



Kommittédirektiv

Översyn av Ekobrottsmyndigheten – förbättrade förutsättningar att bekämpa den ekonomiska brottsligheten

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av Ekobrottsmyndighetens förutsättningar att bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Syftet är att ta ställning till vilka åtgärder som behövs för att förbättra och effektivisera arbetet mot den ekonomiska brottsligheten.

Utredaren ska bl.a.

- förutsättningslöst analysera och utvärdera Ekobrottsmyndighetens uppdrag och konstruktion,
- analysera och klargöra gränsdragningen mellan Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten när det gäller myndigheternas underrättelseverksamhet och överväga om Ekobrottsmyndigheten ska ha ett eget uppdrag att kunna bedriva underrättelseverksamhet,
- analysera och ta ställning till om och i så fall på vilket sätt Ekobrottsmyndigheten bör få tillgång till ytterligare register som andra myndigheter förfogar över,
- bedöma om ytterligare brottsutredande myndigheter ska ha möjlighet att bistå Kronofogdemyndigheten vid utmätning på distans,
- analysera för- och nackdelar med ett helt administrativt sanktionssystem för bokföringsbrott bestående i försenad årsredovisning och ta ställning till om ett sådant system bör införas,
- analysera och ta ställning till om det fortfarande finns behov av regler om rekonventionstalan, och
- lämna förslag till de organisatoriska förändringar och författningsändringar som utredaren bedömer är motiverade.

Uppdraget ska redovisas senast den 22 februari 2025.

Ekobrottsmyndighetens uppdrag och organisation

Ekobrottsmyndighetens uppdrag

Ekobrottsmyndigheten inrättades den 1 januari 1998 som en åklagarmyndighet inom åklagarväsendet, med uppgift att bekämpa och förebygga ekonomisk brottslighet. Myndighetens uppgifter och organisation regleras huvudsakligen i förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.

Myndigheten ska bl.a. se till att personer som begår ekonomiska brott blir föremål för brottsutredning och lagföring, arbeta för att begränsa vinsterna av brott och brottslig verksamhet och delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten. Myndigheten ska också bedriva brottsförebyggande arbete som avser ekonomisk brottslighet. I det ingår att lämna information om den brottsligheten till andra myndigheter samt till kommuner, näringsliv, organisationer och allmänheten.

Ekobrottsmyndigheten har ett nationellt ansvar för bekämpning av ekonomisk brottslighet. Av 9 § förordningen med instruktion för Ekobrottsmyndigheten framgår att myndigheten ska handlägga vissa särskilda måltyper, såsom mål om brott mot borgenärer enligt 11 kap. brottsbalken (t.ex. oredlighet mot borgenärer och bokföringsbrott), brott mot skattebrottslagen (1971:69) och brott mot aktiebolagslagen (2005:551).

Ekobrottsmyndighetens organisation

Ekobrottsmyndigheten utgör tillsammans med Åklagarmyndigheten det svenska åklagarväsendet. Ekobrottsmyndigheten leds av en generaldirektör. Riksåklagaren, som är landets högsta åklagare och chef för Åklagarmyndigheten, är högsta åklagare även för Ekobrottsmyndighetens åklagare. Samtliga åklagare, även de som är anställda vid Ekobrottsmyndigheten, rekryteras till åklagaryrket och får sin grundutbildning vid Åklagarmyndigheten.

Ekobrottsmyndigheten består av drygt 670 medarbetare, varav bl.a. cirka 130 åklagare, 140 civila utredare, drygt 200 poliser samt cirka 60 administratörer. I den operativa verksamheten finns tio ekobrottskamrar, en finansmarknadskammare, fem polisoperativa enheter och ett brottsförebyggande kansli. De poliser som är placerade vid Ekobrottsmyndigheten är anställda av Polismyndigheten. Det polisiära arbetet leds av en polischef vid ekobrottskansliet.

Kamrarna är organiserade under tre geografiska avdelningar (Nordöst, Stockholm och Sydväst) som leds av varsin avdelningschef. Kamrarna utreder och lagför ärenden. I många av de ärenden som handläggs vid kamrarna, främst gällande skattebrott, får Ekobrottsmyndighetens åklagare biträde av Skatteverket.

De fem polisoperativa enheterna vid Ekobrottsmyndigheten arbetar med underrättelseverksamhet och spaning. Vid en av dessa bedrivs även utredningsverksamhet med hemliga tvångsmedel. Vid Överåklagarens kansli hanteras de mål som överklagas till Högsta domstolen, innan handläggningen överlämnas till Riksåklagaren, och kansliet utövar även tillsyn över åklagarnas arbete.

Avdelningscheferna och polischefen ingår i myndighetens ledningsgrupp tillsammans med den brottsförebyggande chefen, överåklagaren och enhetscheferna vid huvudkontoret. Ledningsgruppen leds av generaldirektören. Generaldirektören är också ordförande i myndighetens insynsråd, som har till uppgift att utöva insyn i verksamheten och ge myndighetschefen råd.

Uppdraget att se över Ekobrottsmyndighetens uppdrag och konstruktion och att utreda myndighetens möjlighet att bedriva underrättelseverksamhet

Riksrevisionens granskning av Ekobrottsmyndigheten

Sedan Ekobrottsmyndigheten inrättades 1998 har myndighetens uppdrag och organisation varit föremål för översyn vid flera tillfällen. År 2005 tillsattes en utredning för att göra en översyn av Ekobrottsmyndighetens uppgifter, organisation och utformning i övrigt. I utredningens betänkande Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning (SOU 2007:8) föreslogs att Ekobrottsmyndigheten skulle läggas ner och att ekobrottsbekämpningen skulle återgå till Åklagarmyndigheten respektive polisen. Förslaget genomfördes inte.

En ny utredning tillsattes 2010 för att undersöka om ekobrottsbekämpningen kunde bli mer effektiv och rättssäker genom att tilldela Ekobrottsmyndigheten ett nationellt ansvar för samtliga brottstyper som handlades vid myndigheten. I utredningens betänkande En samlad brottsbekämpning (SOU 2011:47) föreslogs att Ekobrottsmyndigheten skulle få ett samlat ansvar för ekobrott i hela landet. Förslaget genomfördes genom förordningsändringar.

I syfte att besvara frågan om Ekobrottsmyndigheten kan arbeta effektivt mot den organiserade ekonomiska brottsligheten har Ekobrottsmyndigheten granskats av Riksrevisionen. I slutet av 2021 redovisades granskningsrapporten Ekobrottsmyndigheten – arbetet mot den organiserade ekonomiska brottsligheten (RiR 2021:30) I rapporten riktas flera rekommendationer till regeringen och till Ekobrottsmyndigheten.

En av Riksrevisionens slutsatser är att Ekobrottsmyndighetens konstruktion skapar hinder mot effektivt arbete inom alla verksamhetsområden, bl.a. eftersom myndigheten inte fått nödvändiga förutsättningar för ett effektivt arbetssätt. Det konstateras också att det saknas en uttrycklig bestämmelse om att underrättelseverksamhet ska bedrivas vid Ekobrottsmyndigheten, vilket leder till tveksamheter om det är Polismyndigheten eller

Ekobrottsmyndigheten som är behörig att inhämta underrättelseinformation för Ekobrottsmyndighetens räkning. Riksrevisionen tar även upp att Ekobrottsmyndigheten saknar direkt tillgång till vissa finansiella register i sin underrättelseverksamhet. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att

1. göra en förutsättningslös översyn av Ekobrottsmyndighetens uppdrag och konstruktion,
2. säkerställa att Ekobrottsmyndigheten får förutsättningar för att bedriva ett effektivt arbete mot den organiserade ekonomiska brottsligheten, genom att
 - a) se till att underrättelseverksamheten har rättsliga förutsättningar för att upptäcka och förhindra ekonomisk brottslighet, och
 - b) klargöra ansvarsförhållandena mellan Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten när det gäller underrättelseverksamheten.

Riksrevisionen lämnar också flera rekommendationer till Ekobrottsmyndigheten.

Med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport har regeringen i en skrivelse till riksdagen, Riksrevisionens rapport om Ekobrottsmyndighetens arbete mot den organiserade ekonomiska brottsligheten (skr. 2021/22:205), redogjort för de åtgärder som vidtagits med anledning av granskningen. Det konstateras bl.a. att Ekobrottsmyndigheten i stort visar goda resultat i såväl det brottsförebyggande som det brottsbekämpande arbetet, men att det med en ekonomisk brottslighet i ständig förändring behövs beredskap för att ta initiativ till att utveckla verksamheten och att Riksrevisionens rapport är ett välkommet underlag i det arbetet.

Riksdagsbehandlingen av skrivelsen har resulterat i tre uppmaningar, så kallade tillkännagivanden, till regeringen (bet. 2021/22:JuU45 punkt 2–4, rskr. 2021/22:409). Tillkännagivandena innebär i korthet att regeringen ska göra en översyn av Ekobrottsmyndighetens uppdrag och konstruktion, utreda frågan om vilka register som Ekobrottsmyndigheten har behov av direktåtkomst till samt klargöra ansvarsförhållandena mellan Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten när det gäller myndigheternas underrättelseverksamhet. Genom beslutet om dessa kommittédirektiv anser regeringen att tillkännagivandena är slutbehandlade.

Det behövs en förutsättningslös översyn av Ekobrottsmyndighetens uppdrag och konstruktion

Ekobrottsmyndigheten inrättades för att kunna hantera den ökade ekonomiska brottsligheten, som inte rymdes inom polisens och Åklagarmyndighetens dåvarande organisationer och verksamhetsformer. Det ansågs emellertid inte lämpligt att bilda en myndighet som var både åklagarmyndighet och polismyndighet. I stället ansågs den mest ändamålsenliga organisationsformen vara att inrätta Ekobrottsmyndigheten som en åklagarmyndighet inom åklagarväsendet, men med en särskild uppgift att samordna och

utveckla bekämpningen av ekonomisk brottslighet. Som åklagarmyndighet med polisiär verksamhet är Ekobrottsmyndigheten unik i svensk förvaltning.

Ekobrottsmyndigheten har inte någon egen rätt att meddela föreskrifter. Polismyndigheten har enligt 55 § förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten föreskriftsrätt när det gäller den polisiära verksamheten vid Ekobrottsmyndigheten. Enligt 1 b § åklagarförordningen (2004:1265) får Åklagarmyndigheten, efter samråd med Ekobrottsmyndigheten, meddela de föreskrifter som behövs för att uppnå samordning, effektivitet, enhetlighet och följdriktighet i åklagarverksamheten. Åklagarmyndigheten ska när den meddelar föreskrifter utgå från att Ekobrottsmyndigheten är en självständig myndighet under regeringen (se dock förslagen om en förändrad föreskriftsrätt i promemorian Normgivningen inom åklagarväsendet m.m. [Ds. 2016:15]).

Ekobrottsmyndigheten har en stor kontaktyta mot flera myndigheter, främst Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Skatteverket och Bolagsverket. Ekobrottsmyndigheten har gemensamma kompetensförsörjningsfrågor och it-system med Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten och starka verksamhetskopplingar med bl.a. Skatteverket. Detta ställer krav på en välfungerande samverkan mellan myndigheterna och innebär inte sällan utmaningar för dem när det gäller kostnader, rekrytering av personal och tillgång till information.

Bekämpningen av den organiserade ekonomiska brottsligheten är en högt prioriterad fråga för regeringen. Sedan den senaste översynen av Ekobrottsmyndighetens verksamhet har det skett stora förändringar när det gäller samhällets utmaningar att hålla jämna steg med den organiserade ekonomiska brottsligheten. Inom ramen för den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet har det blivit tydligt att den kriminella ekonomin är avgörande för den organiserade brottslighetens överlevnad. Vidare talar bl.a. det som kommit fram i Riksrevisionens granskningsrapport för att det finns möjligheter att förbättra arbetet mot den ekonomiska brottsligheten i syfte att åstadkomma en så effektiv brottsbekämpning som möjligt, även om det skulle innebära andra ledningsformer, organisatoriska lösningar eller myndighetskonstruktioner än vad som idag är fallet.

Utredaren ska därför

- förutsättningslöst analysera och utvärdera Ekobrottsmyndighetens uppdrag och konstruktion, och
- föreslå de organisatoriska och rättsliga förändringar som behövs för att förbättra och effektivisera arbetet mot de kriminella nätverken och den organiserade ekonomiska brottsligheten.

Gränsdragningen mellan Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten

Underrättelseverksamhet inom ramen för brottsbekämpning brukar i allmänhet utgöras av insamling, bearbetning och analys av information som kan användas för att bygga kunskap om kriminella aktörer och brottsliga fenomen. Syftet är att upptäcka, förebygga och förhindra brott. Underrättelseverksamheten är central för att de brottsbekämpande myndigheterna ska kunna arbeta effektivt mot den organiserade ekonomiska brottsligheten.

Hos Ekobrottsmyndigheten är underrättelseverksamheten en polisiär uppgift som leds av Ekobrottskansliet vid Polismyndighetens nationella operativa avdelning (Noa). Ekobrottsmyndigheten har inget eget uttryckligt författningsstöd för att bedriva underrättelseverksamhet, utan underrättelseverksamhet bedrivs hos myndigheten främst genom de polisiära och civila underrättelsehandläggare och analytiker som är placerade på de polisoperativa enheterna vid Ekobrottsmyndigheten. Enheterna leds av Ekobrottskansliet. Vissa medarbetare vid Ekobrottsmyndigheten har, bl.a. i Riksrevisionens granskningsrapport, uttryckt önskemål om att myndigheten i eget namn ska kunna bedriva underrättelseverksamhet.

Även om de uppgifter som underrättelsehandläggarna hos Ekobrottsmyndigheten har hämtat in ofta är avsedda att användas i Ekobrottsmyndighetens verksamhet är det formellt sett Polismyndigheten som ansvarar för insamlingen. Det är viktigt att det finns tydliga regler och gränsdragningar när det gäller vem som får samla in och hantera underrättelseinformation eftersom sådan information ofta innehåller uppgifter av särskilt känslig art. Detta gäller i synnerhet i förhållande till den dataskyddsreglering som finns i 1 kap. 6 § brottsdatalagen (2018:1177) och 1 kap. 4 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. Som Riksrevisionen konstaterar riskerar regelverket att leda till interna diskussioner och osäkerheter kring vilken myndighet som är behörig att hämta in informationen i fråga. Detta gäller även hur informationen ska hanteras. Det finns mot denna bakgrund ett behov av att klargöra gränsdragningen mellan myndigheterna för att identifiera eventuella risker med den nuvarande konstruktionen och bedöma hur den underrättelseverksamhet som idag bedrivs hos Ekobrottsmyndigheten kan bedrivas på ett effektivare sätt. I detta ligger att också överväga om Ekobrottsmyndigheten som myndighet, och inte endast de underrättelsehandläggare som är placerade hos Ekobrottsmyndigheten, ska ha ett eget uppdrag att kunna bedriva underrättelseverksamhet.

Förslag till förändrade regler i underrättelsearbetet kan innebära behov av lagändringar, t.ex. när det gäller personuppgiftsbehandling och sekretessbrytande bestämmelser. För att utredaren ska kunna bedöma förslagets förenlighet med aktuell dataskyddsreglering finns det vidare ett behov av att närmare analysera och kartlägga vilken personuppgiftsbehandling som aktualiseras, vilka integritetsrisker den medför för enskilda och vilket behov som finns av ytterligare skyddsåtgärder.

Utredaren ska därför

- analysera och klargöra gränstragningen mellan Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten när det gäller myndigheternas underrättelseverksamhet och överväga hur denna underrättelseverksamhet kan bedrivas på ett effektivare sätt,
- bedöma om Ekobrottsmyndigheten ska ha ett eget uppdrag att kunna bedriva underrättelseverksamhet, och
- lämna de förslag till författningsändringar och organisatoriska åtgärder som utredaren bedömer är motiverade, inklusive relevanta förslag om såväl personuppgiftsbehandling som sekretessbrytande bestämmelser.

Ekobrottsmyndighetens åtkomst till register

Utöver de organisatoriska faktorer som nämns i Riksrevisionens granskningsrapport menar Riksrevisionen att vissa andra hinder finns för Ekobrottsmyndighetens underrättelseverksamhet.

Ett sådant hinder är att underrättelseverksamheten inte har direktåtkomst till vissa register med finansiell information, vilket enligt Riksrevisionen är en grundläggande förutsättning för att Ekobrottsmyndigheten ska kunna utföra sitt uppdrag effektivt. Den information som avses finns huvudsakligen i det s.k. penningtvättsregistret där Finanspolissektionen inom Polismyndigheten lagrar misstänkta transaktioner som avser penningtvätt eller terrorism. Den 16 juni 2022 gavs därför en särskild utredare i uppdrag att ta ställning till bl.a. om tillgången till uppgifter i penningtvättsregistret för brottsbekämpande myndigheter bör utökas och lämna förslag till de författningsändringar eller andra åtgärder som behövs (dir. 2022:76). Utredningen får även ta ställning till om den s.k. frågerätten mot de företag som omfattas av penningtvättslagen och några ytterligare aktörer (t.ex. Getswish AB och Bankgirocentralen BGC AB) ska utökas. Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2024.

Riksrevisionen lyfter också att en viktig källa till information i underrättelseverksamheten är det konto- och värdefackssystem som tillhandahålls av Skatteverket. Det är ett centralt verktyg för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Den 1 juli 2022 trädde en ändring i lagen (2020:272) om konto- och värdefackssystem i kraft. Ändringen möjliggör för underrättelseverksamheten hos Ekobrottsmyndigheten att få del av uppgifter genom konto- och värdefackssystemen.

Frågorna om tillgång till de register som uttryckligen nämns i riksdagens tillkännagivande om Ekobrottsmyndighetens direktåtkomst till vissa register (bet. 2021/22:JuU45 punkt 3, rskr. 2021/22:409) är därmed omhändertagna eller under utredning.

Utöver tillgång till penningtvättsregistret och konto- och värdefackssystemet har Ekobrottsmyndigheten tidigare efterfrågat tillgång till Skatteverkets beskattningsdatabas.

Genom en ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet har Ekobrottsmyndigheten fått tillgång till uppgifter i beskattningsdatabasen genom en elektronisk fråga-svarstjänst.

Tillgång till finansiell information är en central del av underrättelseverksamheten hos Ekobrottsmyndigheten. Även om regeringen vidtagit flera åtgärder i syfte att effektivisera underrättelsearbetet vid myndigheten bör det på ett samlat sätt övervägas om myndigheten har behov av ännu fler åtgärder. Det bör därför utredas om och i så fall på vilket sätt Ekobrottsmyndigheten bör få tillgång till ytterligare register som andra myndigheter förfogar över, i syfte att myndigheten ska kunna arbeta effektivt. Det bör också övervägas i vilken utsträckning Ekobrottsmyndigheten bör få direktåtkomst till dessa register och sådana register som myndigheten redan har tillgång till, men utan direktåtkomst. Om andra alternativ än direktåtkomst, t.ex. fråga-svarstjänst, bedöms vara mer effektiva eller ändamålsenliga bör sådana alternativ övervägas i första hand. I de fall direktåtkomst eller motsvarande lösningar inte bedöms genomförbara kan det finnas behov av utvecklade samverkansformer mellan Ekobrottsmyndigheten och andra berörda myndigheter. Eftersom en utvidgad möjlighet till informationsinhämtning kan ge tillgång till sekretessbelagda och känsliga personuppgifter bör utredaren redogöra för de konsekvenser förslagen kan ha för den personliga integriteten.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om och i så fall på vilket sätt Ekobrottsmyndigheten bör få tillgång till ytterligare register som andra myndigheter förfogar över,
- ta ställning till om Ekobrottsmyndigheten bör ha direktåtkomst till ytterligare register eller om behovet kan tillgodoses genom andra former av elektroniskt utlämnande,
- redogöra för de konsekvenser en ökad tillgång till register kan medföra för den personliga integriteten, och
- lämna de förslag till författningsändringar eller utvecklade samverkansformer som utredaren bedömer är motiverade.

Uppdraget att se över brottsutredande myndigheters möjlighet att bistå Kronofogdemyndigheten vid utmätning på distans

I Kronofogdemyndighetens utmättningsverksamhet kan myndigheten i vissa fall få hjälp av Polismyndigheten, om det vid polisiära ingripanden påträffas utmättningsbar egendom. Tidigare kunde endast egendom som redan var omhändertagen av Polismyndigheten enligt något annat tillämpligt regelverk utmätas på distans, det vill säga utan att Kronofogdemyndigheten var på plats. I många fall förutsattes därmed att det fanns misstanke om ett konkret brott för att egendomen skulle kunna bli föremål för utmätning. Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 augusti 2022 har förfarandet med utmätning på distans utvidgats. Lagändringarna innebär bl.a. att Kronofogdemyndigheten kan begära hjälp av polisen med att säkra egendom efter ett beslut om utmätning.

Kronofogdemyndigheten kan alltså nu enklare utmäta på distans utan att egendomen redan är i förvar, efter att polisen i sin verksamhet hittat utmätningsbar egendom (se propositionen Effektivare verktyg i utökningsförfarandet, prop. 2021/22:197).

Lagändringarna om utvidgad utmätning på distans berör endast samarbetet mellan Kronofogdemyndigheten och Polismyndigheten. Under arbetet med lagändringarna väckte Ekobrottsmyndigheten och andra remissinstanser frågan om inte även andra myndigheter i vissa fall skulle kunna bistå Kronofogdemyndigheten. Detta skulle kunna ske genom att den aktuella myndigheten kan kontakta Kronofogdemyndigheten när utmätningsbar egendom påträffas för att höra om utmätning är aktuellt och sedan bistå vid utmätning på distans i samma utsträckning som Polismyndigheten övervägdes få mandat till. I propositionen konstateras att det i första hand skulle vara aktuellt att ge den uppgiften till andra brottsutredande myndigheter. Det framförs också att Ekobrottsmyndigheten i sin verksamhet mer regelbundet kan ha anledning att ta en sådan kontakt med Kronofogdemyndigheten. Frågan om andra myndigheters medverkan hade dock inte utretts närmare, t.ex. vad gäller myndigheternas befogenheter och konsekvenserna för deras verksamhet, och därför fanns det inte tillräckligt underlag för att lämna något förslag i den delen. I propositionen anges att det mycket väl kunde finnas skäl att återkomma till frågan och överväga att utöka regleringen till att avse ytterligare myndigheter.

Utmätning på distans har visat sig vara ett effektivt verktyg för att hitta och säkerställa utmätningsbar egendom, vilket i många fall kan bidra till att strypa tillgångar för kriminella och säkra brottsoffers möjlighet till skadestånd. Det finns skäl att tro att regelverket om utmätning på distans skulle kunna bli ännu mer effektivt om även ytterligare brottsutredande myndigheter kan bistå Kronofogdemyndigheten vid sådan utmätning.

Parallellt med utformningen av reglerna om utmätning på distans har utredningen Ny förverkandelagstiftning (SOU 2021:100) lämnat förslag som i stora drag syftar till att skapa effektivare verktyg för att ta brottsvinster från kriminella. Betänkandet innehåller förslag som i korthet innebär bl.a. att egendom ska kunna tas ifrån en individ som saknar ekonomisk förmåga att på legal väg förvärva sådan egendom. Huruvida personer eller tillgångar kan knytas till konkreta brott saknar i det sammanhanget betydelse. Frågan om regeringen ska lägga fram förslag om en sådan förverkandeform inom ramen för den pågående översynen av förverkandelagstiftningen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

I många fall när tillgångar påträffas hos kriminella aktualiseras såväl frågan om egendomen ska förverkas som frågan om den ska utmätas för den kriminelles skulder. Om möjligheterna till förverkande blir större, kan behovet av och utrymmet för att utmäta egendom i vissa situationer minska (prop. 2021/22:197 s. 22).

Mot bakgrund av att förverkandereglererna och reglerna om utmätning på distans således i vissa situationer aktualiseras samtidigt, finns det anledning att klargöra hur de brottsbekämpande myndigheterna ska hantera de olika regelverken i förhållande till varandra i olika situationer. Det kan också, med hänsyn till att regelverket om utvidgade möjligheter till utmätning på distans är relativt nytillkommet, finnas anledning att identifiera och klargöra andra frågor i syfte att regelverket ska få avsedd effekt. I det avseendet kan särskilt nämnas att det uppstår logistiska problem hos Kronofogdemyndigheten när myndigheten inte kan nå enskilda personer för att återlämna egendom, t.ex. om skulderna blivit betalda genom försäljning av annan egendom.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om ytterligare brottsutredande myndigheter ska ha möjlighet att bistå Kronofogdemyndigheten vid utmätning på distans,
- ta ställning till behovet av att förtydliga hur myndigheterna i enskilda fall ska hantera regelverken om utmätning på distans och förverkande i förhållande till varandra,
- identifiera och ta ställning till behovet av ändringar i regelverket om utmätning på distans till följd av identifierade tillämpningsproblem, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att överväga administrativa sanktionsmöjligheter för bokföringsbrott bestående i försenad årsredovisning

Den som bedriver näringsverksamhet i någon form måste upprätta bokföring. Även vissa juridiska personer såsom stiftelser och samfälligheter måste upprätta bokföring, trots att de inte bedriver någon näringsverksamhet. I de flesta fallen måste den som bedriver näringsverksamhet också upprätta en årsredovisning eller ett årsbokslut för varje räkenskapsår. Årsredovisningen är en viktig handling som sammanfattar räkenskapsårets verksamhet. Att inte ha en bokföring som är korrekt, fullständig och upprättad i tid utgör i många fall hinder mot en riktig beskattning och kan skapa utrymme för ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter i näringsverksamheten.

Bolagsverket kan utfärda en förseningsavgift om inte årsredovisningen lämnas in i tid. Den som inte upprättar sin årsredovisning i tid kan också åtalas och lagföras för bokföringsbrott enligt 11 kap. 5 § brottsbalken, även om Bolagsverkets förseningsavgift har utfärdats och betalats.

I olika sammanhang har det utretts och därvid framhållits att det kan finnas alternativ till att lagföra viss ekonomisk brottslighet och ersätta den straffrättsliga påföljden med en administrativ sanktion (se t.ex. betänkandena Sanktionsavgifter på trygghetsområdet [SOU 2011:3], Vad bör Straffas? [SOU 2013:38] och delbetänkandet Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott – Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott [SOU 2022:37]). Användningen av en sådan sanktionsväxling kan

kopplas till en målsättning att eftersträva en mer återhållsam användning av straffrätten på olika områden. En ytterligare önskad effekt av en sanktionsväxling är att brottsbekämpande myndigheter kan frigöra resurser för att arbeta med grövre brottslighet.

Frågan om en avkriminalisering av för sent upprättade årsredovisningar och årsbokslut utreddes av Utredningen om enklare redovisning (SOU 2009:46). Förslaget behandlades i propositionen Försenad årsredovisning och bokföringsbrott samt några revisorsfrågor 2012 (prop. 2012/13:61). En avkriminalisering bedömdes då inte lämplig.

Efter förslag i propositionen infördes i stället en särskild åtalsprövningsregel om ringa bokföringsbrott. Enligt regeln ska den som blivit endast kortvarigt försenad med att upprätta årsredovisningen eller årsbokslutet normalt sett inte behöva drabbas av en straffrättslig sanktion. Regeln fångar upp behovet av lättnader för mindre allvarliga fall av bokföringsbrott.

Trots de åtgärder som vidtagits utgör bokföringsbrott bestående i försenade eller uteblivna årsredovisningar fortfarande en stor del av de mängdbrott som handläggs av Ekobrottsmyndigheten. Under flera år har det dessutom kommit in enstaka omfattande anmälningar från allmänheten som genererat ett stort antal årsredovisningsärenden, med väsentligt ökade genomströmningstider som följd. Stora fluktuationer mellan åren kan i sig medföra utmaningar för en effektiv och balanserad ärendehantering. Det är inte heller självklart att ett straffrättsligt system är det enda tänkbara sättet att hantera försenade årsredovisningar. När det gäller försenade inkomstdeklarationer och mervärdesskatte-deklarationer har det exempelvis bedömts vara mest ändamålsenligt med ett system med administrativa sanktioner i stället för ett straffrättsligt sanktionssystem. En sanktionsavgift kan också innebära en enklare, snabbare och mer effektiv reaktion på överträdelsen.

I syfte att koncentrera arbetet till den grova organiserade ekonomiska brottsligheten anser regeringen därför att det kan finnas skäl att överväga en övergång till ett helt administrativt sanktionssystem för bokföringsbrott bestående i försenad årsredovisning. Vid dessa överväganden bör det särskilt beaktas att en ny ordning inte hindrar lagföring för andra typer av bokföringsbrott som ligger utanför ramen för det administrativa sanktionssystemet (jfr Högsta domstolens mål B 8385-22).

Utredaren ska därför

- analysera för- och nackdelar med ett helt administrativt sanktionssystem för bokföringsbrott bestående i försenad årsredovisning och ta ställning till om det bör införas, och
- lämna de förslag till författningsändringar som utredaren bedömer är motiverade och som krävs för att inrätta ett sådant system.

Uppdraget att göra en översyn av reglerna om rekonventionstalan

En tilltalad i brottmål kan, i samma mål som han eller hon är tilltalad, väcka åtal om falskt eller obefogat åtal, falsk angivelse eller annan osann tillvitelse angående brott mot en målsägande eller en åklagare (rekonventionstalan). En rekonventionstalan får väckas utan stämning, antingen skriftligen eller muntligen. Rekonventionstalan kan riktas mot åklagare vid såväl Ekobrottsmyndigheten som Åklagarmyndigheten. Reglerna är också tillämpliga när målsäganden för enskilt åtal. Till skillnad från en ordinär ansökan om stämning går det inte att avvisa en rekonventionstalan, även om talan är så ofullständig att den inte utan väsentlig olägenhet kan läggas till grund för en rättegång i ansvarsfrågan.

Rekonventionstalan kan handläggas i samma rättegång som huvudåtalet, och när en sådan talan väcks mot en åklagare får han eller hon följaktligen en speciell ställning i processen genom att vara både statens processförare och tilltalad i samma mål. En åklagare som får en rekonventionstalan riktad mot sig kan uppleva det som påfrestande, vilket skulle kunna påverka hur han eller hon utför sitt arbete. En rekonventionstalan kan dessutom leda till att åklagaren inte kan fortsätta som åklagare i huvudåtalet. Det kan leda till inställda förhandlingar och att en ny åklagare behöver läsa in sig på målet, vilket medför både tids- och effektivitetsförluster.

Rekonventionstalan är en säregen konstruktion eftersom det i övrigt inte finns några särskilda processuella regler när det gäller talan mot en tjänsteman som utgår utifrån vilken typ av tjänsteman som talan riktas mot. Bestämmelserna om rekonventionstalan har inte ändrats sedan rättegångsbalkens tillkomst. Däremot har åklagarrollen stärkts och förändrats sedan dess. Utsattheten för den yrkesgruppen är, liksom för andra offentliganställda, en prioriterad fråga för regeringen. Det har exempelvis tillsatts en utredning som ska överväga olika författningsändringar för att minska offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier i syfte att förbättra situationen för de anställda och att värna den offentliga verksamheten (dir. 2022:31). Genom tilläggsdirektiv har utredaren bl.a. fått i uppdrag att, oavsett ställningstagande i sak, lämna författningsförslag i vissa delar.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det alltså finns behov av särskilda regler om rekonventionstalan och bedöma om utformningen av bestämmelserna annars bör ändras för att minska enskilda åklagares utsatthet liksom de effektivitetsförluster en sådan talan kan innebära, och
- lämna de förslag till nödvändiga författningsändringar som utredaren bedömer är motiverade.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma och redogöra för förslagets ekonomiska konsekvenser och konsekvenser i övrigt för enskilda, företag och det allmänna samt redogöra för förslagets

samhällsekonomiska effekter. Utredaren ska också bedöma och redogöra för förslagets effekter för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Utredaren ska bedöma konsekvenserna av eventuella organisatoriska förändringar inom myndigheterna och behovet av följdändringar. Om ett förslag lämnas som ändrar en myndighets ansvar eller befogenheter, ska kostnaderna för detta redovisas. De offentligfinansiella effekterna av förslagen ska beräknas, och om förslagen kan förväntas leda till offentligfinansiella kostnader ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska föra dialog med och inhämta upplysningar från Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Kronofogdemyndigheten, Bolagsverket, Tullverket, Skatteverket och Integritetsskyddsmyndigheten och, när det finns behov av det, även andra berörda myndigheter och aktörer i den utsträckning som utredaren finner det lämpligt.

Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och inom utredningsväsendet. Utredaren ska särskilt uppmärksamma det pågående arbetet inom ramen för utredningen om EU:s lagstiftningspaket om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (dir. 2022:76) och samordna sina bedömningar med den utredningen i den utsträckning det behövs.

Utredaren ska i sitt uppdrag genomgående säkerställa att respekten för grundläggande fri- och rättigheter, såsom rätten till respekt för privatlivet, liksom kraven på rättssäkerhet, upprätthålls. Utredaren har möjlighet att ta upp andra frågor, och lämna nödvändiga författningsförslag, som har samband med de frågeställningar som ska utredas under förutsättning att uppdraget kan redovisas i tid.

Utredaren ska påbörja sitt arbete den 22 augusti 2023. Uppdraget ska redovisas senast den 22 februari 2025.

(Justitiedepartementet)