

## PROTOKOLL

Dnr  
8015-2024

Sid  
1 (9)

Justitieombudsmannen  
Per Lennerbrant

### Inspektion av Ekobrottsmyndigheten, Första ekobrottskammaren i Stockholm, den 26 och 27 november samt den 5 december 2024

**Inspektionen i korthet:** Inspektionen var huvudsakligen inriktad på en granskning av ekobrottskammarens löpande utrednings- och lagföringsverksamhet. JO konstaterar att hans samlade intryck är att verksamheten fungerar väl.

Vid inspektionen kom det fram bl.a. att det generellt endast förekom ett fåtal dokumenterade direktiv från åklagaren till utredarna, vilket försvårade granskningen. JO understryker vikten av dokumentation av åtgärder som vidtas i en förundersökning. JO gör även uttalanden om framställningar om kvarstad och beslut om förvar.

I protokollet redogör JO också för en fråga om brister i diarieföringen av allmänna handlingar vid Ekobrottsmyndighetens huvudkontor. JO kommer att inleda ett särskilt ärende och inom ramen för det begära att Ekobrottsmyndigheten rapporterar till JO vilka åtgärder som vidtagits och resultatet av dessa.

#### Inledning

Den huvudsakliga inriktningen för inspektionen var att granska ekobrottskammarens löpande utrednings- och lagföringsverksamhet. Inför inspektionen hade JO begärt in styrdokument, riktlinjer och rutindokument. Under inspektionen granskades, i ungefärligt antal, 25 ärenden där åtal väckts och häktning förekommit, 30 beslut om anhållande i frånvaro, 25 beslut om att hämta en misstänkt till förhör, 40 beslut om husrannsakan, 25 beslut om att ta egendom i förvar, 30 framställningar om kvarstad, 20 ärenden där förundersökningen lagts ned samt 15 av de äldsta ärendena vid kammaren där åtal ännu inte väckts. JO hade vid granskningen även tillgång till Ekobrottsmyndighetens ärendehanteringssystem, Cåbra. Samtliga ärenden och beslut avsåg tiden före den 24 september 2024 och hade handlagts av åklagare vid kammaren.

I samband med inspektionen höll JO Per Lennerbrant en föreläsning om JO:s verksamhet för medarbetare vid Ekobrottsmyndigheten.

I maj 2024 tog JO emot en anmälan där det fördes fram klagomål över brister i diarieföringen av allmänna handlingar vid myndighetens huvudkontor

(JO:s dnr 4594-2024). JO har inom ramen för inspektionsärendet hämtat in ett yttrande från Ekobrottsmyndigheten. Frågan om diarieföringen behandlas sist i protokollet.

### **Ekobrottsmyndighetens verksamhet och organisation**

Ekobrottsmyndigheten är en i förhållande till Åklagarmyndigheten självständig myndighet och har i uppdrag att bekämpa ekonomisk brottslighet. Den operativa verksamheten omfattar brottsförebyggande arbete, underrättelseverksamhet samt utredning och lagföring.

Utrednings- och lagföringsverksamheten bedrivs inom tre avdelningar; Stockholm, Sydväst och Nordöst. Avdelning Stockholm består av tre ekobrottskammrar och Finansmarknadskammaren. Första ekobrottskammaren i Stockholm har ett nationellt ansvar för vissa mål och ärenden som övriga ekobrottskammrar inte handlägger, nämligen brott mot 9 kap. 1-3 §§ brottsbalken om gärningen rör EU:s finansiella intressen respektive brott mot 9 kap. 3 b § brottsbalken (s.k. EU-bedrägerier).

Avdelningarna inom utrednings- och lagföringsverksamheten leds av en avdelningschef. Vid ekobrottskammrarna finns även en kammarchef som biträds av en vice kammarchef och en kammarkommissarie.

Ekobrottsmyndighetens brottsförebyggande verksamhet samordnas vid det Brottsförebyggande kansliet och underrättelseverksamheten bedrivs vid sex polisoperativa enheter. Övrig verksamhet bedrivs vid huvudkontoret, Överåklagarens kansli, Avdelningschefernas kansli och Ekobrottskansliet.

### **Information från företrädare för Första ekobrottskammaren**

Det finns ca 800 medarbetare inom Ekobrottsmyndigheten. De poliser som tjänstgör där är formellt anställda av Polismyndigheten, vid Nationella operativa avdelningen (Noa). Vid Första ekobrottskammaren finns ca 70 anställda.

Under 2023 tog Ekobrottsmyndigheten emot 9 300 anmälningar och antalet lagförda personer uppgick till 2 300. Skatteverket och konkursförvaltare står för merparten av de anmälningar som kommer in till myndigheten. Anmälningar kan även komma in från andra myndigheter, revisorer och privatpersoner. Därutöver kan ärenden inledas med anledning av Ekobrottsmyndighetens underrättelseverksamhet.

Några av de vanligaste ärenden som hanteras är fall med privatpersoner som lämnat oriktiga uppgifter i sin deklaration, näringsidkare som har brister i sin bokföring, näringsidkare som lämnar oriktiga uppgifter i sin deklaration eller bokföring samt grövre brottslighet med koppling till kriminella nätverk. Som exempel på brottslighet av större omfattning som på senare tid hanterats vid Ekobrottsmyndigheten nämndes bl.a. ett mål om misstänkt felaktiga utbetalningar från Försäkringskassan avseende tandläkarbesök.

Myndigheten har ett multidisciplinärt arbetssätt där medarbetare med olika kompetenser arbetar tillsammans i utredningsteam. Förundersökningen leds alltid av en åklagare men teamen kan även bestå av ekorevisorer, ekobrottsutredare, poliser, IT-forensiker, IT-analytiker, administratörer samt utredare och IT-expertter från Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

### **Iakttagelser och uttalanden av JO Per Lennerbrant**

Vi togs väl om hand av kammarens företrädare och övriga medarbetare. Genom de samtal som hölls och den granskning som genomfördes blev det tydligt att flera av de ärenden som hanteras vid myndigheten är både omfattande och komplexa. Någon mer djupgående granskning av de ärenden och beslut som jag och mina medarbetare tog del av kunde inte genomföras. Mitt samlade intryck är dock att kammarens löpande utrednings- och lagföringsverksamhet fungerar väl. I det följande redovisar jag mina iakttagelser och uttalanden i övrigt om de ärenden och beslut som granskades.

#### **Ärenden där åtal väckts och häktning förekommit**

Den generella bilden var att de granskade ärendena hade handlagts tillräckligt skyndsamt, både i tiden före och efter häktning. I några enstaka fall observerades en tidsutdräkt i tiden före anhållande och häktning, men en förklaring till detta kunde utläsas av akten.

Något jag särskilt noterade, och som jag inte känner igen från min tillsyn över Åklagarmyndigheten, var att det generellt sett förekom endast ett fåtal dokumenterade direktiv från åklagaren till utredarna. Det gällde genomgående för de ärenden som granskades vid inspektionen. Det framstod som att det i inledningen av utredningen gavs ett ”ramdirektiv”, ofta i form av en gärningsbeskrivning, som teamet sedan arbetade utifrån. I samtal med företrädare för kammaren kom det fram att det med hänsyn till myndighetens multidisciplinära arbetssätt fanns fördelar med detta. Det blev dock tydligt att det begränsade antalet dokumenterade direktiv försvårade en utomstående granskning. Jag hade t.ex. svårt att sluta mig till varför vissa åtgärder vidtagits samt utläsa om och hur direktiv följts upp. Bidragande till detta var att det kom fram att vissa frågor stämts av och bestämts muntligt, utan att resultatet av samtalen dokumenterats.

Undersökningsledaren har alltid det övergripande ansvaret för utredningen (se 1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen). Det ansvaret innefattar även dokumentationen. Dokumentation av vidtagna åtgärder är av avgörande betydelse för att handläggningen av ett ärende ska kunna följas. Den fyller även en viktig funktion för den ansvariga åklagaren vid en granskning i efterhand. Jag vill därför understryka vikten av dokumentation, bl.a. från kontrollsynpunkt. Med det sagt vill jag nämna att jag vid min granskning även såg exempel på ärenden där det förekom flera direktiv, vilka var både tydliga och utförliga.

Vad avser beslut om inskränkningar i den häktades kontakter med omvärlden (s.k. restriktioner) var det i ärendena närmast genomgående fråga om s.k. samsittning, vistelse i gemensamhet, ta emot besök, elektronisk kommunikation samt sända och ta emot försändelser (se 6 kap. 2 § 1-2 och 5-7 häkteslagen). Jag hade inte i något fall anledning att ifrågasätta restriktionerna i och för sig. En stor mängd förfrågningar om restriktionslättnader observerades. Dessa hanterades överlag skyndsamt och medgavs mestadels. Om förfrågningen nekades gavs ofta en motivering, vilket är positivt.

Slutligen noterade jag att de tidsplaner som presenterades vid begäran om åtalsförlängning uppvisade stora skillnader. I några fall var tidsplanen närmast intetsägande, medan den i andra fall var mer utförlig.

Det följer av 24 kap. 18 § andra stycket rättegångsbalken (RB) att åklagaren i samband med en begäran om åtalsförlängning ska redovisa en tidsplan för förundersökningen. Av motiven till bestämmelsen framgår att tidsplanen inte måste redovisas skriftligen, men att det i praktiken är lämpligt att göra det. Det anges vidare att tidsplanen ska ha ett sådant innehåll att den blir verkningsfull och bidrar till att förundersökningen bedrivs effektivt samt ge den misstänkte och övriga inblandade en bild av planeringen. Tidsplanen bör därför så långt möjligt innehålla uppgift om kvarstående utredningsåtgärder och en bedömning av när åtal kan väckas. (Se prop. 2019/20:129 s. 58.)

När en åklagare väljer att redovisa tidsplanen skriftligen, vilket i praktiken är lämpligt, bör denna givetvis ges det innehåll som förutsatts i de nyss redovisade förarbetsuttalandena.

### Beslut om anhållande

De granskade besluten avsåg anhållande i den misstänktes frånvaro. I samtliga beslut framgick det brott som misstanken avsett och vilka de särskilda häktningsskälerna var. För majoriteten av de granskade besluten saknades dock en beskrivning av de omständigheter som legat till grund för misstanken respektive de särskilda häktningsskälerna. Även om besluten inte framstod som felaktiga i och för sig, innebar detta att jag hade begränsade möjligheter att bedöma grunden för åtgärden och dess proportionalitet. För att göra en sådan bedömning hade det krävts en genomgång av den samlade dokumentationen i ärendena. I de fall där det fanns en beskrivning av de omständigheter som legat till grund för misstanken och de särskilda häktningsskälerna, var den inte helt enkel att återfinna. För ett av de granskade besluten fanns t.ex. inte någon redogörelse för de särskilda häktningsskälerna i tvångsmedelssammanställningen, men däremot i ett direktiv.

Jag har i ett särskilt ärende inlett en granskning av vilka krav som bör ställas på dokumentationen av ett anhållningsbeslut (se dnr 7836-2024).

Åklagarmyndigheten har yttrat sig i det ärendet och jag har beslutat att hämta in ett yttrande även från Ekobrottsmyndigheten (se dnr 1656-2025). Jag gör därför inte några närmare uttalanden i frågan om dokumentation av ett

anhållningsbeslut här. Rent generellt kan dock sägas att beslut om tvångsmedel ska dokumenteras på ett fullständigt och korrekt sätt.

Under granskningen observerades ett beslut om anhållande i frånvaro i en pågående förundersökning. Beslutet hade inte verkställts. Av en anteckning framgick att avsikten var att beslutet skulle verkställas endast om någon av de misstänkta i ärendet var på väg att lämna landet. Vid samtal med företrädare för kammaren kom det fram att man inte kände igen anhållningsbeslut som villkorats på detta sätt.

Jag vill med anledning av detta framhålla att ett tvångsmedelsbeslut alltid ska grundas på de omständigheter som föreligger vid beslutstillfället. Något lagligt stöd för att fatta beslut om tvångsmedel för den händelse det skulle behövas, finns inte. Villkorade tvångsmedelsbeslut får som utgångspunkt inte förekomma, även om det finns vissa undantag. (Se bl.a. Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?, Juno version 5, s. 124. Se även NJA 2024 s. 81.)

Vid granskningen noterade jag även att anhållningsförhör enligt 24 kap. 8 § RB i flera fall hållits i polisfordon i samband med transport, i direkt anslutning till att anhållningsbeslutet verkställts. Det var genomgående fråga om s.k. delgivningsförhör, dvs. kortfattade förhör som är inriktade på att delge brottsmisstanke och få besked om den misstänktes inställning. Förhören pågick i allmänhet under några minuter. De brottsmisstankar som delgavs var dock ofta omfattande och innehöll många sakuppgifter. Vid samtal med företrädare för kammaren kom det fram att ett syfte med att hålla delgivningsförhör med den misstänkte på detta sätt är att så snabbt som möjligt få besked om önskad försvarare, vilket innebär en effektivitetsvinst.

När ett anhållningsbeslut verkställs ska den frihetsberövade få besked om det brott som han eller hon är misstänkt för samt grunden för frihetsberövandet (se 24 kap. 9 § RB). Syftet med underrättelsen är bl.a. att den misstänkte ska få kännedom om vad han eller hon har att försvara sig mot (se Lindberg, a.a., s. 150). Det är därför av grundläggande betydelse att underrättelsen lämnas under sådana förhållanden att den misstänkte kan tillgodogöra sig innehållet. Den plats och de omständigheter under vilka underrättelsen lämnas kan påverka den misstänktes möjligheter till detta. Jag ställer mig därför tveksam till att rutinmässigt lämna underrättelse om mer omfattande brottsmisstankar i ett polisfordon i samband med transport till exempelvis polisens arrest. En bedömning måste göras i det enskilda fallet om ett sådant tillvägagångssätt är lämpligt.

#### Beslut om att hämta en misstänkt till förhör

Det varierade hur utförligt de granskade besluten hade motiverats. I flera fall användes korta standardmotiveringar där de närmare omständigheter som legat till grund för beslutet inte framgick. Ett beslut hade inte motiverats överhuvudtaget.

Dokumentationen var i flera fall inte tillräcklig för att jag skulle kunna göra en bedömning av grunden för åtgärden eller dess proportionalitet. Liksom för besluten om anhållande i frånvaro hade en sådan bedömning krävt en genomgång av den samlade dokumentationen i ärendena. Den översiktliga granskning som jag kunde genomföra gav mig dock inte anledning att ifrågasätta lagligheten av besluten.

Vid granskningen observerades att beslutet om hämtning i flera fall återkallats innan det verkställts. Skälen för detta framgick dock inte i beslutet eller genom hänvisning till t.ex. anteckningar i ärendet, vilket hade varit fördelaktigt ur kontrollsynpunkt.

Jag kan få anledning att återkomma till frågan om vilka krav som bör ställas på dokumentation av ett beslut om hämtning till förhör.

### Beslut om husrannsakan

Jag fann inte anledning att ifrågasätta de granskade besluten i och för sig. Det användes dock standardmotiveringar och det var därför inte möjligt att förstå vad som legat till grund för åtgärden utan att samtidigt ta del av andra handlingar i ärendet. För ett av besluten var det t.ex. först vid en genomgång av övriga handlingar i ärendet som det framgick att den misstänkte var kopplad till den adress där husrannsakan genomförts. Vidare angavs inte i något fall det lagrum som var tillämpligt.

Min granskning hade underlättats om de omständigheter som legat till grund för husrannsakan redovisats tydligare i beslutet eller åtminstone framgått genom hänvisning till t.ex. andra anteckningar i ärendet. Som jag uttalade i samband med min inspektion av Västerorts åklagarkammare i Stockholm (dnr 3559-2024) är den främsta anledningen till att tillämpligt lagrum inte anges i besluten sannolikt att det inte finns något särskilt fält för det i ärendehanteringssystemet. Som angavs i det ärendet skulle det enligt min mening vara bra om åklagaren enkelt kan ange vilket lagrum som åberopas.

Även i fråga om husrannsakan kan jag få anledning att återkomma när det gäller vilka krav som bör ställas på dokumentationen.

### Förvar och kvarstad

#### *Rättsliga utgångspunkter*

För kvarstad i brottmål krävs att någon är skäligen misstänkt för brott och det skäligen kan befaras, att han eller hon genom att avvika eller genom att undanskaffa egendom eller på annat sätt undandrar sig att betala t.ex. böter eller annan ersättning till det allmänna eller skadestånd eller annan ersättning till målsägande, som han eller hon kan komma att bli dömd att betala på grund av brottet. I sådana fall får det förordnas om kvarstad på så mycket av personens egendom att fordringen kan antas bli täckt vid utmätning. Det krävs även att åtgärden är proportionerlig. (Se 26 kap. 1 § RB.)

Kravet på att det skäligen kan befaras att personen t.ex. avviker eller undanskaffar egendom innebär att det ska finnas en s.k. sabotagerisk.

Beslut om kvarstad meddelas av rätten (se 26 kap. 2 § första stycket RB). I avvaktan på rättens beslut får åklagaren dock ta egendom i förvar (se 26 kap. 3 § första stycket RB). För beslut om förvar krävs att åtgärden är proportionerlig och att förutsättningarna för kvarstad i övrigt är uppfyllda för egendomen i fråga (se 26 kap. 3 § tredje stycket RB, Ekelöf m.fl, Rättegång III, Juno version 8, s. 76 samt Lindberg, a.a., s. 414).

Det finns inte några formella krav på ett beslut om förvar. Det bör dock i vart fall framgå vem som har fattat beslutet, när det gjordes, vilket brott som föranledde beslutet, mot vem åtgärden riktades och vilken egendom som togs i förvar. Det bör också framgå för vilken fordran som egendomen tagits i förvar. (Se Lindberg, a.a., s. 417 f. och JO 1997/98 s. 66, dnr 3134-1995.) Över en åtgärd att ta egendom i förvar ska föras protokoll (se 26 kap. 3 b § första stycket RB).

Har åklagaren tagit egendom i förvar eller beslutat att egendom ska förbli i förvar, ska åklagaren så snart som möjligt och senast fem dagar därefter ge in en framställning om kvarstad till rätten. Görs inte det ska egendomen omedelbart återställas. (Se 26 kap. 4 § första stycket RB.)

Av framställningen om kvarstad ska framgå den eller de betalningsförpliktelser som kvarstaden ska säkra (se Lindberg, a.a., s. 433.) I Åklagarmyndighetens och Ekobrottsmyndighetens egen rättsliga vägledning anges vidare att åklagaren bl.a. särskilt ska ange de omständigheter som konstituerar sabotagerisk (se RåV 2024:8 Förvar och kvarstad, s. 16).

När rätten förordnar om kvarstad ska, om åtal inte redan väckts, rätten bestämma den tid inom vilken åtal ska väckas. Den utsatta tiden kan förlängas om en framställning om detta görs före tidens utgång. (Se 26 kap. 5 § RB.)

Åklagaren är skyldig att omedelbart anmäla till rätten om behov av kvarstad inte längre föreligger (se Nordh, Tvångsmedel, Juno version 2, s. 89 och Lindberg, a.a., s. 440).

#### *lakttagelser och uttalanden*

I de granskade ärendena hade samtliga framställningar om kvarstad och om förlängd åtalstid gjorts i rätt tid. Såvitt kunde bedömas hade åklagaren även skyndsamt anmält till rätten när det inte längre fanns skäl för kvarstaden och begärt att åtgärden skulle hävas.

Förekomsten av sabotagerisk motiverades i framställningarna endast genom en återgivning av vad som framgår av lag. Framställningarna innehöll alltså inte någon redogörelse för de omständigheter som konstituerade sabotagerisken i det enskilda fallet. Som framgått ovan ska, enligt Åklagarmyndighetens och

Ekobrottsmyndighetens rättsliga vägledning, sådana omständigheter anges. Jag delar den uppfattningen.

De granskade besluten om förvar innehöll de grundläggande uppgifter som bör framgå enligt vad som redogjorts för ovan. Jag fann inte i något fall anledning att ifrågasätta att egendomen hade tagits i förvar. Varken besluten eller tillhörande anteckningar innehöll någon redogörelse för de omständigheter som konstituerade sabotagerisk. Något krav i författning om det finns visserligen inte men inte minst ur kontrollsynpunkt är det lämpligt om det i beslutet åtminstone görs en hänvisning till t.ex. andra anteckningar i ärendet där de omständigheter som konstituerar sabotagerisken i det enskilda fallet framgår.

#### Ärenden där förundersökningen lagts ned

Det finns inte någon författningensenlig skyldighet för åklagare att motivera ett nedläggningsbeslut. Det har dock sedan länge etablerats en praxis att lämna en kortfattad motivering till beslut i förundersökningsfrågan. (Se t.ex. JO:s beslut den 8 november 2006, dnr 4898-2004). JO har tidigare uttalat bl.a. att det är ett huvudkrav att beslutet får en sådan avfattning att det blir begripligt och att ingen osäkerhet uppkommer om dess närmare innebörd (se JO 1993/94 s. 110, dnr 563-1992).

Samtliga granskade ärenden bedömdes ha handlagts tillräckligt skyndsamt och utredningsåtgärder hade vidtagits i olika steg innan beslut om nedläggning fattades. Besluten innehöll närmast genomgående standardmotiveringar. Dessa framstod som lämpligt utformade.

#### De äldsta ärendena där åtal ännu inte hade väckts

I flera av de granskade ärendena förekom viss passivitet innan några utredningsåtgärder vidtogs. Det längsta uppehållet uppgick till omkring sju månader. Passivitet av detta slag bör naturligtvis inte förekomma. Efter den inledande tidsutdräkten handlades dock ärendena skyndsamt och ett flertal utredningsåtgärder vidtogs. I några ärenden förekom ytterligare uppehåll, vilket föreföll bero på att återkoppling inväntades, t.ex. en förvaltarberättelse.

Även i dessa ärenden fanns det generellt sett endast ett fåtal dokumenterade direktiv från åklagaren till utredarna. Det var därför svårt att följa vad som legat till grund för de utredningsåtgärder som vidtagits samt bilda sig en överblick och följa ärendets handläggning. Jag har ovan uttalat mig om vikten av dokumentation (se avsnittet om ärenden där åtal väckts och häktning förekommit).

I flera av de granskade ärendena var Skatteverkets brottsutredningsenhet involverad i utredningen. Jag observerade att brottsutredningsenheten vid ett flertal tillfällen besvarat åklagares påminnelser om utredningsåtgärder med att ärendet låg i balans. Det förekom också att det angavs att de ärenden som delades ut hos enheten var de som var sex månader gamla.



Jag har för avsikt att uppmärksamma Skatteverkets brottsutredande verksamhet i min fortsatta tillsyn.

#### Diarieföringen av allmänna handlingar vid huvudkontoret

Under handläggningen hos JO kom det fram att Ekobrottsmyndighetens tidigare generaldirektör i juni 2024 gett en extern konsult i uppdrag att granska och, vid behov, föreslå åtgärder för att förbättra diarieföringen och arkiveringen av allmänna handlingar vid myndighetens huvudkontor.

Konsulten redovisade i slutet av november 2024 vad som kommit fram vid granskningen. Jag har tagit del av rapporten. I denna görs bl.a. bedömningen att det finns påtagliga brister och risker i framför allt diarieföringen vilket medför att de krav som uppställs i tillämplig lagstiftning riskerar att inte efterlevas. Konsultens samlade bedömning är att det finns behov av att förbättra huvudkontorets arbete med diarieföring och arkivering på flera punkter i enlighet med vad som anges i de rekommendationer som tagits in i rapporten.

Det är positivt att Ekobrottsmyndigheten har inlett ett arbete för att se över bl.a. diarieföringen av allmänna handlingar vid huvudkontoret. Med anledning av vad som förts fram i rapporten kommer jag inleda ett särskilt initiativärende. Inom ramen för det kommer jag begära att Ekobrottsmyndigheten rapporterar till JO vilka åtgärder som vidtagits och resultatet av dessa. Jag gör därför inte några uttalanden om det här.

Ärendet avslutas.

Protokollförare vid inspektionen var Mauro Villaggi.

Uttalandena har gjorts den 28 februari 2025 av JO Per Lennerbrant.  
Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.