

JUSTITIEDEPARTEMENTET
103 33 STOCKHOLM

DATUM 2011-10-13
DNR D1.1-0216/2011
ER REFERENS Ju2011/4254/Å

Remissyttrande över betänkandet En samlad ekobrottsbekämpning (SOU 2011:47)

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

Sammanfattning

Om Ekobrottsmyndigheten ska finnas kvar anser Brå att det är bättre att myndigheten får nationell kompetens än att behålla dagens ordning med begränsat geografiskt ansvar. Under den förutsättningen tillstyrker Brå utredningens förslag.

Däremot ställer sig Brå tveksam till om en specialistmyndighet på ekobrottsområdet vid sidan av det reguljära polis- och åklagarväsendet bidrar till en samlad brottsbekämpning (se Brå:s yttrande över SOU 2007:8, D1.1-0054/2007). Skälet är att myndighetsstrukturen splittras på ett konstgjort sätt utifrån vissa brottstyper medan de kriminella inte gör samma uppdelning av vilken brottslighet de ägnar sig åt. Problem uppstår därför vid blandbrottslighet.

Det kan också ifrågasättas om Ekobrottsmyndigheten bidrar till en samlad ekobrottsbekämpning eftersom myndigheten handlägger enbart en del av den kriminalitet som räknas till den ekonomiska brottsligheten. Därför måste det reguljära polis- och åklagarväsendet ändå ha kvar utredningsresurser och en betydande kompetens på ekobrottsområdet. Det innebär givetvis problem att upprätthålla denna kapacitet och kompetens inom dubbla myndighetsstrukturer. Särskilt svårt borde det bli för de landsändar som utredningen föreslår att Ekobrottsmyndigheten ska få ansvar över. I storstadsområdena, där Ekobrottsmyndigheten redan finns, är den ekonomiska aktiviteten högre och befolkningsunderlaget större, vilket skapar bättre förutsättningar än ute i landet att ha dubbel kompetens.

De problem med utredningar av ekobrott som motiverade att Ekobrottsmyndigheten bildades för femton år sedan finns knappast längre med hänsyn till de omorganisationer som skett inom Polisen, Åklagarmyndigheten och Skatteverket. Betydande utredningsresurser har tillkommit genom skattebrottsenheterna. Åklagarmyndigheten har väsentligt större förutsättningar i dag än tidigare att ändamålsenligt styra brottsbekämpningen över hela landet och inrätta

specialistkammare. Polisen går också successivt mot en organisation som ökar styrningen av verksamheten.

Brå har inte något att erinra mot utredningens förslag om regional samverkan.

En specialistmyndighet för mängdbrott

Bakgrunden till att Ekobrottsmyndigheten bildades var att polis och åklagare inte hanterade de anmälda brotten med tillräcklig effektivitet. Mycket blev liggande, balanserna växte och Riksdagens revisorer riktade stark kritik mot bristerna (Insatser mot den ekonomiska brottsligheten, Riksdagens revisorer 1994/95:RR4). Inspirerad av bland annat danska och norska förebilder inrättades Ekobrottsmyndigheten (Effektivare ekobrottsbekämpning, Ds1996:1). På några viktiga punkter avvek dock den nya myndigheten från danska Søk och norska Økokrim.

När Ekobrottsmyndigheten bildades år 1998 genomfördes reformen aldrig fullt ut. Stora geografiska delar av landet ligger utanför "EBM-länen", där det reguljära polis- och åklagarväsendet fortsatte att utreda ekobrotten. Det är den bristen som den nu aktuella utredningen vill åtgärda. Økokrim och Søk har däremot nationell kompetens.

Till skillnad mot de nordiska förebilderna hanterar Ekobrottsmyndigheten samtliga ärenden som gäller myndighetens målområde, där de stora volymerna är bokföringsbrott och olika skattebrott. Till detta kommer de visserligen få men resurskrävande brotten på finansmarknaderna. Sammantaget betyder det att en specialistmyndighet i inte oväsentlig utsträckning utreder mängdbrott med "fredade" resurser. De danska och norska motsvarigheterna är inriktade på stora och komplicerade mål över hela landet.

Eftersom Ekobrottsmyndigheten enligt sin instruktion företrädesvis handlägger bokföringsbrott, borgenärsbrott, skattebrott och finansiella brott är det en hel del av den ekonomiska brottsligheten som ligger kvar hos det reguljära polis- och åklagarväsendet (Korsell, SvJT 2000, s. 932). Det gäller bedrägerier, förskingring, trolöshet mot huvudman, korruptionsbrott samt penninghäleri och andra brott med koppling till penningtvätt. Trots att Ekobrottsmyndigheten finns måste således det reguljära polis- och åklagarväsendet fortfarande ha resurser och kompetens på ekobrottsområdet. Det går därför att argumentera för att resurser och kompetens i dag splittras. I förlängningen finns en risk för att det reguljära polis- och åklagarväsendet dräneras på kompetens på ekobrottsområdet eller att dessa myndigheter inte längre satsar på ekobrotten. Ett rimligt antagande är att åtskilliga län utanför storstadsområdena kommer att ha svårt att upprätthålla kompetensen på ekobrottsområdet när Ekobrottsmyndigheten får ett nationellt ansvar.

Den stora nackdelen med myndighetssplittringen är ändå att ekobrott inte är en kriminalitet som ligger vid sidan av den traditionella brottsligheten utan det finns tydliga beröringspunkter (Lindgren. Ekonomisk brottslighet. Ett samhällsproblem med förhinder). För vissa brottsområdena är beröringspunkterna starka. Inte minst dagens mobilisering mot organiserad brottslighet visar att det finns en stark koppling mellan organiserad brottslighet och ekobrott. Det gäller framför allt organiserat svartarbete, punktskattebrott och momsbedrägerier

(Storskaliga skattebrott, Brå 2011:7). För andra brottsområden är beröringspunkterna mindre påtagliga som vid de finansiella brotten.

Den splittrade myndighetsstrukturen hämmar informationsflödet, komplicerar utredningar med blandbrottslighet och leder till att resurserna inte används på effektivast möjliga sätt. Mot bakgrund av de förändringar som skett inom myndighetssfären är förutsättningarna numera bättre att hantera ekobrotten inom ramen för det reguljära polis- och åklagarväsendet än när Riksdagens revisorer gjorde sin översyn.

Utvecklingen inom rättsväsendet

Tidigare var åklagarväsendet indelat i län för att sedan regionaliseras. I dag är Åklagarmyndigheten centraliserad med ett fyrtiotal åklagarkammare direkt under Riksåklagaren. Dessutom finns ett antal specialistkammare med inriktning på bland annat korruption, organiserad brottslighet och miljöbrott. Hade kritiken mot en ineffektiv ekobrottsbekämpning kommit i dag hade den naturliga lösningen varit att inrätta några specialistkammare och inte en egen myndighet.

Även om Polisen fortfarande är länsindelad har en regionalisering skett genom Polisens samverkansområden (Syd, Väst, Stockholm, Mitt, Bergslagen och Nord). Regionaliseringen har förstärkts genom att det i dag finns polisiära kriminalunderrättelsetjänster inom dessa samverkansområden (SAMO-kut:ar).

På senare tid har dessutom Polisens regionalisering förstärkts genom att polisiära aktionsgrupper finns stationerade inom samverkansområdena. Till detta kommer Regionala underrättelsecentra (RUC). Deras främsta uppgift är att bekämpa organiserad brottslighet inom de län som ingår i samverkansområdet (se Brå:s kommande utvärdering av den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet). Inslaget av ekobrott och blandbrottslighet är påtagligt i denna satsning mot organiserad brottslighet med tydliga myndighetsgemensamma inslag.

Även om en regionalisering skett inom Polisen ligger ändå den av många kritiserade länsindelningen i botten. Inom Polisen går nu utvecklingen mot att i ännu högre grad förbättra styrningen och kanske är det bara en tidsfråga innan vi har en nationell polis.

På sin tid kritiserade Riksdagens revisorer att resurserna var för små att utreda ekobrotten. I klartext riktades kritiken mot Polisen. Vid sidan av Polisen finns i dag skattebrottsenheter vid Skatteverket. Denna reform har fått väsentligt mindre medial uppmärksamhet än Ekobrottsmyndigheten, men faktum är att 223 skattebrottsutredare och underrättelsehandläggare arbetar inom skattebrottsenheterna i hela landet. Siffran kan jämföras med Ekobrottsmyndighetens 400 personer i operativ tjänst.

Skattebrottsenheternas tjänstemän utreder företrädesvis skattebrott under ledning av åklagare, antingen inom Ekobrottsmyndigheten eller Åklagarmyndigheten beroende på var i landet utredningen äger rum. En inte obetydlig andel av Ekobrottsmyndighetens mål utreds därför av

Skatteverket. Jämfört med situationen när Riksdagens revisorer kritiserade ekobrottsbekämpningen är skattebrottsenheterna ett nettotillskott till de samlade utredande resurserna.

Skattebrottsenheterna utreder inte enbart anmälda ekobrott utan har också en nationell underrättelsetjänst på skattebrottsområdet i syfte att upptäcka och kartlägga sådan kriminalitet. Ekobrottsmyndighetens underrättelsetjänst är inriktad mot i stort sett samma brottslighet, men de finns på färre orter.

Även om Finanspolisen är en del av Rikskriminalpolisen utgör den i stor utsträckning en underrättelsetjänst på ekobrottsområdet, framför allt när det gäller skattbrott. Skälet är att penningtvättsanmälningar i hög grad fångar upp kontanttransaktioner som är kopplade till skattebrott (Penningtvätt. Rapportering och hantering av misstänkta transaktioner, Brå 2011:4). Brå har tidigare föreslagits att Finanspolisen bör utvecklas till en myndighetsgemensam finansiell underrättelsetjänst. En sådan skulle kunna få stor betydelse för bekämpningen av ekobrott. Ett problem i dag är att fokuseringen på organiserad brottslighet gör att myndigheterna i samverkan missar viktiga ekobrottslingar som saknar tydlig koppling till organiserad brottslighet utan rör sig i andra kretsar (Storskaliga skattebrott, Brå 2011:7). En finansiell underrättelsetjänst bedöms vara ett viktigt steg för att minska detta problem.

SAMEB

Utredningen har också sett över den förordningreglerade samverkan mot ekonomisk brottslighet (SAMEB) som sker på regional nivå. Enligt Brå behövs ett omtag kring den regionala samverkan och delar av det behovet tillgodoses numera av de nyss nämnda regionala underrättelsecentra med dess styrgrupper.

Det här yttrandet har fattats av undertecknad vikarierande myndighetschef. Vid den slutliga handläggningen deltog enhetschefen Lars Korsell, föredragande, samt enhetsråden Johanna Skinnari och Daniel Vesterhav.

Cecilia Bergman

Lars Korsell