen en miljö till vilken polisen sällan har tillträde (Clark 1990). Polisens förutsättningar för att förebygga ekonomisk brottslighet är därför begränsade, och för åtskilliga ekobrott rent obefintliga. I stället är det de nyss nämnda tillstånds-, tillsyns- och kontrollfunktionerna som möter företag, och som följaktligen kan förebygga brott. Det handlar om den kommunala alkoholtillsynen, räddningstjänsten, miljöförvaltningen och bygglovshandlingen samt den statliga arbetarskyddstillsynen och skattekontrollen, för att nämna några exempel. Åtskilliga företag och yrkesgrupper är också föremål för tillstånd och auktorisation med vandelsprövning (kontroll av laglydnad), vilket ger särskilda förutsättningar att hålla ett vakande öga över verksamheten (Brå 2015:15).

Med andra ord bör administrativ lagstiftning och förvaltningsmyndigheter uppvärderas som en brottsförebyggande resurs. Följaktligen är då inte straffrättsliga regler i blickfånget, utan sådan lagstiftning som riktar sig mot olika verksamheter, liksom skatte- och bidragssystemen. En förebyggande inriktning är också att se till att ny eller ändrad reglering inte öppnar dörrarna för missbruk.

Den offentliga sektorns upphandling är också en kraftfull maktfaktor för att sanera branscher som har problem med ekonomisk brottslighet (Brå 2010). Varje år upphandlas varor och tjänster för omkring 700 miljarder kronor och en inte obetydlig andel gäller problembanscher som bygg och anläggning, städ och yrkestrafik. I det förebyggande arbetet kan med fördel samverkan ske med privata aktörer såsom fastighetsägare till följd av att lokaler eller lägenheter används i brottslig verksamhet. Även näringslivsorganisationer och fackföreningar bör ha en tydlig förebyggande funktion.

En försummad förebyggande aktör är alla de köpare eller konsumenter av svartarbete, svartsprit, partydroger och allt för billiga varor och produkter som är själva grunden för att delar av den ekonomiska brottsligheten ska kunna blomstra, och i ännu högre grad för organiserad brottslighet (Brå 2010). En ökad medvetenhet i konsumentledet är en resurs som hittills inte utnyttjats i tillräcklig omfattning.

Med andra ord kan en bred skara av brottsförebyggare mobiliseras i form av kommunala förvaltningar, statliga myndigheter,



privata aktörer och enskilda konsumenter. Från ett brottsförebyggande perspektiv är därför en bred samverkan nödvändig. Vad som dock återstår är hur samverkan ska organiseras. På ekobrottsområdet har både SAMEB och Ekorådet spelat ut sin roll. Någon motsvarande struktur har aldrig utvecklats för att förebygga organiserad brottslighet.

Risken med för breda samverkanslösningar är att det både blir tungrott och att vissa deltagare kan uppleva att de i onödan deltar i möten. Ett sätt kan vara att från ett brett perspektiv göra lokala kartläggningar för att ta fram en gemensam problembild. Därefter går det att bestämma vilka som kan göra vad. Sedan kan förnyade kartläggningar förändra konstellationen brottsförebyggare.

#### **Erfarenhet 10:**

Brottsförebyggande åtgärder mot ekonomisk brottslighet, och ännu mer mot organiserad brottslighet, är fortfarande en i hög grad en outnyttjad resurs. Det gäller att metodiskt arbeta med lagstiftning i syfte både att förebygga brott och att inte inbjuda till missbruk genom ny eller ändrad lagstiftning.

En bred samverkan är att föredra i fråga om att förebygga ekonomisk och organiserad brottslighet. Fortfarande saknas dock fungerande organisatoriska strukturer för denna samverkan.

## **Del 2: Tillbaka till framtiden – några tankar om att möta kommande utmaningar**

### **Kan ökad samverkan lösa de framtida utmaningarna?**

Den fortsatta samverkan som regeringen beslutat om kommer sannolikt att ge arbetet mot allvarlig och organiserad brottslighet en knuff framåt (Ju2015/09350/PO). Samhällsförändringar och den internationella utvecklingen när det gäller organiserad brottslighet utgör dock så stora utmaningar att man måste fundera på om det nu beslutade räcker.

Det går inte att samverka så brett som är önskvärt när det gäller att inrikta och prioritera arbetet mot den allvarligaste brottsligheten. Tidigare påpekade vi att allt bredare samverkansområden som inkluderar fler myndigheter, paradoxalt nog innebär ett snävare område när det gäller brottsutredningar och lagföring. En bred samverkan ökar också risken att de prioriteringar som görs snarare ska underlätta samverkan mellan allt fler samverkande myndigheter än styras av operativa överväganden.

Vi är tveksamma till om en alltmer accentuerad samverkan ensam kan lösa de problem som vi står inför. Risken med samverkan blir också att ansvar och konturer suddas ut mellan myndigheterna på ett olyckligt sätt. Ansvaret för brottsbekämpningen på området måste bli tydligare.

Samverkan avseende prioriteringar av utredningsarbetet bör begränsas till myndigheter inom kärnområdet för brottsbekämpning. En sådan lösning innebär att arbetet stöps om i förhållande till dagens ordning och att huvudansvaret ligger på myndigheter som är specialiserade på brottsbekämpning. De andra myndigheterna bör bidra, men får ett mindre inflytande. När det gäller förebyggande frågor bör samverkan istället vara bred och de direkt operativt brottsbekämpande aspekterna väga mindre tungt.

#### **Slutsats 1:**

Det är de brottsbekämpande myndigheternas prioriteringar som ska styra samverkan i fråga om utredningar och förundersökningar där målet är en ökad lagföring.

#### **Sammanhållen underrättelseverksamhet**

Som vi har konstaterat är gränserna mellan olika brottstyper mer flytande idag och ekobrott som begrepp kan vara på väg att spela ut sin roll. Det som många kallar "multikriminalitet" ställer redan idag nya krav på myndigheterna och deras samverkan. I framtiden kommer en flexibel men sammanhållen organisation sannolikt att vara en nödvändighet. Vi har ju också kunnat konstatera att kriminalunderrättelseverksamheten måste utvecklas övergripande som metod, men också inom specifika områden. Sannolikt är det inte möjligt att optimera underrättelseverksamheten med för många beslutsfattande aktörer.

Vi har konstaterat att en framgångsfaktor är regionala underrättelsecentra, med samlokalisering av de myndigheter som berörs av ett underrättelsearbete. Det ökar påtagligt kunskaperna. Det är också en fördel om bidragen till underrättelseverksamheten lämnas av myndigheter som har närkontakt med problemen, inte minst myndigheter med tillsyns- och kontrollfunktioner. Underrättelseinformation är en färskvara. Det måste därför vara korta och precisa vägar för information och analys för att ett arbete ska kunna vara effektivt.

För att bli effektiv måste underrättelseverksamheten avkrävas reella resultat. Verksamheten bör präglas av målet att säkerställa underlag för en rättssäker lagföring av den eller de som begår brott. Analyser måste präglas av de kunskaper som brottsbekämpningen ger både i Sverige och internationellt och kopplas till

det operativa arbetet. Bekämpningen av narkotikabrott kan tjäna som förebild.

Ansvar för ett samlat underrättelsearbete bör därför ligga på en myndighet, men samtidigt krävs att samverkan i analysarbetet mellan myndigheter utvecklas. Det nyinrättade Noa bör få ett större ansvar för att inriktningen av det tunga underrättelsearbetet mot den grövsta, mest samhällsskadliga brottsligheten. Genom att Ekobrottsmyndigheten kan bidra med information och analyser och förvaltningsmyndigheter deltar på olika nivåer kommer det ändå att finnas fortsatt goda möjligheter kring en bred samverkan när det gäller tillgångsinriktad brottsbekämpning.

### **Slutsats 2:**

Ansvar för ett samlat underrättelsearbete mot den grövsta ekonomiska och organiserade brottsligheten bör ligga hos Noa.

### **Samlokalisering effektiviserar verksamheten**

Som vi konstaterat luckras gränserna upp när det gäller allvarlig brottslighet. Uppdelningen i ”ekobrott” och ”organiserad brottslighet” har blivit alltmer konstlad, och att hålla fast vid begrepp som inte längre fyller sin funktion, hämmar effektiviteten i arbetet. Frågan är hur man ska uppnå en samlad struktur för prioriteringar och styrning av brottsutredningar då de kriminella strukturerna arbetar mer diversifierat och multikriminellt idag.

Den samverkan som åstadkommit och som nu ligger på planeringsbordet måste enligt vår mening därför kompletteras (Ju2015/09350/PO). I ett sådant arbete bör de erfarenheter som vunnits under tjugo års ekobrottsbekämpning tas tillvara och föras till de olika paketen av insatser mot organiserad brottslighet. Det är främst två framgångsfaktorer som vi initialt vill peka på: samlokalisering och kompetensfrågorna.

En nyhet som ekobrottsstrategin och Ekobrottsberedningen införde var Ekobrottsmyndighetens koncept med samlokaliserade poliser och åklagare. När det gäller den brottslighet som denna artikel behandlar – ekonomisk och grov organiserad brottslighet – bör man överväga om inte en samlokalisering bör ske i betydligt större skala och omfatta fler brottsområden.

Brottsutredningar som kräver särskilda arbetsmetoder och omfattande internationellt samarbete är idag samlade på åklagarsidan hos Ekobrottsmyndigheten och i den särskilda organisationen hos Åklagarmyndighetens nationella åklagaravdelning. Det är ingen tvekan om att dessas arbete har varit framgångsrikt. Både

Ekobrottsmyndigheten och Nationella åklagaravdelningen är också basen för utvecklingen av det operativa arbetet. För Ekobrottsmyndighetens del är åklagare, poliser och specialister med olika kompetens samlokaliserade, vilket ger avsevärda fördelar när det gäller styrning, ledning och effektivitet. Nationella åklagaravdelningen arbetar tillsammans med specialiserade regionala kriminalpolisenheter och med de specialenheterna som finns på polisens Noa. I vissa delar fungerar samverkan bra, men det är uppenbart att det på vissa brottsområden också förekommer problem när det gäller styrning och ledning, vilket ger svårigheter i arbetet med kvalitet och uthållighet, bl.a. avseende immaterialrättsbrott och miljö- och arbetsmiljöbrott. När det gäller de riktigt stora utredningar som initieras genom Operativa rådet, och där man från början beslutar gemensamt om resurser och prioriteringar, fungerar det bättre, men det samarbetet är byggt på en samverkan om ett särskilt ärende, alltså en ad hoc-samverkan. Mot den bakgrunden är Ekobrottsmyndighetens sätt att organisera arbetet klart mer hållbart över tid, och den operativa verksamheten har genom en samlad styrning och ledning fått förutsättningar att vara effektiv. Vi tycker därför att det finns anledning att fundera på om en EBM-lösning, med åklagare, experter och brottsutredande poliser i en samordnad och samlokaliserad verksamhet, bör byggas ut och också omfatta den specialiserade polis- och åklagarverksamhet som bedrivs utanför Ekobrottsmyndigheten.

En möjlighet skulle kunna vara att sammanföra de delar av åklagare, polis och experter vid de olika organisationer som finns idag, som skulle kunna utgöra en verklig spjutspets mot den mest kvalificerade brottsligheten (se Rolf Åbjörnssons bidrag). Vi tar inte ställning till hur och var en sådan samlokalisering bör ske, men ser inga egentliga hinder mot att det sker inom någon av de befintliga organisationer som redan finns. En sådan lösning skulle kunna stärka bekämpningen av både den mest allvarliga ekonomiska brottsligheten och den mest kvalificerade multikriminaliteten.

### **Slutsats 3:**

Enligt mönster från Ekobrottsmyndigheten bör poliser, åklagare och experter samlokaliseras när det gäller brottsutredningar. En lämplig uppdelning kan ske efter brottsområden och närliggande brottsområden, inom ramen för befintliga myndighetsstrukturer.

### **Samlokalisering mot skatte- och välfärdsbrott**

För ett välfärdsland som Sverige i kombination med EU:s behov av skydd för dess finansiella intressen talar allt för att bekämp-

ningen av skattebrott även i fortsättningen bör ha en hög prioritet. Vad som inte alltid uppmärksammas tillräckligt är betydelsen av att motverka välfärdsbrott. För skattesystemets legitimitet förutsätts att de flesta gör rätt för sig. Eftersom det är skatter och inkomstbaserade avgifter som finansierar välfärdssystemet är ytterligare en förutsättning för skattesystemet att välfärdsbrotten inte uppfattas som utmanande. Välfärdssystemets legitimitet är också beroende av att läckaget hålls nere.

Skatte- och välfärdssystemen är beroende av varandra ekonomiskt, men också på ett praktiskt plan genom att välfärdssystemen bygger på redovisade inkomster från arbete (exempelvis sjukpenning- och pensionsgrundande inkomst) eller att inget arbete utförs (exempelvis a-kassa, sjukersättning och försörjningsstöd). Frågan är om inte denna interaktion borde få större genomslag i fråga om brottsutredningar, genom att skatter och välfärdsbrott utreds inom en och samma verksamhet. Mot bakgrund av vår tidigare formulerade erfarenhet att företrädesvis experter från den egna myndigheten bör utreda brotten, skulle det innebära en samlokalisering av skatte- och försäkringskassetjänstemän (med åklagare).

#### **Slutsats 4:**

Skattebrottsutredare och utredare av välfärdsbrott samlokaliseras med åklagare.

#### **Kompetensväxling – att göra experter till poliser**

Ekobrottsberedningens förslag att skatteexperter skulle utreda skattebrott inom ramen för den egna skattebrottsenheten har visat sig vara framgångsrikt, och som nämnts bör det finnas förutsättningar för att även andra yrkesgrupper kan utbildas till ”poliser” (se Rolf Åbjörnssons bidrag om experter från näringslivet).

För polisorganisationen finns här en utmaning. Med en sammanhållen polismyndighet bör det dock finnas goda förutsättningar när det gäller kompetensväxling i den rekrytering som sker av utredare för den allvarligaste brottsligheten. I många andra länder, bl.a. USA, har man gått mycket långt för att säkerställa en hög grundkompetens hos utredare. Amerikanska myndigheten Federal Bureau of Investigation (FBI) har rekryteringskrav som skulle kunna stå som förebild för de utredare som ska arbeta med den mest komplicerade brottsligheten. För att kunna bli anställd som utredare måste man alternativt ha/vara

- auktoriserad revisor eller ekonom och tre års erfarenhet som revisor

- motsvarande akademisk examen avseende datavetenskap eller informationsbehandling eller en teknisk högskoleexamen och certifiering som nätverksspecialist
- akademisk examen inom valfritt ämnesområde, samt goda kunskaper i ett främmande språk (i första hand något av följande: arabiska, kinesiska, farsi, hebreiska, hindi, japanska, koreanska, pashtu, punjabi, spanska, urdu eller vietnamesiska).
- avlagd juristexamen.

Det finns också en öppen rekryteringsväg där det krävs akademisk examen på grundnivå och tre års yrkeserfarenhet, eller akademisk examen på avancerad nivå och två års yrkeserfarenhet.

En rekrytering som har motsvarande krav men som är anpassad för en svensk polisverksamhet skulle innebära att man efter några år har en mycket stark utredningsverksamhet vid Noa. Skulle en sådan rekrytering kombineras med att man på ett strukturerat sätt återför och utvecklar kunskaperna på centrala områden, skulle mycket bra förutsättningar skapas för en effektiv och framgångsrik bekämpning av den mest komplexa brottsligheten.

#### **Slutsats 5:**

I stället för att gå omvägen över ett ”svenskt FBI”, med den amerikanska myndighetens särskilda rekryteringskrav som målbild, bör Noa på eget initiativ rikta in sin kompetensnivå där FBI kan tjäna som mönster för de mest kvalificerade poliserna.

#### **Förebygga brott**

Som konstaterats är brottsförebyggande åtgärder fortfarande en i hög grad utnyttjad resurs mot ekonomisk brottslighet och i ännu högre grad mot organiserad brottslighet. En bred samverkan är att föredra i fråga om att förebygga ekonomisk och organiserad brottslighet. Fortfarande saknas dock fungerande organisatoriska strukturer för denna samverkan.

Att samverkan i det lokala och regionala brottsförebyggande arbetet fortsätter att utvecklas i enlighet med regeringens nya satsning är naturligt och nödvändigt. Operativa rådet som utvecklas till en växlingsstation för information, kan lämna förslag på prioriteringar i det brottsförebyggande och brottsförhindrande arbetet. Poängen idag är att Operativa rådets uppgifter i praktiken breddats genom att bidragsmyndigheterna fått mer att säga till om i det brottsförebyggande arbetet.

En uppenbar brist man måste komma åt är att brott mot välfärdssystemen inte kan straffas bort. De ansvariga förvaltarna för välfärdssystemen måste få mycket tydligare direktiv att i första hand förebygga och förhindra felaktiga utbetalningar. En modell som bör kunna tjäna som förebild är Skatteverkets arbete mot skattefelet – där inriktningen gick från kontroll till service – alla ska få hjälp att få rätt bidrag/stöd. Vår uppfattning är att ett tydligt uppdrag måste lämnas till samtliga som förvaltar och gör utbetalningar från olika trygghetssystem att minska utbetalningsfelet. Ett sådant uppdrag bör följas av en uppbyggnad av förebyggande kontroll- och utredningsfunktioner hos dessa.

Det handlar inte bara om att bibehålla förtroendet för systemen utan också om att skydda enskilda från att få fel summor utbetalade. Lite förenklat skulle man kunna säga att ett kryss i fel ruta kan innebära en avsevärd skuldsättning för en person som kan befinna sig i en mycket utsatt situation. En sådan utveckling kräver sannolikt omfattande upplysning och information för att accepteras.

#### **Slutsats 6:**

Större resurser måste läggas på att förebygga ekonomisk och organiserad brottslighet.

En bred samverkan ger positiva effekter.

#### **Arbetet mot immaterialrättsbrotten, bedrägerier och IT-relaterad ekobrottslighet måste utvecklas**

Trots att flera försök gjorts att sätta upp speciella grupper av poliser för att stödja den särskilda åklagarorganisation mot immaterialrättsbrott som bedrivs vid Internationella åklagarkammaren i Stockholm, har polisens verksamhet inte funnit sina former. Situationen påminner starkt om den situation som ledde till åtgärder mot ekobrotten för tjugo år sedan. Det saknas också en samlad strategi på detta område. Organisationen är splittrad och effektiviteten låg.

När det gäller utredning och lagföring av bedrägerier och IT-relaterad brottslighet samt för de brott som utreds inom ramen för Åklagarmyndighetens riksenhet för miljö- och arbetsmiljömål, Rema, är situationen liknande. Vi är övertygade om att det måste till en radikal förändring med fredade resurser och att nationella strategier och arbetsplaner tas fram. Brottsligheten är ett klart internationellt problem och utbytet går inte sällan till olika former av organiserad, global brottslighet. Vi är också övertygande om att mycket skulle vinnas om åklagare, poliser och specialister samlokaliseras.

### Slutsats 7:

En satsning på dessa brott görs genom att en sammanhållen struktur ges förutsättningar att arbeta uthålligt och med stöd av specialistkompetenser.

### Globalisering och Förenta Nationernas Agenda 2030

Som har framhållits av flera av författarna och som nämnts i artikeln, sker en snabb utveckling i världen. De utmaningar som följer av en ökad globalisering måste bemötas. Så sker också, bl.a. genom ett ökande internationellt rättsligt samarbete men också genom olika kompensatoriska åtgärder. En större uppmärksamhet måste riktas mot utvecklingen i omvärlden.

Europeiska unionen anger ett antal prioriterade målområden som medlemsländerna förväntas arbeta med. Ansvaret för det mellanstatliga arbetet ligger i första hand på Europol och Eurojust. För åren 2014-2017 beslutades att ett antal områden ska prioriteras. De områden som pekas ut är åtgärder mot illegal invandring, människohandel (arbetskraft och sexuellt utnyttjande och användning av legala affärsstrukturer), immaterialrättsbrott, punktskatter, EU-bedrägerier via skenföretag, syntetisk narkotika samt heroin och kokain, IT-brottslighet, vapen, gränsöverskridande stöldligor (OCTA-rapport).

FN:s Agenda 2030 ska tjäna som vision för en hållbar framtid, men ska också genomföras i samtliga FN:s medlemsstater. Vatten, miljöfrågor, en trygg arbetsmarknad, en effektiv statsförvaltning utan korruption, en fri handel och teknisk utveckling är några exempel på områden som ska utvecklas. Utvecklingsområdena har alla det gemensamt att en implementering kräver en fungerande rättssektor. Vissa områden som är utpekade kan direkt kopplas till områden där vi föreslår en effektivare organisation, miljö – och arbetsmiljöbrott, immaterialrättsbrott, korruptionsbrott osv.

En sammanhållen svensk struktur för underrättelse bör ha väsentligt bättre förutsättningar att följa utvecklingen och lägga en grund för det som sker inom Operativa rådet. En sammanhållen utredningsstruktur med samlokalisering, inte minst på de angivna områdena, bör också ge betydande fördelar i arbetet med utredning och lagföring.

En utveckling mot en än mer effektiv svensk underrättelse- och utredningsstruktur kan bidra till att Sverige i ett globalt perspektiv inte bara blir ett besvärligt land att begå brott i, utan bidrar också till att vi uppfyller globala målsättningar och överenskommelser.



### Slutsats 8:

Det internationella arbetet och samverkan mellan svenska brottsbekämpande myndigheter utvecklas för att möta de nya krav som en alltmer globaliserad värld medför.

### En motor i förändringsarbetet

Vi kan konstatera att det finns ett behov av ett omfattande förändringsarbete för att Sverige ska fortsätta att vara ett land som det är obekvämt att begå brott i. Ett sådant arbete förutsätter en ”motor” nära regeringen, som med egna resurser kontinuerligt och kraftfullt kan driva utvecklingsfrågor.

Regeringens strategi om samlade åtgärder mot ekonomisk brottslighet, tillsammans med Ekobrottsberedningens samordnande arbete, fungerade under många år som motorer för att hålla trycket uppe i utvecklingsarbetet. Strategin pekade på vikten av samverkan, men gick längre och omfattade en rad åtgärder, bland annat på lagstiftningsområdet. En av strategins verkliga styrkor var att den tog ett helhetsgrepp över området, men också att den gav ett antal inriktningar som myndigheterna skulle fortsätta att utveckla. Genom strategin gavs också ett tydligt ansvar till de myndigheter den riktades till och det blev också möjligt att följa upp resultaten.

Vår uppfattning är att tiden är mogen för ett liknande grepp, med en koordinerande och drivande kraft inom Regeringskansliet, som kan ta fram en samlad strategi som omfattar mer än ökad samverkan och som kan styra upp på arbetet mot alla former av grov ekonomisk och organiserad brottslighet på samma sätt som en gång regeringens Ekobrottsberedning.

### Slutsats 9:

En ny beredning för samhällets samlade åtgärder mot grov organiserad brottslighet och ekobrottslighet tillsätts.

## Referenser

Arbetsgruppen mot organiserad brottslighet, Amob (1977).

*Organiserad och ekonomisk brottslighet i Sverige. Ett åtgärdsförslag.* Stockholm: Rikspolisstyrelsen.

Axberger, H.-G. (1988). *Eko-brott, Eko-lagar och Eko-domstolar. En rättspolitisk utvärdering av lagstiftningen mot ekonomisk brottslighet.* Brå Forskning 1988:3. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2003). *Förebygga ekobrott – behov och metoder*. Rapport 2003:1. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2003). *Förebyggande metoder mot ekobrott. En antologi*. Rapport 2003:10. Red: Korsell, L. Utgiven av Ekorådet. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2008). *Tillgångsinriktad brottsbekämpning*. Rapport 2008:10. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2009). *Polisens satsning mot organiserad brottslighet. En utvärdering av 43 projekt*. Rapport 2009:19. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2010). *Lokal organiserad brottslighet. En handbok om motåtgärder*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2011). *Bekämpning av organiserad brottslighet. Utvärdering av den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet*. Rapport 2011:20. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2011). *Storskaliga skattebrott – En kartläggning av skattebrottslingens kostnader*. Rapport 2011:7. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2013). *Den anmälda korruptionen i Sverige. Struktur, riskfaktorer och motåtgärder*. Rapport 2013:15. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2014). *Operationerna Alfred och Selma. Myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet i Malmö 2012–2014*. Rapport 2014:13. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2014). *Gå på pengarna. En antologi om tillgångsinriktad brottsbekämpning*. Rapport 2014:15. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2015). *Administrativa åtgärder mot ekonomisk och organiserad brottslighet. Del 1. Tillstånd att bedriva näringsverksamhet*. Rapport 2015:15. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2015). *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet. En rapport om välfärdsbrott med felaktiga intyg*. Rapport 2015:8. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2015). *Penningtvätt och annan penninghantering. Kriminella, svarta och grumliga pengar i legal*

*ekonomi*. Rapport 2015:22. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Clark, M. (1990). *Business Crime: Its Nature and Control*. Oxford: Polity Press.

FBI (2015) [www.fbijobs.gov](http://www.fbijobs.gov).

Justitiedepartementet (2005). *Kommissionens förslag till rambeslut om bekämpande av organiserad brottslighet*. Regeringskansliets faktapromemoria 2004/05:FPM53.

Justitiekanslern (2010). Justitiekanslerns beslut 2010-04-28 i ärende JK4134-09-21.

Korsell, L. (2000). Ekobrott, liksom! I: *Svensk Juristtidning* nr 10, s. 932-965.

Korsell, L. (2012), Ekonomisk brottslighet; tur och retur. I: *Nordisk Tidskrift for Kriminalvidenskab*, s. 293–315.

Korsell, L. (2015). On the Difficulty of Measuring Economic Crime. I: van Erp, J., Huisman, W. och Vande Walle, G. (red.). *The Routledge Handbook of White-Collar and Corporate Crime in Europe*. London: Routledge.

Korsell, L., Skinnari, J. och Vesterhav, D. (2009). *Organiserad brottslighet i Sverige*. Malmö: Liber.

Lindgren, S.-Å. (1999). Prioriterade och negligerade offer. Reflektioner över den ekonomiska brottslighetens viktologi. I: *Nordisk Tidskrift for Kriminalvidenskab*, 86(2):81. Göteborg: Göteborgs universitet, sociologiska institutionen.

Lindgren, S.-Å. (2000). *Ekonomisk brottslighet. Ett samhällsproblem med förhinder*. Lund: Studentlitteratur.

Mann, K. (1985). *Defending White-Collar Crime. A Portrait of Attorneys at Work*. New Haven: Yale University Press.

Polisen (2013). *Polismyndigheternas hantering av miljöbrott*. Tillsynsrapport 2013:6. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.

Rikskriminalpolisen (2005). *Organiserad brottslighet i Sverige 2005*. (RKP KUT Rapport 2005:2b, A-492-671/05).

Riksskatteverket, RSV (2001). *En ny kraft i ekobrottsbekämpningen. En utvärdering av skattebrottsenheterna*. RSV Rapport 2001:7. Solna: Riksskatteverket.

Riksdagens revisorer, RR (1994). *Den ekonomiska brottsligheten och rättsamhället*. 1993/94:6. Stockholm: Riksdagens revisorer.

Serious Fraud Office (1986). The Roskill Report. *Fraud Trials Committee Report*. [www.sfo.gov.uk](http://www.sfo.gov.uk).

Skr. 1994/95:217. Samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. Regeringens skrivelse till riksdagen.

#### **Departementsserien (Ds)**

Finansdepartementet (2005). *Skattefusk, effektivitet och rättvisa – utökad skattekontroll i vissa branscher och diskussioner rörande schabloniserade inslag i beskattningen*. Ds 2005:28. Stockholm: Fritzes.

Finansdepartementet (2014). *Minskat svartarbete i byggbranschen*. Ds 2014:7. Stockholm: Fritzes.

Justitiedepartementet (1996). *Effektivare ekobrottsbekämpning*. Rapport från Ekobrottsberedningen. Ds 1996:1. Stockholm: Fritzes.

Justitiedepartementet (1997). *Skattekriminal*. Ds 1997:23. Rapport från Ekobrottsberedningen. Stockholm: Fritzes.

Justitiedepartementet (2008) *Nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten – överväganden och förslag*. Ds 2008:38. Stockholm: Fritzes.

#### **Statens offentliga utredningar (SOU)**

SOU 1997:111. *Branschsanering och andra åtgärder mot ekonomisk brottslighet*. Stockholm: Fritzes.

SOU 2005:35. *Krav på kassaregister – Effektivare utredning av ekobrott*. Stockholm: Fritzes.

SOU 2006:48. *Bidragsbrott. Betänkande av Bidragsbrottsutredningen*. Stockholm: Fritzes.

SOU 2008:7. *Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpningen*. Stockholm: Fritzes.

SOU 2008:74. *Rätt och riktigt. Betänkande av delegationen mot felaktiga utbetalningar*. Stockholm: Fritzes.

SOU 2011:47. *En samlad ekobrottsbekämpning*. Stockholm: Fritzes.

SOU 2012:6. *Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättningen*. Betänkande av utredningen om assistansersättningens kostnader. Stockholm: Fritzes.

SOU 2012:13. *En sammanhållen svensk polis*. Stockholm: Fritzes.

SOU 2014:16. *Det ska vara lätt att göra rätt*. Betänkande av utredningen om åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Stockholm: Fritzes.



År 1995 lanserade regeringen en omfattande strategi mot ekonomisk brottslighet. Strategin blev mycket tongivande och ledde fram till att Ekobrottsmyndigheten bildades och att det inom Skatteverket inrättades särskilda skattebrottsenheter.

Nu har det gått tjugo år sedan strategin sattes i verket. Vad har fungerat, vad kan förbättras, behövs en ny strategi eller åtminstone nya reformer? Det är frågor som ställs och besvaras av författarna.

Syftet med antologin är att den ska tjäna som underlag och inspirationskälla för diskussioner om hur vi går vidare för att förebygga och bekämpa ekonomisk brottslighet.



**Brottsförebyggande rådet/National Council for Crime Prevention**

BOX 1386/TEGNÉRGATAN 23, SE-111 93 STOCKHOLM, SWEDEN

TELEFON +46 (0)8 527 58 400 • FAX +46 (0)8 411 90 75 • E-POST [INFO@BRA.SE](mailto:INFO@BRA.SE) • [WWW.BRA.SE](http://WWW.BRA.SE)