

Tillsynsrapport Fakturabedrägeri

- Kvaliteten i den brottsutredande verksamheten

Tillsynsrapport 2012:7
Utvecklingscentrum Stockholm
2012-11-21 (dnr ÅM-A 2012/0764)



ÅKLAGARMYNDIGHETEN

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	4
2	Arbetets bedrivande	6
2.1	Uppdraget m.m.	6
2.2	Vad menas med "fakturabedrägeri"?	6
2.3	Projektorganisation	6
2.4	Statistik	7
2.4.1	Polisen	7
2.4.2	Åklagarmyndigheten	7
2.5	Urval	8
2.5.1	Allmänt.....	8
2.5.2	Ärenden avslutade av Polisen.....	8
2.5.3	Brottsmisstankar avslutade vid Åklagarmyndigheten	8
2.6	Metod och arbetssätt.....	9
2.6.1	Inledande åtgärder m.m.....	9
2.6.2	Aktgranskningen	9
	Allmänt	9
	Polisärendena.....	10
	Åklagarärendena	10
2.7	Utgångspunkter för granskningen	10
3	Iakttagelser vid granskningen	11
3.1	Relevanta utredningsåtgärder – utgångspunkter.....	11
3.1.1	Förundersökning.....	11
3.1.2	Beslutsmotivering.....	12
3.1.3	Samordning.....	12
3.1.4	Relevanta utredningsåtgärder.....	12
3.1.5	Dokumentation.....	13
3.1.6	Åklagarinträde m.m.....	13
3.2	Granskningsmallen.....	13
3.2.1	Allmänt.....	13
3.2.2	Utgångspunkter vid bedömningen av svaren på frågorna i mallen.....	13
	Bedöms beslutsmotiveringen vara korrekt? (A11).....	13
	Finns anteckning om samordningsuppgift i	
	anmälan? (A14)	13
	Har betalning skett (fullbordat brott)? (A15)	14
	Om förundersökning inte inletts, borde så ha skett? (B1)	14
	Har det funnits behov av utredningsåtgärder i ärendets inledande skede? (C1).....	14
	Har det funnits behov av förhör med målsäganden? (C3)	14
	Finns uppgift om vittnen? (C10)	14
	Har det funnits behov av brottsplatsundersökning/teknisk undersökning? C12).....	15
	Har det funnits behov av att hämta in annan bevisning? (C16)	15
3.3	Iakttagelser vid granskningen av polisleda förundersökningar	15

3.3.1	Allmänna uppgifter	15
	Förundersökning	16
	Beslutsmotivering	17
	Beloppets storlek och betalning	19
	Samordning	20
	Underrättelser.....	20
3.3.2	Utredningsåtgärder	20
3.3.3	Ärenden som ingått i "härvor"	21
3.3.4	Handläggningstid.....	22
3.4	Iakttagelser vid granskningen av åklagarledda förundersökningar	22
3.4.1	Allmänna uppgifter	22
3.4.2	Utredningsåtgärder	23
3.4.3	Handläggningstid m.m.....	23
3.5	Gävleärendet (åklagarledd förundersökning)	23
3.5.1	Allmänna uppgifter	23
3.5.2	Utredningsåtgärder	24
3.5.3	Handläggningstid m.m.....	24
3.6	Övrigt.....	25
4	Analys, slutsatser och förslag till åtgärder	26
4.1	Analys och slutsatser	27
4.1.1	Förundersökning borde ha inletts oftare.....	27
4.1.2	Beslutsmotiveringarna är oklara	27
4.1.3	Samordningen brister	27
4.1.4	Dokumentationen brister	28
4.1.5	Utredningsåtgärderna är otillräckliga.....	28
4.1.6	Anmälningssättet torde sakna betydelse.....	29
4.1.7	Åklagarinträde måste löpande övervägas.....	29
4.2	Avslutande synpunkter och förslag till åtgärder	29
	Bilaga Granskningsmall – UC Stockholm, bedrägeri med hjälp av faktura.	32

1 Sammanfattning

Inom ramen för regeringsuppdraget "Kvaliteten i den brottsutredande verksamheten" har handläggningen av fakturabedrägerier granskats. Granskningen har avsett både polismyndigheternas (Polisens) och åklagarnas handläggning och beslut.

Sammanlagt har ca 200 polisärenden och ca 50 åklagarärenden granskats.

När det gäller de polisleda ärendena konstateras

- att anmälningarna oftast görs till Polisens kontaktcenter (PKC), rör belopp under 5 000 kr och avser försöksbrott
- att anmälningssättet torde sakna betydelse för kvaliteten i utredningarna
- att förundersökning i många fall inte har inletts trots att så borde ha skett
- att relevanta förundersökningsåtgärder inte har vidtagits i den utsträckning som kan krävas
- att de beslutsmotiveringar som använts ofta ger utrymme för tolkningsproblem
- att det finns såväl strukturella som andra brister i samordningen
- att dokumentation inte alltid finns gällande vilka åtgärder som vidtagits.

För att öka kvaliteten i de polisleda brottsutredningarna kan följande åtgärder vidtas

- inför ytterligare kompetensutveckling om hur denna brottstyp bäst bekämpas
- tillse att förundersökningsledaren fortlöpande under utredningen överväger dels frågan om andra brottsrubriceringar än bedrägeri kan föreligga samt dels frågan om åklagarinträde kan vara aktuellt
- skapa bättre förutsättningar för samordning av ärenden över länsgränserna
- överväga om en nationell databas kan tillskapas, där alla uppgifter om bluffakturaföretagen, dess företrädare och konton samlas
- överväga om det bör införas en nationell enhet/avdelning inom Polisen som har samordningsansvar för brottslighet av aktuellt slag.

När det gäller de åklagarleda ärendena konstateras

- att nästan samtliga ärenden uttagna för granskning har varit felkodade och således inte avsett "bedrägeri med hjälp av faktura", varför endast en handfull ärenden kommit att granskas närmare och att några generella slutsatser därför inte kan dras gällande kvaliteten i handläggningen och beslutsfattandet i de utredningar som letts av åklagare.

För att tillförsäkra en hög och jämn kvalitet i de åklagarledda brottsutredningarna gällande fakturabedrägeri kan följande iakttas/vidtas

- under utredningen bör åklagaren fortlöpande överväga om andra brottsrubriceringar än bedrägeri kan vara aktuella
- samordningen kan förbättras om även det "misstänkta" bolagets namn och organisationsnummer läggs in i ärendehanteringssystemet Cåbra
- överväga om ytterligare åtgärder kan vidtas för att öka samordningsansvaret gällande brottslighet av aktuellt slag.
- beakta att Ekobrottsmyndigheten kan bidra med kunskaper angående ekobrottsrelaterade brottsmisstankar
- intensifiera det myndighetsgemensamma arbetet
- tillse att rätt brottskoder anges i ärendehanteringssystemet Cåbra.
- se över vidareutbildningen av åklagare med beaktande av vad som framkommit i denna rapport.

2 Arbetets bedrivande

2.1 Uppdraget m.m.

I regleringsbrevet för budgetåret 2012 avseende Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen ges dessa myndigheter utifrån respektive myndighets ansvars- och kompetensområde i uppdrag att granska kvaliteten i handläggningen i den brottsutredande verksamheten. Särskild uppmärksamhet ska riktas mot ärenden som inte lett till lagföring samt ärenden där förundersökning inte inletts. Granskningen ska avse brottstyper av både enkel och komplicerad beskaffenhet. Myndigheterna ska utifrån granskningen göra en bedömning av om utredningsåtgärderna varit enhetliga och ändamålsenliga. Bedömningen ska utgå från ett effektivitets- och kvalitetsperspektiv. För det fall någon systematisk brist kan konstateras ska myndigheterna redovisa vilka åtgärder som behöver vidtas. Uppdraget ska redovisas i en gemensam rapport senast den 30 mars 2013.

Efter samråd mellan Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen beslutades bl.a. att s.k. fakturabedrägerier (brottskod 0912) skulle vara en av de brottstyper som skulle granskas. Brottskoden 0912 definieras enligt Brottsförebyggande rådet (Brå) som "bedrägeri med hjälp av faktura (s.k. falska fakturor, bluffakturor)".

Granskningen har genomförts genom att ca 250 akter (som avslutades under 2011) har granskats. Resultatet av fakturabedrägerigranskningen redovisas i denna rapport.

2.2 Vad menas med "fakturabedrägeri"?

Med fakturabedrägeri avses vanligen att ett företag med påstridiga och/eller otydliga metoder vilseleder framförallt småföretagare att betala för tjänster och/eller varor som de inte beställt. Detta kan ske genom att oriktiga fakturor, s.k. bluffakturor, skickas ut till ett stort antal mottagare. Vissa fakturor kan, efter nogsam läsning, framstå som "erbjudanden" men detta kan vara svårt att upptäcka. Många vilseleds att betala fakturor för produkter som inte finns. Fakturabedrägeri kan också föregås av telefonkontakter eller andra kontakter där offret på olika sätt vilseleds om att ett avtal tidigare har ingåtts.

2.3 Projektorganisation

Vice överåklagare Astrid Eklund har varit ansvarig för granskningen. Kammaråklagarna Katarina Mörnstad och Jerker Asplund har bistått vid granskningen. Kriminalkommissarien Anders Olofsson och polisinspektören Lena Borg har närvarat vid granskningen. För enkelhetens skull används i denna rapport ibland begreppet "vi" eller "granskningsgruppen".

Granskningen har avsett dels Polisens handläggning och beslut (polisledda förundersökningar), dels åklagarnas handläggning och beslut (åklagarledda förundersökningar). Granskningen har varit tidskrävande. Förutom granskning av akter har bl.a. analyser av iakttagelser, studiebesök och framtagande av rapporten ingått i arbetet. Den totala tidsåtgången för Utvecklingscentrum

Stockholm kan uppskattas till ca fem månaders arbete. Tidsåtgången för Polisen har uppgått till ca en månad.

2.4 Statistik

I detta avsnitt redogörs närmare för vissa faktauppgifter som kan bidra till att granskningsresultatet bättre sätts i sitt sammanhang.

2.4.1 Polisen¹

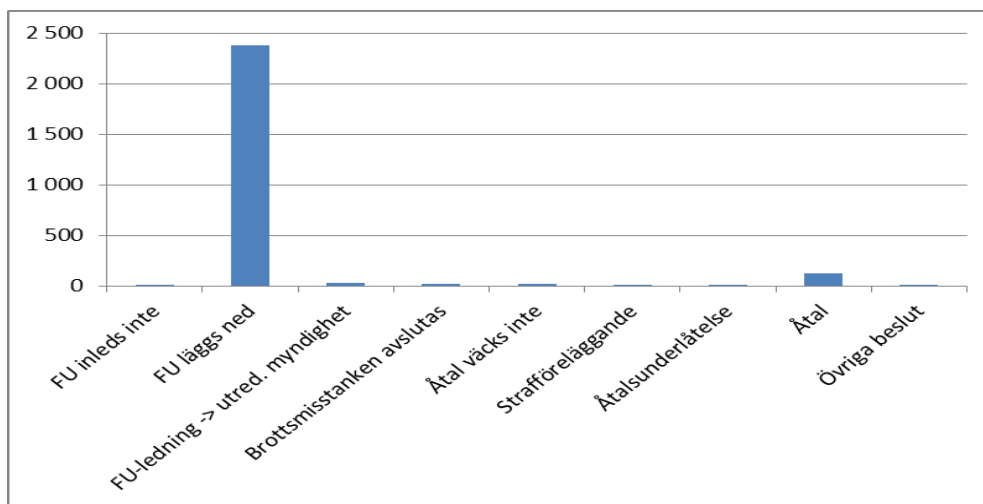
Under 2011 inkom till Polisen knappt 22 000 anmälningar som registerats som fakturabedrägeri (brottskod 0912). Under samma år avslutade Polisen ca 15 000 sådana ärenden. I knappt 80 % av de avslutade ärendena hade förundersökning inte inletts. Huvuddelen av de avslutande ärendena (ca 66 %) härrör från Polisen i Skåne och Stockholm.

2.4.2 Åklagarmyndigheten²

År 2011 inkom till Åklagarmyndigheten ca 450 *brottsmisstankar* som kodats som fakturabedrägeri (brottskod 0912). Antalet inkommande brottsmisstankar varierar dock kraftigt mellan olika år. Under år 2010 inkom t.ex. ca 2 900 brottsmisstankar.

Under 2011 avslutades totalt 2 580 sådana brottsmisstankar. Av de avslutade brottsmisstankarna härrörde ca 89 % (ca 2 200) från Åklagarkammaren i Gävle. Under år 2010 avslutades ca 1 700 brottsmisstankar.

Under 2011 avslutades 92 % (ca 2 300) av brottsmisstankarna genom beslut om att förundersökningen skulle läggas ned³.



Tabell över avslutade brottsmisstankar 2011 hos Åklagarmyndigheten, brottskod 0912

¹ Statistik uttagen ur RAR

² Statistik uttagen ur ärendehanteringssystemet Cåbra

³ Här ingår bl.a. bevisproblem och s.k. förundersökningsbegränsningar

Redan här bör noteras att granskningen har visat att en stor del av brottsmisstankarna inte är korrekt kodade. Uppgifterna i tabellen får därför läsas med försiktighet.

2.5 Urval

2.5.1 Allmänt

Granskningen av ärenden har (enligt beslut i huvudprojektet) begränsats till ärenden där åtal inte har väckts, förundersökningar lagts ner eller inte inletts. Urvalet har även begränsats till ärenden som avslutats med vissa motiveringar som har ansetts vara av betydelse för att bedöma kvaliteten i brottsutredningarna. Ärenden som har avslutats med stöd av reglerna om förundersökningsbegränsning är exempel på en kategori som inte ingått i urvalet.⁴

Statistiker vid Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten har i projektet tagit fram underlag och gjort urval över vilka ärenden som skulle väljas ut för granskning. Beräkningen skedde utifrån en felmarginal på 15 procent. För åklagarärendena kom, av olika skäl, samtliga ärenden som avslutats under 2011 med de för projektet beslutade motiveringarna att granskas.

Sammanlagt har sålunda ca 250 avslutade fakturabedrägeriärenden tagits fram för granskning. Ca 200 av dessa avser ärenden som handlagts och avslutats av polismyndigheten. Granskningen har omfattat både fullbordade fakturabedrägerier och försök därtill.

2.5.2 Ärenden avslutade av Polisen

Under år 2011 avslutades, utifrån de för projektet gemensamt fastställda urvalskriterierna, ca 14 700 ärenden vid Polisen. Med en 15 procentig felmarginal togs 204 ärenden ut för granskning. Dessa ärenden har granskats.

2.5.3 Brottsmisstankar avslutade vid Åklagarmyndigheten

Under år 2011 avslutades, utifrån de för projektet gemensamt fastställda kriterierna, 2 263 brottsmisstankar inom Åklagarmyndigheten. 98 % av dessa (2 214) avsåg brottsmisstankar i ett ärende som hanterats vid Åklagarkammaren i Gävle (nedan kallat Gävleärendet). En granskning utifrån det beslutade urvalet skulle i praktiken medföra att granskningen skulle komma att avse Åklagarkammaren i Gävle. Därför beslutades att *samtliga* ärenden som avslutats under år 2011 med de beslutsgrunder som projektet gemensamt beslutat skulle granskas. Detta innebär att utöver Gävleärendet har 49 avslutade brottsmisstankar granskats (varav 41 visade sig senare vara felkodade). Flera av de avslutade ärendena har avsett polisleda förundersökningar som överlämnats till åklagare. Iakttagelserna från Gävleärendet särredovisas och ingår inte i den databearbetning som skett för övriga ärenden.

⁴ Se närmare om urvalet i huvudrapporten

2.6 Metod och arbetsätt

2.6.1 Inledande åtgärder m.m.

Arbetet inleddes med att information samlades in för att tydliggöra de framgångsfaktorer och de problem som finns i ärenden angående fakturabedrägeri.

Underhandskontakter har tagits med åklagare och poliser med erfarenhet av att handlägga fakturabedrägerier. Vi har även tagit del av bl.a. följande material: Rikspolisstyrelsens förstudierapport för nationell handlingsplan mot bedrägerier⁵, inspektionsrapporter från Rikspolisstyrelsen angående polismyndigheternas handläggning av bedrägeriärenden⁶, en slutrapport från Rikskriminalpolisen om annons- och fakturabedrägerier⁷ och Helsingborgs tingsrätts dom av den 21 maj 2012 i mål B 7561-11 angående fakturabedrägeri (Helsingborgsärendet).

Granskningsgruppen har besökt den s.k. bedrägerisamordningen vid City polismästardistrikt, Polismyndigheten i Stockholms län, för att få närmare information om deras rutiner för hantering av inkomna anmälningar om fakturabedrägeri. Granskningsgruppen har också träffat utredande poliser vid polismästardistriktets bedrägerirotel.

Granskningsgruppen har i juni 2012 närvarat på ett av Justitiedepartementet anordnat kunskapsseminarium angående fakturabedrägerier. Några av oss har också träffat företrädare för Svensk Handel för att få mer information om vad som kan göras för att komma tillrätta med problemen kring fakturabedrägeri.

2.6.2 Aktgranskningen

Allmänt

Granskningen av akter har i huvudsak gjorts med hjälp av en på förhand upprättad granskningsmall (se bilaga).

Många av de granskade ärendena har varit ofullständiga och ett flertal kompletteringar och påminnelser har behövts för att få tillgång till allt granskningsmaterial.

Vice överåklagaren Astrid Eklund deltog vid de inledande aktgransknings-tillfällena, då de närmare principerna för granskningen lades fast. Vid aktgranskningen har i princip alltid både kammaråklagarna Katarina Mörnstad och Jerker Asplund samt endera av kriminalkommissarien Anders Olofsson och kriminalinspektören Lena Borg varit närvarande, med undantag för något granskningstillfälle då en av poliserna fanns tillgänglig per telefon. Det visade sig att kriminalkommissarien Anders Olofsson själv hade varit beslutsfattare i

⁵ RPS 2012-04-24, dnr POA-423-2323/11

⁶ RPS inspektionsrapporter 2009:5 och 2011:9

⁷ RKP "Annons- och fakturabedrägerier. Slutrapport" Av kriminalinspektörerna Torsten Frejdebörn och Benny Karlsson, december 2003

flera av polisärendena. Anders Olofsson har inte deltagit i granskningen då dessa ärenden behandlats.

Vid granskningen kunde tidigt konstateras att många anmälningar riktade sig mot samma företag/hemsida. På grund av detta sammanställdes en lista med namnen över några av de vanligaste misstänkta företagen/hemsidorna. Ett företag, som även var aktuellt i det s.k. Helsingborgsärendet, förekom i 27 av dessa ärenden.

Polisärendena

Vid granskningen av ärendena som avslutats av Polisen har granskningsgruppen haft tillgång till polisakten i pappersform och ett utdrag av ärendehistoriken.

Det noteras att granskningen endast avser det som finns dokumenterat i det granskade ärendet. Vid granskningen har därför inte hänsyn kunnat tas till sådan eventuell information som finns i annat inte granskat polisärende om det inte funnits tydliga indikationer på ett samband mellan ärendena. Inte heller har hänsyn tagits till annan eventuell information som varit "känd" för beslutsfattaren men som inte finns dokumenterad i ärendet.

I några fall har emellertid granskningsgruppen noterat att det aktuella ärendet måste ha ingått i en s.k. härva med fler anmälningar mot samma företag/hemsida. I dessa fall har kontakt tagits med aktuell polismyndighet för att få tillgång till allt relevant utredningsmaterial. I något fall har direktkontakt tagits med berörd förundersökningsledare. Bedömningen av dessa polisärenden har därefter skett utifrån allt tillgängligt material och inte enbart utifrån det material som fanns i den aktuella polisakten. Totalt har granskats ärenden ur fem s.k. härvor.

Åklagarärendena

Vid granskningen av ärendena som avslutats av åklagare har granskningsgruppen haft tillgång till såväl åklagar- som polisakten samt uppgifter som har hämtats direkt från Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem Cåbra.

2.7 Utgångspunkter för granskningen

Granskningen har i allt väsentligt utgått från sex bedömningskriterier:

- Att förundersökning inletts då så varit befogat.
- Att korrekta beslutmotiveringar använts.
- Att samordning av ärenden skett.
- Att relevanta utredningsåtgärder har vidtagits innan ärendena avslutades.
- Att vidtagna åtgärder dokumenterats.
- Att åklagarinträde skett vid rätt tidpunkt.

Bedömningen av dessa kriterier får anses vara ett mått på om kvaliteten i handläggningen varit tillräckligt hög.

De närmare utgångspunkterna för granskningen framgår under avsnitt 3.1 "Relevanta utredningsåtgärder - utgångspunkter".

3 Iakttagelser vid granskningen

Sammanfattning:

Polisledda förundersökningar

- Anmälningarna görs oftast till Polisens kontaktcenter (PKC), rör belopp under 5 000 kr och avser försöksbrott.
- Förundersökning har i flertalet fall inte inletts.
- Förundersökningsåtgärder har vidtagits i mycket liten omfattning.
- De beslutsmotiveringar som har använts ger ofta utrymme för tolkningsproblem.
- Anteckning om samordningsuppgift finns endast i ca 30 % av anmälningarna.
- Beslut i förundersökningsfrågan fattas ofta av Polisen med utgångspunkt från kunskap man tidigare hämtat in vid hanteringen av andra ärenden i samma härva. Sådan information dokumenteras dock i princip aldrig.

Åklagarledda förundersökningar

- Nästan samtliga ärenden uttagna för granskning har varit felkodade och således inte avsett "bedrägeri med hjälp av faktura", varför endast en handfull ärenden kommit att granskas närmare.

Gävleärendet (åklagarledd förundersökning)

- Granskningen av Gävleärendet visar i huvudsak på god kvalitet. Eftersom granskningen endast avser ett ärende kan dock inga generella iakttagelser och slutsatser dras angående kvaliteten i de åklagarledda förundersökningarna.

3.1 Relevanta utredningsåtgärder – utgångspunkter

I detta avsnitt beskrivs mer i detalj för vissa utgångspunkter för granskningen.

Generellt sett gäller:

- att förundersökning inleds när så är befogat och
- att eventuellt nedlägningsbeslut följs av en korrekt beslutsmotivering.

Specifikt för fakturabedrägerier är följande kriterier särskilt viktiga:

- att samordning av ärenden sker,
- att fakturabedrägerirelevanta utredningsåtgärder vidtas,
- att vidtagna åtgärder dokumenteras i ärendet och
- att åklagarinträde fortlöpande övervägs.

3.1.1 Förundersökning

Ett av de viktigaste kvalitetskriterierna är att förundersökning inleds när så bör ske. Ett annat viktigt kvalitetsmått är att en förundersökning avslutas när det inte längre finns anledning till dess fullföljande.

Enligt 23 kap. 1 § 1 st. rättegångsbalken ska förundersökning inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Med "anledning anta" menas, enkelt uttryckt, att det finns någon konkret omständighet som gör att det är möjligt att börja utreda ett misstänkt brott.

En utgångspunkt i granskningen är att det regelmässigt finns skäl att inleda förundersökning avseende bedrägeri eller försök därtill om en målsägande anmäler att han eller hon har erhållit en "bluffaktura" och/eller en faktura för en tjänst som inte har beställts. Bedömningen måste naturligtvis göras med utgångspunkt från allt tillgängligt material och ibland kan anmälningsuppgifterna innehålla information som gör att man inte når upp till nivån för när det finns anledning att anta brott.

Enligt 23 kap 4 § 2 st. rättegångsbalken ska en förundersökning läggas ned då det inte längre finns anledning till dess fullföljande. Detta innebär att förundersökningsledaren löpande måste göra en bedömning av den befintliga utredningen och vad fortsatta utredningsinsatser skulle kunna leda till.

3.1.2 Beslutsmotivering

Ett beslut om att inte inleda eller nedlägga en förundersökning ska, för att anses vara av god kvalitet, följas av en korrekt beslutsmotivering. Motiveringens främsta syfte är att ge en upplysning om på vilka skäl beslutsfattaren beslutat att inte inleda förundersökning och/eller att inte driva utredningen vidare. Motiveringen ligger också till grund för den officiella statistiken.

3.1.3 Samordning

När det gäller fakturabedrägeri finns ofta många målsäganden. Dessa anmäler ofta brott i olika delar av landet. Det är därför viktigt med samordning av brottsanmälningar. Samordning ska enligt interna bestämmelser/överenskommelser inom Polisen normalt ske på det sättet att ärendet ska handläggas av den polismyndighet inom vars område företaget har sitt säte. Samordningen kan också underlättas om olika samordningsuppgifter som t.ex. organisationsnummer och kontonummer läggs in i anmälningsystemet RAR.

3.1.4 Relevanta utredningsåtgärder

Under en utredning om fakturabedrägeri finns det många utredningsåtgärder som kan/bör vidtas. Flera av dem bör vidtas i nära anslutning till gärningen. Här redogörs för några av åtgärderna.

Den aktuella fakturan bör regelmässigt hämtas in och bedömas. Gäller fakturan påstådda annonstjänster eller hemsidor bör dessa kontrolleras. Det bör också kontrolleras vem som startat och betalar för hemsidan. Är fakturan utställd av ett aktiebolag kan uppgifter om företrädare m.m. erhållas av Bolagsverket. Information om vem som förfogar över kontot till vilket betalning ska ske samt uppgifter om insättningar och uttag på kontot bör tas in. Även insättningar kan ge värdefull utredningsinformation och kan visa på fullbordade brott som annars kan vara svåra att få kunskap om. Betalningsströmmarna måste naturligtvis följas. Förhör bör hållas med målsäganden, formella företrädaren, bokförare, revisorer, anställda i bolaget

m.fl. personer bl.a. för att utröna vem som faktiskt företräder bolaget. Tvångsmedelsfrågor bör övervägas. Det finns också ofta anledning att överväga om utredningen även ska omfatta frågor om näringsförbud och företagsbot.

3.1.5 Dokumentation

Som i alla förundersökningar är det viktigt att vidtagna utredningsåtgärder dokumenteras. Dokumentationsbehovet är särskilt framträdande när det finns många ärenden som hör ihop, exempelvis som vid fakturabedrägeri.

3.1.6 Åklagarinträde m.m.

Åklagarinträde bör övervägas löpande, bl.a. om det är frågan om en s.k. härva med många inblandade målsäganden. Det är också viktigt med samverkan med andra myndigheter såsom exempelvis Ekobrottsmyndigheten, Finanspolisen, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten.

3.2 Granskningsmallen

3.2.1 Allmänt

Granskningen har huvudsakligen skett utifrån en särskilt anpassad granskningsmall för fakturabedrägeri. Denna granskningsmall innehåller alla de generella frågeställningar som finns för det gemensamma projektet men även några särskilda frågeställningar som är anpassade till just granskningen av utredningar om fakturabedrägeri. Några av de gemensamma frågeställningarna är inte relevanta för granskningen angående fakturabedrägeri men har ändå besvarats. De särskilda frågeställningarna angående fakturabedrägeri framgår av granskningsmallens gråmarkerade fält (se bilaga).

3.2.2 Utgångspunkter vid bedömningen av svaren på frågorna i mallen

I detta avsnitt redovisas vissa ytterligare utgångspunkter som har betydelse för bedömningen av svaren på frågorna i granskningsmallen.

Bedöms beslutsmotiveringen vara korrekt? (A11)

När förundersökning inte hade inletts, men granskningsgruppen ansåg att så borde ha skett har beslutsmotiveringen också ansetts vara inkorrekt.

Finns anteckning om samordningsuppgift i anmälan? (A14)

Granskning har endast gjorts av om anteckning om samordningsuppgift finns antecknad i anmälan. Någon särskild kontroll av vilka uppgifter som lagts in för samordning har inte gjorts. Det har inte heller, eftersom det inte är möjligt, gjorts någon statistisk kontroll av i vilken utstäckning samordning faktiskt har skett.

Har betalning skett (fullbordat brott)? (A15)

När det var oklart om betalning har skett har frågan besvarats nekande.

Om förundersökning inte inletts, borde så ha skett? (B1)

Utgångspunkten är att det ofta finns skäl att inleda förundersökning för bedrägeri eller försök därtill när anmälningsuppgifterna innehåller information om att målsäganden fått en "blufffaktura" och/eller en faktura för en tjänst som inte beställts. Förundersökning bör också regelmässigt inledas när den betalningsgrundande handlingen har rubriken "faktura" och/eller "påminnelse" eller annat utseende som gör att handlingen lätt kan förväxlas med en begäran om betalning. Samma bedömning har även gjorts i de fall det t.ex. finstilt i en större textmassa anges att det är frågan om ett erbjudande.

Om fakturan/påminnelsen har en utställare med adress utomlands har bedömningen gjorts att detta inte utgör något självständigt hinder mot att inleda förundersökning.

Flera av de granskade ärendena gäller anmälningar mot ett företag i Helsingborg där det vid granskningen var känt för granskningsgruppen att företrädare för bolaget har dömts för brott. Vid tidpunkten för granskningen fanns det därför skäl att överväga att låta bli att inleda förundersökning med stöd av reglerna om förundersökningsbegränsning. Granskningsgruppen har ändå valt att besvara frågan om förundersökning borde ha inletts jakande eftersom ärendena har avslutats på annat sätt än genom reglerna om förundersökningsbegränsning.

Det noteras åter att granskningen endast avser det som finns dokumenterat i det granskade ärendet. Vid granskningen har därför inte hänsyn kunnat tas till sådan eventuell information som finns i annat inte granskat polisärende om det inte funnits tydliga indikationer på ett samband mellan ärendena. Inte heller har hänsyn tagits till annan eventuell information som varit "känd" för beslutsfattaren men som inte finns dokumenterad i ärendet.

Har det funnits behov av utredningsåtgärder i ärendets inledande skede? (C1)

Många av anmälningarna avser betalning för en annons på Internet. I dessa fall har det ansetts att det redan i ärendets inledande skede borde ha kontrollerats och dokumenterats om det fanns en annons på Internet och hur denna i så fall såg ut.

Har det funnits behov av förhör med målsäganden? (C3)

Utgångspunkten har varit att det vanligtvis finns behov av att höra målsäganden.

Finns uppgift om vittnen? (C10)

Utgångspunkten har varit att det ofta även vid utredningar om fakturabedrägeri finns behov av att höra vittnen. Frågan i granskningsmallen om det finns uppgift om vittnen har dock besvarats nekande när det i utredningshandlingarna saknats uppgift om vittnen till själva gärningen.

Har det funnits behov av brottsplatsundersökning/teknisk undersökning? (C12)

I många utredningar om fakturabedrägeri finns ofta behov av att göra husrannsakan i bostäder eller i företagslokaler. Vid bedömningen av frågeställningen i granskningsmallen om det funnits behov av brottsplatsundersökning/teknisk undersökning har dock hänsyn tagits till att det i utredningsmaterialet vanligtvis inte finns någon angiven brottsplats. Frågan om det har funnits ett behov av att göra brottsplatsundersökning/teknisk undersökning har i dessa fall oftast besvarats nekande. Detsamma gäller bedömningen av om spår säkrats och skickats för analys.

Har det funnits behov av att hämta in annan bevisning? (C16)

I utredningar om fakturabedrägeri finns det ofta behov av att vidta utredningsåtgärder av många olika slag. Frågan om det funnits behov av att hämta in annan bevisning har därför ofta besvarats jakande.

3.3 Iakttagelser vid granskningen av polisleda förundersökningar

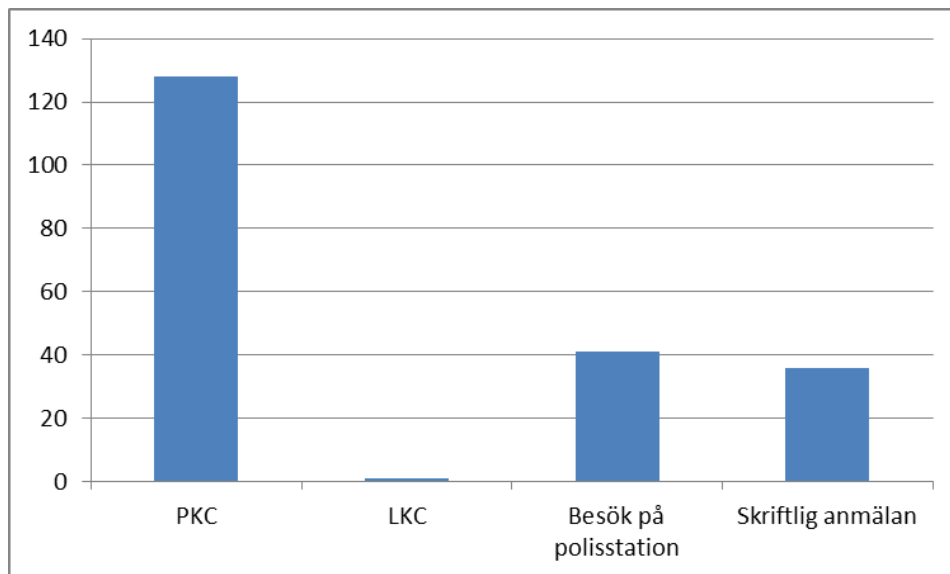
Sammanfattning:

- Anmälningarna görs oftast till Polisens kontaktcenter (PKC), rör belopp under 5 000 kr och avser försöksbrott.
- Förundersökning har i flertalet fall inte inletts.
- Förundersökningsåtgärder har vidtagits i mycket liten omfattning.
- De beslutsmotiveringar som har använts ger ofta utrymme för tolkningsproblem.
- Anteckning om samordningsuppgift finns endast i ca 30 % av anmälningarna.

3.3.1 Allmänna uppgifter

I princip har samtliga framtagna ärenden varit rätt kodade.

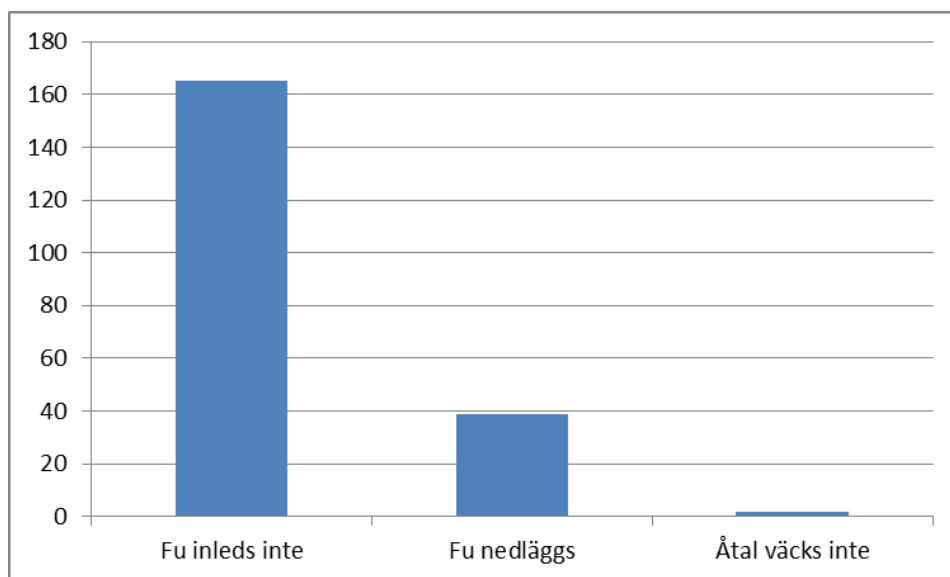
Av granskningen framgår att 62 % av ärendena initierades genom att anmälaren kontaktade PKC. Anmälningar gjordes även vid besök på polisstationen (20 %), och genom skriftlig anmälan (17,5 %). I enstaka undantagsfall (0,5 %) hade anmälan gjorts genom kontakt med länskommunikationscentral (LKC).



Tabellen visar hur ärendena initierades, antal ärenden

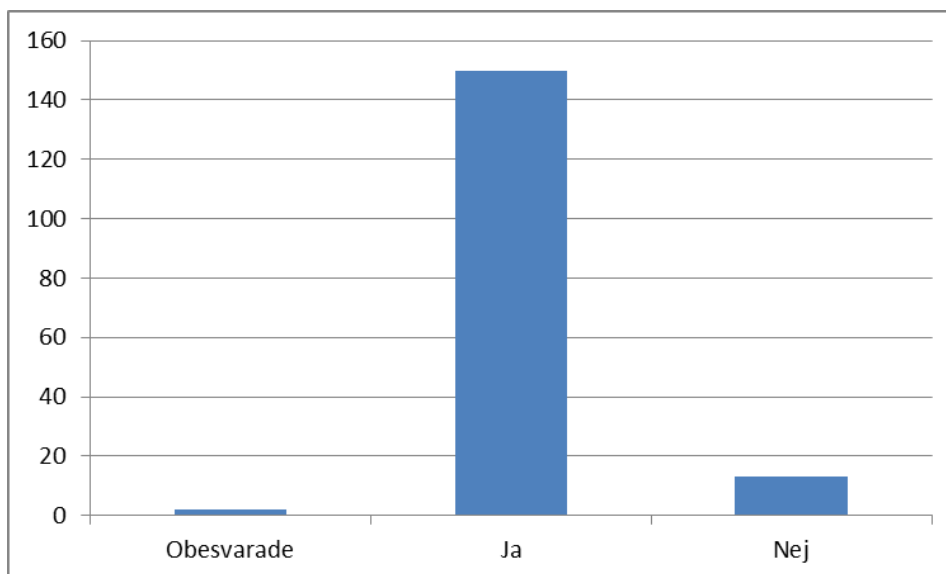
Förundersökning

Granskningen visar att 80 % av de polisledda ärendena avslutades genom beslut att inte inleda förundersökning.



Tabellen visar antal beslut om förundersökning, antal ärenden

Redan här kan nämnas att granskningen visar att förundersökning borde ha inletts i 91 % av de ärenden där förundersökning inte hade inletts.



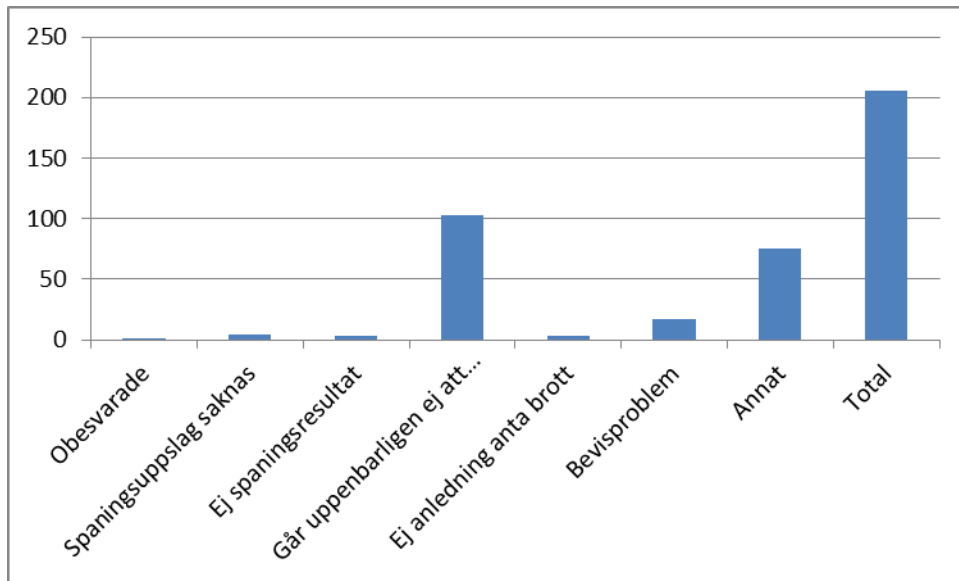
Tabellen visar när förundersökning borde ha inletts i de ärenden där förundersökning inte har inletts, antal ärenden

Granskningen visar att många anmälningar är kortfattade och i flera fall framgår bara att målsäganden anmäler att han eller hon har fått en "blufffaktura". Granskningen visar också att beslut om att inte inleda förundersökning många gånger har fattats utan att det funnits mer dokumenterat underlag än själva anmälan. I 70 % av de icke inledda ärendena saknas t.ex. kopia av ifrågavarande faktura eller påminnelse om betalning.

Det är värt att notera att den övervägande majoriteten av de fakturor/betalningspåminnelser vi iakttagit ser ut som en ordinär faktura och/eller påminnelse, att avsändaren ofta har ett namn som är snarlikt ett etablerat företag samt att, i de fall det vid närmare studium framgår att det är frågan om ett erbjudande, anges detta endast mycket finstilt.

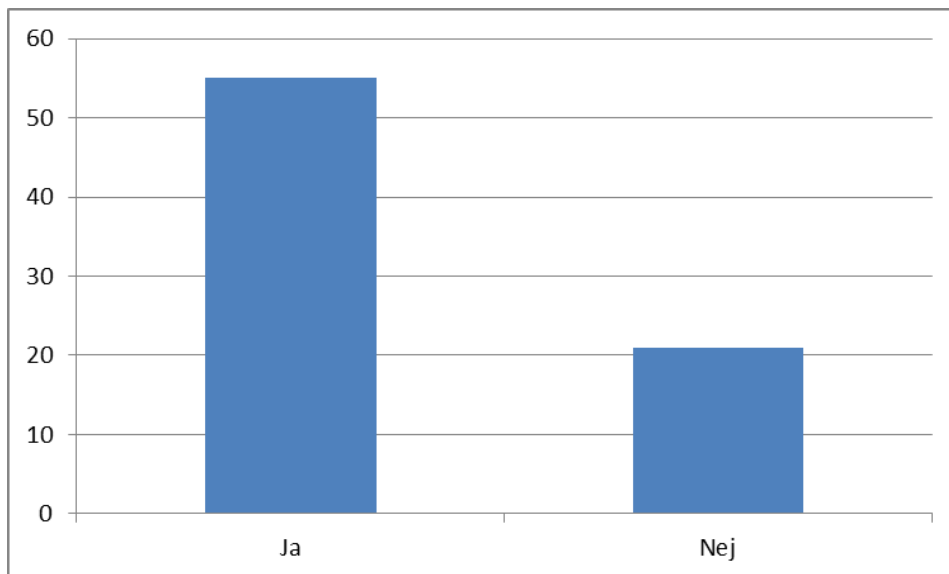
Beslutsmotivering

Den vanligaste avskrivningsgrunden som Polisen använt är "går uppenbart ej att utreda". Denna avskrivningsgrund användes i 50 % av de polisiära förundersökningarna. Därefter är avskrivningsgrunden "annat" med en därtill kopplad fritextmotivering den avskrivningsgrund som användes mest frekvent. Denna avskrivningsgrund användes i 36 % av de polisledda förundersökningarna.



Tabell utvisande beslutsmotivering, antalet ärenden

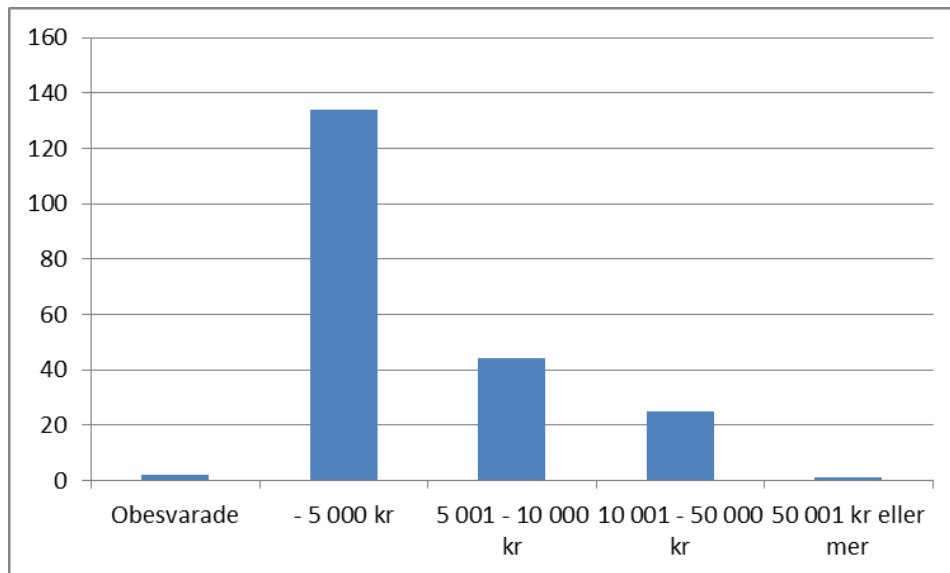
De fritextmotiveringar som har använts vid grunden "annat" är av skiftande slag och många gånger har stämplor med olika formuleringar använts. Granskningen visar att fritextmotiveringarna i ca 70 % av fallen kan tolkas som den standardiserade motiveringen "bevisproblem".



Tabellen utvisar antal beslutet med motivering "annat" som tolkats som bevisproblem, antal ärenden

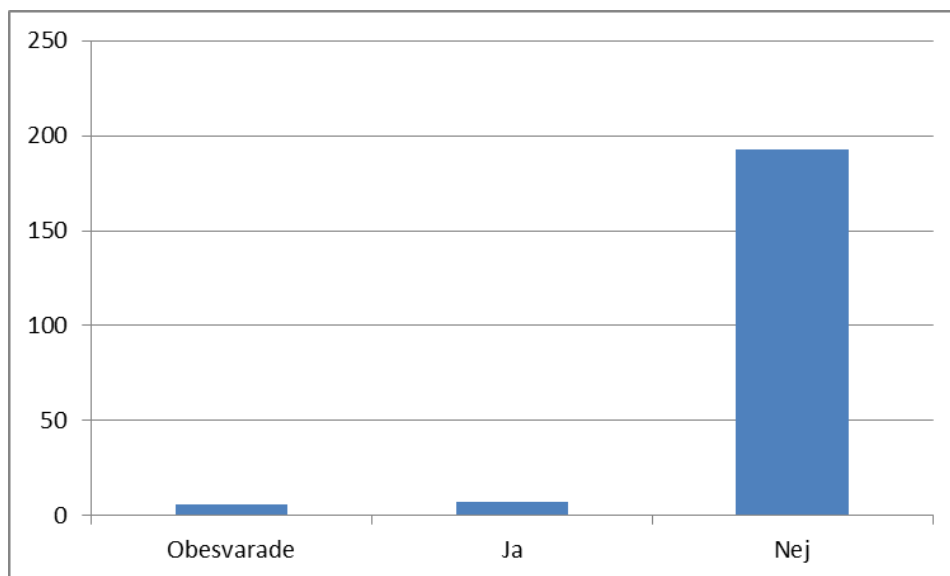
Beloppets storlek och betalning

De flesta av anmälningarna avser små belopp. I 63 % av de granskade polisleda förundersökningarna är det anmälda beloppet mindre än 5 000 kronor. Det är mycket ovanligt med belopp överstigande 50 000 kr



Tabell utvisade beloppets storlek, antal ärenden

Granskningen visar också att flertalet av de granskade ärendena avser försök till bedrägeri. I 94 % av ärenden har betalning inte skett.



Tabell utvisande om betalning har skett eller inte, antal ärenden

Samordning

Anteckning om samordningsuppgift finns i 32 % av de granskade anmälningarna. Det bör dock observeras att uppgift om samordningsuppgift i och för sig inte säger något om ärendet faktiskt har samordnats eller inte. Det går därför inte att säga att samordning inte skett i de ärenden där uppgift om samordning inte noterats. Granskningen tyder på att anmälningar mot samma företag/hemsida ofta, men inte alltid, har samordnats till samma polismyndighet.

Underrättelser

Granskningen visar att målsäganden underrättats om det avslutande beslutet i 83 % av de granskade ärendena.

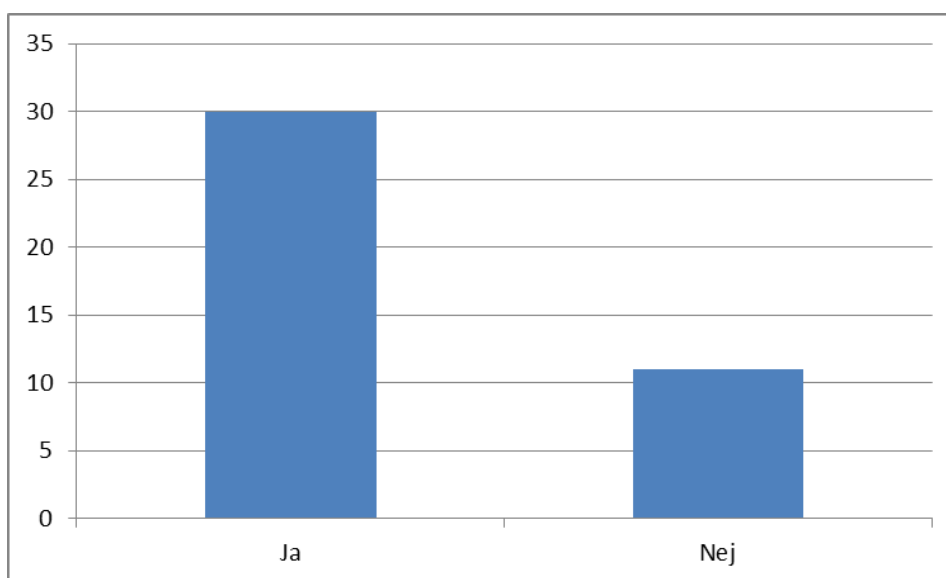
3.3.2 Utredningsåtgärder

Granskning har gjorts av vilka utredningsåtgärder som har vidtagits i de drygt 40 förundersökningar som inletts.

Granskningen visar att det i 29 % av de granskade polisleda förundersökningarna finns dokumentation om att aktiva utredningsåtgärder har vidtagits.

Generellt visar granskningen att det i förundersökningarna har funnits behov av många former av utredningsåtgärder men att det endast undantagsvis finns uppgifter om att sådana åtgärder har vidtagits.

Granskningen visar att fakturan/påminnelsen finns med i 73 % av förundersökningarna.



Tabell utvisande om kopia av faktura/påminnelse finns i utredningen, antal ärenden

Granskningen visar också att det regelmässigt, i ca 90 % av ärendena, har funnits behov av att utreda betalningsströmmar och/eller bolagsfrågor. Sådana åtgärder finns endast dokumenterade i 19 % av de ärenden där sådant behov funnits.

Granskningen visar också

- att i 85 % av ärendena har det funnits behov av utredningsåtgärder i ärendets inledande skede och att sådana åtgärder har vidtagits helt eller delvis i 17 % av dessa ärenden,
- att i 95 % av ärendena har det funnits behov av förhör med målsäganden och att sådana förhör vidtagits i 18 % av dessa ärenden,
- att i 76 % av de granskade ärendena saknas det uppgift om vittnen,
- att vittnen hörts i 10 % av de ärenden (ett ärende) där det fanns uppgift om vittnen,
- att spår har säkrats i 2 % av ärendena (ett ärende),
- att i 95 % av ärendena har det funnits skäl av att hämta in annan bevisning och att sådan bevisning har hämtats in helt eller delvis endast i ca 20 % av dessa ärenden,
- att i 7 % (tre stycken) av ärendena finns en skäligen misstänkt person och att förhör har hållits med en misstänkt i 66 % (två stycken) av dessa ärenden samt
- att frågan om skadestånd uppmärksammats i 34 % av utredningarna.

Av granskningen framgår även

- att framställan om målsägandebiträde inte gjorts i något ärende och att förutsättningar för målsägandebiträde inte heller funnits i något ärende,
- att målsäganden inte varit ett barn i något ärende samt
- att framställan om offentlig försvarare borde ha gjorts i 2 % (ett ärende) av ärendena och att sådan framställan också gjorts.

3.3.3 Ärenden som ingått i "härvor"

Några av de granskade ärendena har ingått i omfattande s.k. härvor där ett stort antal ärenden med samma misstänkta och likartat modus har utretts. Nedan följer några av de iakttagelser som gjorts vid granskningen i dessa delar.

- Två granskade ärenden som lagts ned med motiveringen "annat" följt av motiveringen "ärendet bedöms ej leda till åtal" har ingått i en härva där förundersökning också har bedrivits vid en annan polismyndighet angående andra delar i härvan (dock samma misstänkta och samma modus). I den andra förundersökningen har åtal väckts för bl.a. flera fall av grovt penninghäleri. Dom har fallit⁸.
- Ett granskat ärende har ingått i en annan härva, som har visst samband med härvan som beskrivs ovan. Det granskade ärendet som gällt försök till bedrägeri, har lagts ned med motiveringen "annat" med en särskild fritext att den misstänkte har lämnat landet och inte

⁸ Stockholms tingsrätt, dom den 26 september 2012 i mål B 16581-11

förväntas återkomma. I härvan finns även ärenden som gäller fullbordade bedrägerier. Förundersökning har bedrivits angående dessa brott mot en person i Sverige och utredningen har redovisats i ett färdigt förundersökningsprotokoll till åklagare. Åklagaren har därefter beslutat att ledningen av förundersökningen ska återlämnas till polismyndigheten.

3.3.4 Handläggningstid

Granskningen visar att tiden från anmälan till polis till det avslutande beslutet i de flesta fall är mycket kort. I 37 % av ärendena avslutades ärendet samma dag. 68 % av ärendena avslutades inom fem dagar.

3.4 Iakttagelser vid granskningen av åklagarledda förundersökningar

Sammanfattning:

Nästan samtliga ärenden uttagna för granskning har varit felkodade och således inte avsett "bedrägeri med hjälp av faktura", varför endast en handfull ärenden kommit att granskas närmare.

3.4.1 Allmänna uppgifter

Granskningen visar att nästan 84 % (41 av 49) av de brottsmisstankar som avslutats av åklagare är felaktigt kodade som fakturabedrägeri. Större delen av de felaktigt registrerade ärendena avser rätteligen "Bedrägeri med hjälp av Internet, 1 § 1 st" som skulle ha kodats med koden 0913. Dessa ärenden har således inte granskats vidare.

Två av de åtta korrekt kodade brottsmisstankarna avser misstankar där Polisen varit förundersökningsledare. Det bör därför observeras att endast sex åklagarledda brottsmisstankar har granskats i sin helhet. Det bör också noteras att ingen av dessa brottsmisstankar egentligen avser fakturabedrägeri med den definition som angetts ovan i avsnitt 2.

Iakttagelserna från det s.k. Gävleärendet, där brottsmisstankarna faller in under definitionen av fakturabedrägeri (ca 2 200 brottsmisstankar), särredovisas (se avsnitt 3.5) och ingår inte i den databearbetning som skett för övriga ärenden.

På grund av det mycket stora antalet felkodade ärenden har granskningen kompletterats med att ett antal av de under år 2011 väckta åtal, som kodats som fakturabedrägeri, kontrollerats närmare. Totalt hade 128 brottsmisstankar åtalats, varav 50 kontrollerades genom att stämningsansökningen lästes igenom. 47 av dessa visade sig avse annat än fakturabedrägeri och var således felkodade.

Granskningen av de sex brottsmisstankarna visar bl.a. följande.

- Fem av de sex granskade brottsmisstankarna har avslutats genom att förundersökningen lagts ned. Angående en av misstankarna har åklagaren beslutat att inte väcka åtal. Ingen brottsmisstanke har avslutats genom beslut om att inte inleda förundersökning.
- Hälften av de granskade brottsmisstankarna är avslutade med motiveringen att det "inte längre fanns anledning att anta brott" och hälften av misstankarna är avslutade med motiveringen "bevisproblem". Granskningen har inte gett anledning till några synpunkter på åklagarnas val av beslutsmotivering.
- De åklagarledda utredningarna avser anmälningar med högre värden än de polisleda. Två brottsmisstankar avser anmälda belopp mellan 5 001 och 10 000, tre misstankar avser belopp mellan 10 001 och 50 000 kronor och en misstanke avser ett belopp på över 50 001 kronor. Alla åklagarledda förundersökningar avser försök till bedrägeri.

3.4.2 Utredningsåtgärder

Granskningen av utredningarna av de sex brottsmisstankarna visar att ett flertal relevanta utredningsåtgärder har vidtagits.

3.4.3 Handläggningstid m.m.

Granskningen visar att handläggningstiden från åklagarinträde till avslutande beslut för fyra av brottsmisstankarna var mellan 51-100 dagar. En brottsmisstanke avslutades inom två dagar från åklagarinträdet och en brottsmisstanke avslutades efter 201 dagar eller mer från åklagarinträdet.

3.5 Gävleärendet (åklagarledd förundersökning)

Sammanfattning:

Granskningen av Gävleärendet visar i huvudsak på god kvalitet. Eftersom granskningen endast avser ett ärende kan dock inga generella iakttagelser och slutsatser dras angående kvaliteten i de åklagarledda förundersökningarna.

3.5.1 Allmänna uppgifter

Även Gävleärendet har granskats utifrån frågeställningarna i granskningsmallen. I detta avsnitt redovisas endast de mest relevanta iakttagelserna från granskningen.

Gävleärendet avser ca 2 200 brottsmisstankar fördelat på tolv åklagarärenden. Varje brottsmisstanke motsvaras av ett ärende hos polisen.

Polisärendena inleddes på olika sätt. Anmälningarna är upptagna vid olika polismyndigheter i landet. Efter samordning kom ärendena att handläggas av Polismyndigheten i Gävleborgs län där det utpekade bolaget hade sitt säte. Anteckning om samordningsuppgift finns i flera av anmälningarna.

Brottsmisstankarna består i att företrädare för det utpekade bolaget under september 2010 hade skickat ut en mycket stor mängd oriktiga fakturor till i första hand olika företag och organisationer för påstått utförda tjänster. Den större delen av fakturorna avser påminnelse om betalning för påstådd obligatorisk radonbesiktning med ett fakturabelopp om 1 875 kronor inkl. moms.

Flertalet av fakturorna hade inte betalats av mottagarna. Brottsmisstankarna avser i dessa delar således försök till grovt bedrägeri. En mindre del av fakturorna (totalt ca 62 000 kronor) hade dock betalats och i dessa fall avser brottsmisstankarna grovt bedrägeri.

Åklagaren lade ned förundersökningen i februari 2011 med motiveringen att "det går inte att bevisa vem eller vilka som har begått gärningen".

3.5.2 Utredningsåtgärder

Två personer var skäligen misstänkta i ärendet, XX och YY. Båda förhöordes och delgavs misstanke om grovt bedrägeri och försök till grovt bedrägeri.

Åklagarinträde skedde under september 2010. Under utredningen följdes betalningsströmmarna och bolagsfrågorna utreddes. Vidare genomfördes husrannsakingar och förhör med flera personer. Granskningen visar att utredningsåtgärderna i det stora hela varit relevanta och att de åtgärder som borde ha vidtagits också hade vidtagits.

Det finns inga noteringar i ärendehanteringssystemet Cåbra eller i de granskade akterna om och i vilken utsträckning åklagaren hade gett polisen utredningsdirektiv.

Av utredningsmaterialet framgår inte om åklagaren har prövat andra brottsmisstankar än grovt bedrägeri och försökt till grovt bedrägeri mot de misstänkta och/eller i övrigt hörda personerna. Andra brottsmisstankar som skulle kunnat vara aktuella är penninghäleri, bokföringsbrott och brott mot aktiebolagslagen. Av uppgifter från ärendehanteringssystemet Cåbra framgår att konkursförvaltaren för det utpekade bolaget senare, i mars 2011, gjorde en anmälan om ekonomiska brott till Åklagarkammaren i Uppsala. I anledning av den utredning som följde denna anmälan dömdes sedan XX för brott mot aktiebolagslagen.

3.5.3 Handläggningstid m.m.

Handläggningstiden från anmälan till beslut hos Åklagarmyndigheten var ca fem månader, dvs. mindre än 200 dagar.

3.6 Övrigt

Sammanfattning:

Beslut i förundersökningsfrågan fattas ofta av Polisen med utgångspunkt från kunskap man tidigare hämtat in vid hanteringen av andra ärenden i samma härva. Sådan information dokumenteras dock i princip aldrig.

Vid granskningsgruppens studiebesök på den s.k. bedrägerisamordningen vid City polismästardistrikt, Polismyndigheten i Stockholm, har bl.a. följande framkommit. Polisen har ofta förhållandevis goda kunskaper om de s.k. härvor som är aktuella. Beslut i förundersökningsfrågan fattas ofta med utgångspunkt från kunskap man tidigare hämtat in vid hanteringen av andra ärenden i samma härva. Sådan information dokumenteras dock i princip aldrig.

Vid studiebesöket uppgavs vidare följande. Sedan sommaren 2011 arbetar bedrägerisamordningen vid City polismästardistrikt på ett nytt sätt när det gäller fakturabedrägerier. Numera inleds förundersökning beträffande i princip alla företag/hemsidor som inte tidigare har varit föremål för utredning. "Bedrägerisamordningen" tar sedan in fakturor, gör kontospårningar och kontrollerar bakgrundsinformation angående bl.a. bolaget och dess företrädare. Kontrollen av bankkonton anses vara viktig för om förundersökningen ska läggas ned eller om ärendet ska skickas vidare till bedrägeriroteln för fortsatt utredning. Om det på ett företags konto kan ses stora betalningsströmmar tyder detta ofta på att många företag och/eller privatpersoner har betalat in pengar för "bluffakturorna". Om kontona inte visar på någon aktivitet tyder detta däremot ofta på att inga personer blir vilseledda. I det senare fallet läggs ofta förundersökningen ned med motiveringen att det varit frågan om ett otjänligt försök.

Det uppgavs vidare följande. Det kan vara svårt att få en åklagare som tar ett helhetsansvar för ärenden som rör både bedrägeri och ekonomisk brottslighet. Polisanmälningarna, som främst sker genom PKC och skrivelser, är ofta torftiga. Man bedömer att förhållandevis få personer ligger bakom stora delar av brottsligheten och att man därför behöver ett bra datastöd för att kunna se sambanden mellan brotten och för att senare kunna behandla informationen i de olika ärendena.

4 Analys, slutsatser och förslag till åtgärder

Sammanfattning:

Analys och slutsatser (avseende Polisens handläggning och beslut)

- Förundersökning borde ha inletts oftare.
- Beslutsmotiveringarna är oklara.
- Samordningen brister.
- Dokumentationen brister.
- Utredningsåtgärderna är otillräckliga.
- Anmälningssättet torde sakna betydelse för kvaliteten.
- Åklagarinträde måste fortlöpande övervägas under utredningen.

Förslag på åtgärder riktade till Polisen och Åklagarmyndigheten

- Förundersökningsledaren bör fortlöpande överväga om andra brottsrubriceringar än bedrägeri kan vara aktuella.
- Det måste skapas bättre förutsättningar för samordning av ärenden över länsgränserna.
- Åtgärder bör vidtas för att öka samordningsansvaret för brottslighet av aktuellt slag.
- Det bör övervägas om en nationell databas inom Polisen kan tillskapas, där alla uppgifter om bluffakturaföretagen, dess företrädare och konton samlas.
- Samordningen av ärenden hos åklagare kan förbättras om även det "mistänkta" bolagets namn och organisationsnummer läggs in i ärendehanteringssystemet Cåbra.
- Det myndighetsgemensamma arbetet kan intensifieras.
- Ytterligare kompetensutveckling och vidareutbildning behövs för Polisen och åklagarna angående bl.a. denna brottstyp.
- Det bör beaktas att Ekobrottsmyndigheten kan bidra med kunskaper angående ekobrottsrelaterade brottsmisstankar.
- Åtgärder bör vidtas för att se till att rätt brottskoder anges i ärendehanteringssystemet Cåbra.

I detta avsnitt ligger tonvikten på de slutsatser som granskningen föranlett. Här lämnas också förslag till åtgärder.

Som tidigare redogjorts för har granskningen av olika skäl huvudsakligen kommit att avse Polisens handläggning.

Granskningen har visat att åklagarärendena i mycket stor utsträckning varit felkodade. Orsaken till detta har inte utretts i denna granskning. Det bör dock noteras att den förklaringstext som fanns till brottskoden 0912 i ärendehanteringssystemet Cåbra under del av 2011 var något missvisande. Detta har dock numera rättats till.

Detta innebär att de slutsatser som dras nedan i allt väsentligt endast avser Polisens handläggning och beslut.

4.1 Analys och slutsatser

4.1.1 Förundersökning borde ha inletts oftare

Granskningen visar att en stor majoritet av ärendena avslutats genom att Polisen beslutat att inte inleda förundersökning trots att det i flertalet av dessa fall funnits anledning att anta att brott förövats och att förundersökning därför borde ha inletts.

Granskningen visar således att Polisen under år 2011 inte inledde förundersökning avseende fakturabedrägerier i den utsträckning som bort ske. Orsaken till detta bedöms framförallt bero på kunskaps- och samordningsbrister. Utan nödvändig kompetens gällande modus m.m. gällande bluffakturor och utan samordning av ärendena kan den anmälda händelsen lätt framstå som en civilrättslig tvist mellan två parter i stället för ett bedrägeri eller bedrägeriförsök.

4.1.2 Beslutsmotiveringarna är oklara

Granskningen visar också att beslutsmotiveringarna ofta varit felaktiga, missvisande och otydliga. Beslutsmotiveringen ser ut på många skilda sätt och olika polismyndigheter och enskilda beslutsfattare synes också använda egna formuleringar. Att beslutsmotiveringen är felaktig, missvisande eller otydlig är en brist. Det är angeläget att motiveringen till ett beslut i det enskilda fallet är korrekt och lätt att förstå. Beslutsmotiveringen har även betydelse för den officiella statistiken.

Sammantaget framstår det som om Polisens standardiserade beslutsmotiveringar bör ses över.

Enligt inhämtade uppgifter (läs november 2012) pågår ett arbete inom ramen för RIF (rättsväsendets informationsförsörjning) där det beslutats att Polisen ska använda i huvudsak samma beslutsstruktur som den som används av åklagarna i ärendehanteringssystemet Cåbra.

Mot den nu angivna bakgrunden lämnas i denna rapport inga förslag på åtgärder med anledning av iakttagelserna och slutsatserna gällande beslutsmotiveringarna. Det är dock angeläget att utbildningsinsatser vidtas inför implementeringen, så att tillämpningen blir korrekt.

4.1.3 Samordningen brister

Granskningen visar att möjligheterna till en effektiv samordning av anmälningar saknas. Detta beror huvudsakligen på att Polisen i de olika länen har begränsade möjligheter till samordning då varje länsmyndighet har sitt eget datasystem⁹. Det är således uppenbarligen svårt att upptäcka att brott som anmäls i olika län hör ihop. Detta är en strukturell brist. Redovisningen av några av de ärenden som ingått i s.k. härvor är ett exempel

⁹ Dock har vissa polismyndigheter haft tillgång till några andra myndigheters (exempelvis inom ett samverkansområde) system och några personer har haft tillgång till alla datasystem. I dagarna (läs oktober 2012) har dock ett antal personer vid varje polismyndighet fått nationell tillgång till RAR.

på sådan bristande samordning. Möjligheten till samordning genom att samordningsuppgift skrivs in i samband med anmälningsupptagningen anses delvis opraktisk och används inte i den utsträckning som är möjligt. Polisens interna bestämmelser/överenskommelser om att anmälningar ska registreras vid den polismyndighet där det misstänkta bolaget har sitt säte synes inte heller ha följts fullt ut, i vart fall inte om ärendet avslutas redan genom ett beslut om att inte inleda förundersökning.

För att utredningar om fakturabedrägeri ska bli framgångsrika krävs sålunda en noggrann samordning. Det är viktigt att ärenden som gäller samma sak samordnas så att en helhetsbild skapas av den totala misstänkta brottsligheten. Sett var för sig kan varje anmälan om brott, vanligen ett försöksbrott angående ett förhållandevis lågt belopp, te sig ganska bagatellartat. Med ett annat perspektiv kan det framgå att brottet misstänks vara del av en grov organiserad brottslighet.

Samordning är också viktigt för att optimera utredningsresurserna och för att undvika dubbelarbete. Det är också felaktigt använda resurser om flera utredare oberoende av varandra arbetar med att analysera penningtransaktionerna på samma konto.

Möjligheterna till samordning förbättras när någon är skäligen misstänkt eftersom samordning då kan ske av brottsmisstankar mot en person. I de fall åklagaren är förundersökningsledare är samordningsproblemen därför inte är lika framträdande. Det kan även finnas behov av samordning av brottsanmälningar/ärenden/brott som angår en juridisk person. Skälet för detta är att det inte alltid är samma personer som är misstänkta för bedrägeribrotten som de som är misstänkta för andra brott som har nära samband med bedrägeriet. I Gävleärendet hanterades exempelvis först bedrägeribrotten vid Åklagarkammaren i Gävle och senare hanterades de ekonomiska brotten, som delvis avsåg samma personer och "sak", av annan åklagare vid en annan åklagarkammare.

4.1.4 Dokumentation brister

Anmälningar om fakturabedrägeri mot ett visst företag/hemsida görs ofta av många målsäganden i ett tidsmässigt nära samband. Förundersökningsledaren har därför ibland kunskaper från andra ärenden som har betydelse för beslutet i det aktuella ärendet utan att detta går att utläsa av ärendet. Beslutsfattaren kan exempelvis känna till att andra utredningar om samma sak inte gått att styrka och fattar därför beslut i ärendet mot bakgrund av denna kunskap. Såvitt framgår av granskningen dokumenteras sällan sådana fakta. Detta är en brist, som lätt borde kunna åtgärdas.

4.1.5 Utredningsåtgärderna är otillräckliga

Generellt visar granskningen att det funnits behov av många former av utredningsåtgärder och att sådana generellt sett inte har vidtagits i tillräcklig omfattning.

En slutsats är att en utredning gällande fakturabedrägeri regelmässigt bör innefatta:

- att fakturor tas in,
- att kontospårningar görs,
- att förhör hålls med målsäganden och
- att bakgrundsinformation hämtas in angående bl.a. bolaget och dess företrädare.

4.1.6 Anmälningssättet torde sakna betydelse

Granskningen ger inte underlag för att hävda att anmälningssättet har betydelse för kvaliteten i handläggningen av fakturabedrägerier.

4.1.7 Åklagarinträde måste löpande övervägas

Eftersom fakturabedrägeri vanligen sker genom företag och med s.k. målvakter finns ofta anledning att överväga att utreda även andra brott än bedrägeriet, t.ex. ekonomisk brottslighet, penninghäleri och brott mot aktiebolagslagen. Det finns också ofta anledning att överväga att utreda förutsättningarna för en talan om näringsförbud och företagsbot. Komplexiteten i fakturabedrägerier gör också att åklagarinträde bör övervägas tidigt i en utredning.

4.2 Avslutande synpunkter och förslag till åtgärder

Ökat fokus på fakturabedrägerier har skett under 2012. Flera åtgärder har redan påbörjats för att förbättra och effektivisera myndigheternas hanteringen.

Regeringen har beslutat att låta en särskild utredare bl.a. ta ställning till om sådana omständigheter som att brottsligheten haft systematiska inslag, t.ex. vid bluffakturor, bör få större betydelse för brottsrubriceringen av brottet.¹⁰

Rikspolisstyrelsen har upprättat en förstudierapport för en nationell handlingsplan mot bedrägerier. I denna rapport lämnas flera förslag till åtgärder för att förbättra bland annat handläggningen av utredningar angående bedrägeri.¹¹

Inom *Åklagarmyndigheten* har en arbetsgrupp nyligen presenterat en förstudie "Bedrägerihanteringen inom Åklagarmyndigheten" I denna redogörs för hur Åklagarmyndigheten möter och utreder bedrägeribrottslighet. Här lämnas också ett antal förbättringsförslag.¹²

Mycket tyder på att utredningar om fakturabedrägeri idag (läs oktober 2012) handläggs på ett annat sätt än under år 2011. Inom vissa polismyndigheter har

¹⁰ Kommittédirektiv "Ett stärkt straffrättsligt skydd för egendom", Dir. 2012:73

¹¹ RPS 2012-04-24, dnr POA-423-2323/11

¹² Rapport november 2012, ÅM-A 2012/0979

t.ex. arbetet organiserats på ett nytt sätt för att bättre kunna komma tillrätta med problematiken kring fakturabedrägeri.

Det myndighetsgemensamma arbetet är viktigt och kan intensifieras. Här kan nämnas att det i augusti 2012, inom ramen för den nationella satsningen mot grov organiserad brottslighet, inleddes en myndighetsgemensam aktion, operation "Draupner". Arbetet är inriktat mot de nätverk av bolag där det begås fakturabedrägeri.

Vid granskningen har särskilt uppmärksammats polismyndigheternas bristande möjligheter till samordning av ärenden och behovet av att göra något åt detta problem. Det måste skapas bättre förutsättningar för samordning av ärenden över länsgränserna.

Ytterligare åtgärder kan vidtas för att öka samordningsansvaret avseende brottslighet av aktuellt slag. Det skulle t.ex. kunna övervägas om det bör införas någon form av enhet inom Polisen och/eller Åklagarmyndigheten som har samordningsansvar för länsöverskridande brottslighet.

Dessutom skulle en nationell databas kunna tillskapas där alla uppgifter om bluffakturaföretagen, dess företrädare och konton samlas. Även Rikspolisstyrelsen har i sin förstudierapport pekat på behovet av ett särskilt register som är anpassat för just bedrägeriutredningar.

Inom Åklagarmyndigheten kan samordningen förbättras både inom myndigheten och gentemot Ekobrottsmyndigheten om det aktuella "misstänkta" bolaget registreras i Cåbra som misstänkt juridisk person. I denna fråga bör förändrade diarieföringsföreskrifter övervägas.

Förundersökningsledaren bör regelmässigt och fortlöpande under brottsutredningen överväga om andra brottsrubriceringar än bedrägeri kan vara aktuella. Det bör också beaktas att Ekobrottsmyndigheten har värdefulla kunskaper om ekobrottsrelaterad brottslighet som kan komma till nytta i en brottsutredning om fakturabedrägeri.

Granskningen visar också på behovet av att åtgärder vidtas för att se till att rätt brottskoder anges i ärendehanteringssystemet Cåbra.

Vid granskningen har också uppmärksammats att en ökad kompetens inom Polisen skulle kunna bidra till en förbättrad kvalitet i handläggningen av fakturabedrägerier. Utbildningen skulle bl.a. kunna ta upp frågor kring brotts-typen bedrägeri i allmänhet och utredningsmetodik gällande fakturabedrägeri i synnerhet.

Bedrägeribrottslighet förekommer ofta tillsammans med annan ekonomisk brottslighet. Mot denna bakgrund och med hänsyn till den framtida förändrade organisationen för ekobrottsbekämpningen är det viktigt att också Åklagarmyndigheten ser över behovet av utbildningsinsatser. Även iakttagelserna och slutsatserna i denna rapport bör ligga till grund för översynen av utbildningsinsatserna.

Även samverkanformerna mellan myndigheterna kan behöva uppmärksammas.

I detta ärende (ÅM-A 2012/0764) har vice överåklagare Astrid Eklund beslutat. Kammaråklagare Katarina Mörnstad har varit föredragande.

Astrid Eklund

Katarina Mörnstad

Bilaga Granskningsmall – UC Stockholm, bedrägeri med hjälp av faktura

A. Allmänna uppgifter

A1. Åklagarkammare

A2. AM-nummer

A3. BMID-nummer

A4. Polismyndighet

A5. K-nummer

A6. Brottstyp

- | | | |
|---|--|--|
| <input type="checkbox"/> Våldtäkt | <input type="checkbox"/> Misshandel mot barn | <input type="checkbox"/> Barnpornografibrott |
| <input type="checkbox"/> Rån mot barn | <input type="checkbox"/> Bostadsinbrott | <input type="checkbox"/> Bedrägeri |
| <input type="checkbox"/> Misshandel av obekant målpopulationen. | <input type="checkbox"/> Felaktigt registrerad, ingår inte i | |

A7. Hur har ärendet inletts?

- | | | |
|--|--|------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Ptr på plats ¹ | <input type="checkbox"/> PKC | <input type="checkbox"/> LKC |
| <input type="checkbox"/> Besök på polisstation | <input type="checkbox"/> Skriftlig anmälan | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> Redovisningsanmälan | | |

A8. Beslutsfattare för avskrivningsbeslutet

- | | |
|---|-----------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Polismyndighet | <input type="checkbox"/> Åklagare |
|---|-----------------------------------|

A9. Beslut

- | | | |
|---|--------------------------------------|--|
| <input type="checkbox"/> Fu inleds inte | <input type="checkbox"/> Fu nedläggs | <input type="checkbox"/> Åtal väcks inte |
|---|--------------------------------------|--|
-

¹ Alternativet omfattar även att patrull har beordrats ut av LKC efter att någon ringt in dit.

A10. Beslutsmotivering²

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Ej brott | <input type="checkbox"/> Spaningsuppslag saknas |
| <input type="checkbox"/> Ej Spaningsresultat | <input type="checkbox"/> Går uppenbarligen ej att utreda |
| <input type="checkbox"/> Ej anledning anta brott | <input type="checkbox"/> Bevisproblem |
| <input type="checkbox"/> Annat | |

A11. Bedöms beslutsmotiveringen vara korrekt?

- | | |
|-----------------------------|------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Ja | <input type="checkbox"/> Nej |
|-----------------------------|------------------------------|

A12. Om avskrivningsgrund är "annat" – kan den angivna grunden tolkas som bevisproblem

- | | |
|-----------------------------|------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Ja | <input type="checkbox"/> Nej |
|-----------------------------|------------------------------|

A13. Belopp i anmälan

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> – 5 000 kr | <input type="checkbox"/> 5 001-10 000 kr |
| <input type="checkbox"/> 10 001-50 000 kr | <input type="checkbox"/> 50 00 kr – |

A14. Finns anteckning om samordningsuppgift i anmälan

- | | |
|-----------------------------|------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Ja | <input type="checkbox"/> Nej |
|-----------------------------|------------------------------|

A15. Har betalning skett (fullbordat brott)

- | | |
|-----------------------------|------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Ja | <input type="checkbox"/> Nej |
|-----------------------------|------------------------------|

B. Om fu ej inletts³**B1. Om fu ej inletts, borde fu ha inletts?**

- | | |
|-----------------------------|------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Ja | <input type="checkbox"/> Nej |
|-----------------------------|------------------------------|

C. Relevanta utredningsåtgärder**C1. Har det funnits behov av utredningsåtgärder i ärendets inledande skede?⁴**

- | | | |
|-----------------------------|------------------------------|---|
| <input type="checkbox"/> Ja | <input type="checkbox"/> Nej | <input type="checkbox"/> Kan inte bedömas |
|-----------------------------|------------------------------|---|

² Det är vanligt att polisen använder sig av brottskoden för en beslutsmotivering (vanligen annat), trots man ur polisens fritext kan tolka in att motiveringen borde vara en annan. Som exempel kan nämnas att polisen fyller i brottskoden annat trots att motiveringen är uppsåt kan ej styrkas eller liknande. I ett sådant fall skall vi kryssa i beslutsmotivering annat och att beslutsmotiveringen inte bedöms vara korrekt; vi låter alltså brottskoden styra. Förekommer detta ofta bör det avspeglas i de enskilda rapporterna.

³ Om fu inte inletts besvaras denna fråga. Därefter besvaras frågorna D1 avseende datum för anmälan till polis och avslutande beslut samt fråga E4 rörande om målsäganden har underrättats om det avslutande beslutet i ärendet. Därefter avslutas granskningen.

⁴ Alla typer av utredningsåtgärder avses.

C2. Om svaret på C1 är ja, har sådana utredningsåtgärder vidtagits i det inledande skedet?⁵

- Ja Delvis men ej tillräckliga
 Nej

C3. Har det funnits behov av förhör med målsäganden?

- Ja Nej Målsägande finns inte

C4. Om svaret på fråga C3 är ja, har förhör med målsäganden hållits?

- Ja Nej

Borttaget – frågorna rör inte bedrägeri med hjälp av faktura

C10. Finns det uppgift om vittnen?

- Ja Nej Oklart

C11. Om svaret på fråga C10 är ja, har förhör hållits med vittnen i lämplig omfattning

- Ja Nej⁶

C12. Har det funnits behov av brottsplatsundersökning/teknisk undersökning?

- Ja Nej

C13. Om svaret på fråga C12 är ja, har brottsplatsundersökning/teknisk undersökning genomförts?

- Ja Delvis, ej i tillräcklig omfattning Nej

C14. Har spår säkrats under förundersökningen?

- Ja Nej

C15. Om svaret på fråga C14 är ja, har spåren, där det varit nödvändigt, skickats för analys?

- Ja Nej Ej relevant
-

⁵ Om åtgärderna i och för sig har utförts, men i ett senare utredningsskede, besvaras frågan med nej.

⁶ Nejrutan skall inte kryssas i om det finns uppgifter om vittnen, som inte har kunnat identifieras eller inte kunnat höras av annan anledning, om tillräckliga ansträngningar gjorts för att få förhör till stånd. Nejrutan skall inte heller kryssas om utredningen är tillfyllest även utan något vittnesförhör (exempelvis vid barnpornografiärenden). I båda dessa fall kryssas ja-rutan i.

C16. Har det funnits behov att inhämta annan bevisning?

- Ja Nej Oklart

C17. Om svaret på fråga C16 är ja, har sådan bevisning inhämtats?

- Ja Delvis, men ej i tillräcklig omfattning
 Nej

C18. Finns det skäligen misstänkt/misstänkta i ärendet?⁷

- Ja Nej

C19. Om svaret på fråga C18 är ja, har förhör hållits med den/dessa personer?

- Ja Nej

C20A. Finns kopia på faktura och/eller påminnelse

- Ja Nej Oklart

C21A. Har det funnits behov av att utreda betalningsströmmar och/eller bolagsfrågor?

- Ja Nej Oklart

C22A. Om svaret på C2 är ja, har sådana utredningsåtgärder vidtagits?

- Ja Nej

D. Handläggningstid**D1. Ange datum (ÅÅMMDD) för följande händelser i utredningen:****Anmälan till polis:**

Första utredningsåtgärd hos polis:

Åklagarinträde:

- Ej åklagarinträde

⁷ Detta avser dels de personer som polisen angett som misstänkta, dels de personer där det klart framgår av ärendet att de varit misstänkta.

Första åklagaråtgärd:8

Avslutande beslut:

E. Brottsofferfrågor m.m.**E1. Borde framställning om målsägandebiträde gjorts med hänsyn till det anmälda brottet?⁹** Ja Nej**E2. Om svaret på fråga E1 är ja, har framställning om målsägandebiträde gjorts?** Ja Nej**E3. Har frågan om skadestånd uppmärksammats?** Ja Nej**E4. Har målsäganden underrättats om det avslutande beslutet i ärendet?** Ja Nej Oklart**E5. Är målsäganden i ärendet barn?** Ja Nej**E6. Om svaret på fråga E5 är ja, borde framställning om särskild företrädare gjorts med hänsyn till barnets relation till den misstänkte eller närstående till misstänkt?¹⁰** Ja Nej Ej relevant**E7. Om svaret på fråga E6 är ja, har framställning om särskild företrädare gjorts?** Ja Nej

⁸ Den första åtgärden i ärendet åklagaren gör, oavsett om det är direktiv, beslut om tvångsmedel eller något annat.

⁹ Bedömningen görs utifrån situationen i det enskilda ärendet, inte allmänt utifrån brottstyp.

¹⁰ Nejrutan skall endast användas som svar när närståenderelation finns mellan barn och misstänkt eller mellan barn och närstående till misstänkt, men bedömningen görs att särskild företrädare ändå inte skall förordnas. Ej relevant används i övriga fall.

F. Frågor angående försvarare

F1. Borde framställning om offentlig försvarare gjorts?

- Ja
- Nej
- Skäligen misstänkt saknas

F2. Om svaret på fråga F1 är ja, har framställning om offentlig försvarare gjorts?

- Ja
- Nej

G. Särskilda iakttagelser (exempelvis om dokumentationen i ärendet varit otillräcklig):