



SEFI-rådet

## Lägesbild för anmälningar av misstänkt brottslighet 2019

### Inledning

Rådet för skydd av EU:s finansiella intressen i Sverige (SEFI-rådet) har tagit fram denna lägesbild avseende identifierade oriktigheter som kan vara misstänkta brott och klargöra om de har eller inte har anmälts till Ekobrottsmyndigheten som misstänkt brottslighet. Till grund för bedömningen härav har SEFI-rådets anmälningspolicy (beslutad 2011) använts. Lägesbilden tar enbart upp ärenden som har rapporterats under 2019 och återkravsbeslut från 2019.

Anledningen till att en lägesbild tagits fram är ett identifierat behov av att klarlägga om antalet misstänkta brott riktade mot svenska myndigheter som hanterar EU-medel i Sverige är så litet som antalet faktiska anmälningar antyder eller om det finns ett mörkertal.

Uppdraget till SEFI-rådet lämnades av medlemsmyndigheternas myndighetsledningar och i förekommande fall verksamhetsledningar vid ett möte på Ekobrottsmyndigheten i september 2019.

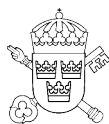
En arbetsgrupp som bestått av sakkunnige Fredrik Persson, Kontrollavdelningen, Tullverket, verksamhetsexperten Marie Åström, Funktionen för fonderna/Migrationsverket, kontrollern Anna Tandberg, Svenska ESF-rådet, internrevisionschefen Ulla-Britt Engström Andersson, Länsstyrelserna i Västerbotten och Jämtlands län samt stabsjuristen Olof Hallström, Ekobrottsmyndigheten, sammankallande, har genomfört granskningen och tagit fram föreliggande lägesbild.

### Bakgrund

#### *Om SEFI-rådet*

SEFI-rådet har inrättats av regeringen för att främja en effektiv och korrekt användning av EU-relaterade medel i Sverige. Rådets verksamhet regleras i förordningen (2015:745) om rådet för skydd av EU:s finansiella intressen i Sverige. Rådet är ett forum för samverkan och erfarenhetsutbyte mellan de myndigheter som på olika sätt är involverade i förvaltningen av EU-medel i Sverige och ska följa utvecklingen, analysera och utvärdera insatser inom området samt föreslå åtgärder för att upprätthålla skyddet för unionens finansiella intressen i Sverige.

I rådet ingår Ekobrottsmyndigheten, Ekonomistyrningsverket, Tullverket, Tillväxtverket, Statens Jordbruksverk, Migrationsverket, Länsstyrelsen i Västerbotten, Polismyndigheten och Svenska ESF-rådet. Ekobrottsmyndigheten är ordförande och tillhandahåller en kanslifunktion.



Tullverket uppbär den del av EU:s egna medel, som utgörs av tullar och andra avgifter enligt gemensam tulltaxa.

Övriga myndigheter i rådet är utsedda att vara förvaltande-, ansvariga- och attesterande myndigheter för EU-medel i Sverige och Ekonomistyrningsverket är revisionsmyndighet. De förvaltande myndigheterna är ansvariga för att lysa ut medel, för utbetalningar och för att medlen används på ett effektivt och korrekt sätt. De attesterande myndigheternas uppgift är för de flesta av fonderna att bedöma om de kostnader som stöd har utbetalats för är stödberättigade, och att intyga till kommissionen att myndighetens utgiftsdeklaration är korrekt

Enligt artikel 325 i fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt ska unionen och medlemsstaterna bekämpa bedrägerier och annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens finansiella intressen på samma sätt som de bekämpar bedrägerier som riktar sig mot deras egna finansiella intressen.

### ***SEFI-rådets anmälningpolicy***

SEFI-rådet fastställde i februari 2011 en anmälningpolicy för misstänkta EU-bedrägerier. Anmälningpolicyen är ett strategiskt dokument där alla myndigheter som ingår i rådet har enats om en gemensam policy, som innebär att misstänkt brottslighet ska anmälas till Ekobrottsmyndigheten. Enligt anmälningpolicyen bör en brottsanmälan göras så snart en omständighet som kan utgöra ett brott har inträffat, dvs. anmälningpolicyen ger uttryck för s.k. nolltolerans.

### ***Brottsanmälningar avseende EU:s finansiella intressen inkomna till Ekobrottsmyndigheten***

Under perioden 2013-2015 gjordes totalt 35 anmälningar om misstänkt brottslighet till Ekobrottsmyndigheten (EBM) och under perioden 2016-2018 gjordes 15 anmälningar. Under 2019 gjordes 13 anmälningar, varav tre kom från SEFI-rådets myndigheter och under 2020 gjordes sju anmälningar om misstänkt brottslighet till EBM. Tullverket anmäler misstänkta brott till Åklagarmyndigheten.

Anmälare är främst myndigheterna i SEFI-rådet, andra myndigheter som är involverade i hantering av EU-medel i Sverige, konkursförvaltare, Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) och allmänheten.

Varje år tar OLAF fram en rapport ("Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Protection of the European Union's financial interests – Fight against fraud", den s.k. PIF-rapporten) i vilken OLAF beskriver situationen i unionen och vilka brottsförebyggande åtgärder som vidtagits under året. I rapporterna redogörs även för statistik angående bl.a. misstänkt brottslighet och konstaterad brottslighet som medlemsstaterna rapporterat för det aktuella året.

Vid en jämförelse med samtliga EU:s medlemsstater är antalet anmälda brott och misstänkta brott i Sverige väsentligt lägre än för flertalet övriga medlemsstater.



## Uppdrag

Den fåtaliga mängden anmälningar till EBM har föranlett medlemsmyndigheternas myndighetsledning, eller motsvarande ledningsfunktioner för fondverksamheter, att uppdra åt rådet att ta fram en lägesbild för hur det förhåller sig i Sverige. Är antalet misstänkta brott så litet som faktiska anmälningar antyder eller finns det ett mörkertal, misstänkta brott som inte upptäcks eller anmäls? Syftet med lägesbilden är att klargöra om antalet misstänkta brott riktade mot svenska myndigheter som hanterar EU-medel i Sverige är så litet som antalet faktiska anmälningar antyder eller om det finns ett mörkertal, misstänkta brott som inte upptäcks eller inte anmäls?

SEFI-rådet har formulerat uppdraget på följande sätt; *"Rådet ska ta fram en lägesbild avseende identifierade oriktigheter som kan vara misstänkta brott och klargöra om de har eller inte har anmälts till Ekobrottsmyndigheten som misstänkt brottslighet"*. Vid ett möte i SEFI-rådet i maj 2020 tillsatte rådet en arbetsgrupp bestående av representanter för Tullverket, Migrationsverket, Länsstyrelserna, Svenska ESF-rådet och Ekobrottsmyndigheten för att göra en efterhandsgranskning av en viss mängd konstaterade oriktigheter.

## Urval och underlag för analys

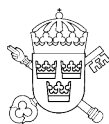
SEFI-rådets resurser är begränsade och rådet har därför bedömt att en genomgång av samtliga relevanta ärenden eller av ett statistiskt representativt urval av samtliga medlemsmyndigheternas ärenden inte låter sig göras. Däremot har rådet bedömt att det är genomförbart att göra en lägesbild avseende oriktigheter som kan vara misstänkta brott och som inte har anmälts på ett mindre underlag. På ett underlag av identifierade beloppsmässigt större oriktigheter under ett visst år har rådet därför bedömt om konstaterade fel också kan ha utgjort misstänkta brott och om de har anmälts till Ekobrottsmyndigheten.

Som underlag för efterbedömningen har anmälda oriktigheter i IMS, det vill säga av myndigheterna identifierade oriktigheter som har anmälts till OLAF i rapporteringssystemet IMS (Till IMS anmäls oriktigheter lika med eller som överstiger 10 000 Euro.) använts. I den utsträckning det behövs för att få fram tillräckligt många ärenden har även vissa beslutade återkrav också använts. På motsvarande sätt har Tullverket tagit fram ärenden som verket har rapporterat i rapporteringssystemet OWNRES som underlag för lägesbilden.

Lägesbilden tar enbart upp ärenden som har rapporterats under 2019 och återkravsbeslut från 2019. Det innebär att de aktuella felen och oriktigheterna kan ha inträffat under ett annat kalenderår.

Sammanlagt 65 ärenden enligt kriterierna ovan har granskats. Ärendena har inte granskats i sin helhet utan rådets myndigheter har tagit fram ärenden och till arbetsgruppen överlämnat sammanfattande beskrivningar av ärendena, av det konstaterade felet, av omständigheterna för detta samt för den bedömning av felet och om det är ett misstänkt brott eller inte som myndigheten har gjort.

Totalt har 65 sammanfattade ärenden överlämnats till rådets arbetsgrupp för efterhandsbedömning. Samtliga ärenden har anmälts i IMS och OWNRES under 2019 eller är



återkravsbeslut fattade under 2019. Av dessa har Tullverket överlämnat 15 ärenden, Statens Jordbruksverk 14 ärenden, Tillväxtverket 11 ärenden, Svenska ESF-rådet 11 ärenden, Migrationsverket 10 ärenden, Polismyndigheten 2 ärenden och länsstyrelserna 2 ärenden.

Tullverket har valt ut 15 ärenden från 2019 ur ett underlag om ca 175 rapporteringar i Ownres.

Jordbruksverket samt delegerade myndigheter och Tillväxtverket har under 2019 gjort färre än tio rapporteringar i IMS och har kompletterat underlaget med återkravsbeslut. Svenska ESF-rådet har under samma period gjort elva rapporteringar i IMS. Svenska ESF-rådet och Tillväxtverket har även rapporterat att de under 2019 har beslutat om cirka 100 återkrav. Motsvarande siffra för Jordbruksverket var inte klar när underlaget togs fram.

Migrationsverket har gjort två rapporteringar i IMS och fattat 11 återkravsbeslut under 2019. Migrationsverket fyller därför också på med återkravsbeslut från samma år.

Polismyndigheten (Fonden för inre säkerhet, ISF) och Länsstyrelserna (Europeiskt territoriellt samarbete även kallat Interreg.) har inte gjort några rapporteringar i IMS under 2019 och har var för sig beslutat om två återkrav under 2019. Dessa återkravsbeslut utgör dessa myndigheters bidrag till underlaget.

Återkravsärendena är i första hand hämtade ur intervallen >100.000 kronor och 50.000-99.999 kronor, samt har om det har behövts fyllts på med beslut i ärenden ur lägre intervall.

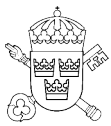
Underlaget som har använts för analys har anonymiserats vid bedömningarna eftersom att det enda syftet med lägesbilden är att bedöma om det finns fog för antagandet att för få ärenden har anmälts. Efterhandsbedömningen handlar inte om att värdera eller bedöma de enskilda myndigheterna.

### **Arbetsgruppens tillvägagångssätt och bedömning**

Arbetsgruppens medlemmar har var för sig gått igenom samtliga sammanställningar och gjort egna bedömningar av ärendena utifrån SEFI-rådets anmälningspolicy. Därefter har arbetsgruppens medlemmar haft gemensamma diskussioner och genomgångar av ärendena och redogjort för bedömningarna.

När arbetsgruppen inte varit enig i sin uppfattning av ett ärende har majoritetens uppfattning varit avgörande och redovisas som arbetsgruppens ställningstagande i bedömningen.

- Arbetsgruppen har delat myndigheternas bedömningar att inte anmäla misstänkt brottslighet i 21 av 65 ärenden.
- I 19 av 65 ärenden anser arbetsgruppen att redogörelserna för oriktigheterna och myndigheternas bedömningar är så oklara att arbetsgruppen inte kan bedöma förutsättningarna och ta ställning i bedömningsfrågan.



- I 25 av 65 ärenden gör arbetsgruppen en annan bedömning än myndigheterna och menar att felet/oriktigheten borde ha anmälts till Ekobrottsmyndigheten som ett misstänkt brott.

Vid bedömningen av de 25 ärenden som arbetsgruppen anser borde ha anmälts som misstänkt brottslighet har arbetsgruppen inte alltid varit enig utan vid oenighet har majoritetens uppfattning redovisats som den slutliga bedömningen.

Med anledning av att många ärenden varit så pass oklara att arbetsgruppen inte har kunnat ta ställning i sak har gruppen efterfrågat rådets uppfattning om gruppen ska gå vidare med dessa ärenden i en fördjupad undersökning hos myndigheterna. Rådet har bedömt att det inte har behövts. Ställningstagandet motiverades med att utfallet av arbetsgruppens bedömningar av ärendena är så tydligt givet syftet med undersökningen; att klargöra om antalet misstänkta brott riktade mot svenska myndigheter som hanterar EU-medel i Sverige är så litet som antalet faktiska anmälningar antyder eller om det finns ett mörkertal, misstänkta brott som inte upptäckts eller inte anmäls?

Under 2019 gjordes sammanlagt 13 anmälningar om misstänkt brottslighet till Ekobrottsmyndigheten, varav tre anmälningar om misstänkt brottslighet gjordes av SEFI-rådets myndigheter, vilket väsentligt understiger antalet misstänkta brott som har identifierats i denna lägesbild.

Det bör noteras att Tullverkets ärenden inte anmäls till Ekobrottsmyndigheten utan till Åklagarmyndigheten. Det antal ärenden som arbetsgruppen identifierat som misstänkt brottslighet (25) är dock fler än det totala antalet inkomna anmälningar till Ekobrottsmyndigheten (13) 2019 också om ärenden hänförliga till Tullverket räknas bort. Än större blir skillnaden om jämförelsen bara görs mot de anmälningar som gjorts av SEFI-rådets myndigheter (3) under 2019.

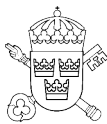
## **Resultat av granskningen**

### ***Slutsatser***

Arbetsgruppens bedömningar innebär inte att arbetsgruppen har konstaterat att brottslighet föreligger. Arbetsgruppens bedömning är gjord utifrån SEFI-rådets anmälningspolicy enligt vilken en brottsanmälan bör göras så snart en omständighet som kan utgöra brott har inträffat. När arbetsgruppen inte varit enig har majoritetens uppfattning varit avgörande och redovisas som arbetsgruppens ställningstagande i bedömningen.

Anmälningspolicyn ger också uttryck för att den myndighet som identifierar ett fel som kan vara brottsligt inte ska utreda om den misstänkte uppsåtliga (medvetet) eller av oaksamhet (slarv) orsakat felaktigheten. Den anmälnde myndigheten ska enbart bedöma om det finns anledning att anta att ett brott kan ha begåtts (rent objektivt). Anmälningspolicyn uppmärksammar att också försök till bedrägeri och grovt bedrägeri är straffbara.

I flera av de ärenden som arbetsgruppen har bedömt borde ha anmälts som misstänkt brottslighet har myndigheterna tagit ställning till om felet är medvetet eller avsiktligt. I andra



fall har myndigheterna prövat om ett fel är en engångsföreteelse eller om det är ett systematiskt eller återkommande fel. Arbetsgruppen bedömer att myndigheterna i dessa fall har gjort en mer långtgående prövning än vad anmälningspolicyn föreskriver.

Arbetsgruppen har inte tagit ställning om den beslutande myndighetens ställningstagande är korrekt eller inte avseende om det faktiskt föreligger brott. Granskning har inte heller omfattat berörda myndigheternas förmåga att upptäcka brott eller myndigheternas interna rutiner för hur de hanterar fel som kan vara brottsliga.

Arbetsgruppens bedömning är att denna granskning – så begränsad den är – klargjort att många fel som kan vara brottsliga inte anmäls till Ekobrottsmyndigheten.

### ***En förklaring***

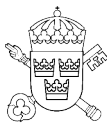
SEFI-rådet har beslutat två centrala styrdokument; Rådets anmälningspolicy från 2011 och Vägledning för hantering av misstänkt brottslighet från 2014. Anmälningspolicyn ger uttryck för s.k. nolltolerans, dvs. att alla fel som kan vara brottsliga bör anmälas. Undersökningen har klargjort att SEFI-rådets myndigheter inte tillämpar en strikt nolltolerans utan att myndigheterna många gånger gör en egen bedömning avseende om ett konstaterat fel t.ex. är medvetet, sker på grund av slarv, eller är ett misstag osv.

Anmälningspolicyn lämnar inte utrymme för en beslutande myndighet att göra en rimlighetsbedömning av konstaterade fel, inte ens om det är fråga om ett mycket lågt belopp.

Den av SEFI-rådet beslutade ”Vägledning för hantering av misstänkt brottslighet” togs fram för att vara ett hjälpmedel vid myndigheternas bedömningar av om ett visst agerande i samband med en ansökan eller utbetalning av stöd, som helt eller delvis finansieras av EU-medel, ska hanteras som misstänkt brottslighet. Inte heller enligt vägledningen ska myndigheterna konstatera brott utan redan när det finns misstanke om att ett agerande kan vara brottsligt ska en brottsanmälan göras. Så i detta avseende överensstämmer vägledningen med anmälningspolicyn.

Vägledningen innehåller också många exempel på tillvägagångssätt för typisk brottslighet och omständigheter som kan ge anledning att misstänka brott. Vägledningen redogör för ”Tecken på misstänkt brottslighet” och för ”Tecken på att agerandet inte är brottsligt”. Härigenom öppnar vägledningen för myndigheterna att göra en mer långtgående prövning av omständigheterna i det enskilda fallet än anmälningspolicyn medger. En prövning som denna utredning har klargjort i flera fall innebär ställningstaganden till om ett fel t.ex. är avsiktligt, om det inte är ett återkommande fel eller om fel sker av misstag. Ofta mycket komplexa och komplicerade bedömningar. Sådana bedömningar som enligt både anmälningspolicy och vägledning ska göras av Ekobrottsmyndigheten.

Arbetsgruppens uppfattning är att beslutande myndigheters faktiska bedömningar av om konstaterade fel är brottsliga eller inte är en väsentlig delförklaring till varför arbetsgruppens bedömningar skiljer sig från myndigheternas i vart fall 25 av 65 granskade ärenden.



***SEFI-rådet ser följande behov***

Utifrån arbetsgruppens analyser och bedömningar samt diskussioner ser rådet behov av att

- Se över anmälningspolicyn i sakligt innehåll och definiera begreppet nolltolerans.
- Se över vägledningen för hantering av misstänkt brottslighet i sakligt innehåll för att säkerställa förenlighet med anmälningspolicyn.
- Diskutera hur myndigheter ska pröva om en oriktighet också är att anse som misstänkt brottslighet. Finns det ett rimlighetsutrymme?
- Genomföra utbildningsinsatser hos myndigheter.