

Regeringens proposition

1984/85: 32

om riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet
m.m.;

beslutad den 18 oktober 1984.

Regeringen förelägger riksdagen vad som upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll för de åtgärder och de ändamål som framgår av föredragandenas hemställan.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

INGVAR CARLSSON

Propositionens huvudsakliga innehåll

Mot bakgrund av bl. a. de förslag som lagts fram av kommissionen mot ekonomisk brottslighet lämnas i propositionen en redogörelse för den allmänna inriktningen av reformarbetet mot ekonomisk brottslighet. Genomförda och planerade åtgärder redovisas och förslag lämnas till riktlinjer för det framtida arbetet.

Orsakerna till att regeringen bedömt det nödvändigt med särskilda insatser mot den ekonomiska brottsligheten tecknas mot bakgrund av en redovisning av brottslighetens former, omfattning och skadeverkningar. En beskrivning ges också av de särskilda problem som arbetet mot den ekonomiska brottsligheten är förenat med.

När det gäller reformarbetets allmänna inriktning framhålls att några enkla lösningar inte finns. Arbetet måste ske långsiktigt med en rad olika samverkande åtgärder. Endast i undantagsfall finns behov av nykriminaliseringar. Efterlevnaden av gällande regler måste förbättras. Reformarbetets tonvikt bör läggas på förebyggande åtgärder. Rättssäkerhetsanspråken måste ställas högt. Medborgarna måste ha skydd både mot att utsättas för brott och mot ooberättigade ingrepp från myndigheterna.

De föreslagna riktlinjerna gäller dels den allmänna uppbyggnaden av rättsliga och administrativa system, dels det straffrättsliga förfarandet.

I det förra hänseendet sägs att strävan bör vara att utforma regler och kontroll så att de utgör ett stöd för den seriösa näringsverksamheten. Vikten av samordning, enkelhet och kontrollpolitisk medvetenhet betonas.

Offentliga ingripanden bör endast ske om frivillig självsanering visar sig otillräcklig. Straffbestämmelser bör i första hand reserveras för grövre missbruk. Andra styrmekanismer än straff bör i övriga fall ha företräde.

I riktlinjerna för det straffrättsliga förfarandet sägs inledningsvis att detta skall effektiviseras. Resurserna bör byggas ut. Insatser mot den grövre brottsligheten prioriteras. Samarbetet mellan olika myndigheter bör utvecklas. Detsamma gäller det internationella samarbetet. Särskild uppmärksamhet bör ägnas frågan om utbildningen för och kompetensen hos dem som handlägger frågor om ekonomisk brottslighet. Lagstiftningen bör samordnas och förenklas. Ett snabbare förfarande bör eftersträvas. Hävdvunna rättssäkerhetsanspråk måste tillgodoses.

Handläggningen av eko-kommissionens olika förslag redovisas. Efter sedvanlig beredning planerar regeringen att med olika justeringar och ändringar lägga förslagen till grund för olika åtgärder. I propositionen presenteras också andra åtgärder som regeringen genomfört eller planerar på området.

Slutligen redovisas också planerade resursförstärkningar.

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1984-10-18

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden I. Carlsson, Feldt, Sigurdsen, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Boström, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Wickbom

Föredragande: statsråden I. Carlsson, Feldt, Wickbom

Proposition om riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet m. m.

Statsrådet I. Carlsson anför.

1 Inledning

Ekonomisk brottslighet är inte något nytt fenomen. Den verksamhet vi idag definierar som ekonomisk brottslighet finns dokumenterad långt tillbaka i historien. Lagstiftare och myndigheter har länge haft anledning att sysselsätta sig med hur denna företeelse skall förebyggas och beivras. Ett huvudsyfte har varit att trygga rimliga betingelser för den seriösa affärsverksamhet som annars hotas av illegalt verksamma konkurrenter.

Det är ingen överdrift att påstå att problemen i samband med ekonomisk brottslighet länge bagatelliserades i Sverige och andra västeuropeiska länder. Först under 1970-talet vann begreppet insteg i samhällsdebatten. Detta skedde som en följd av att ekonomisk brottslighet trädde fram som ett kriminalpolitiskt huvudproblem i flertalet industriländer.

Orsakerna härtill var flera. Även om vi ännu saknar kunskap om den ekonomiska brottslighetens exakta omfattning förefaller det klart att en kraftig ökning skett. Till en del hänger detta samman med utvecklingen mot ett alltmer komplicerat industrisamhälle. Både de värden som berörs och de tillfällen till brott som erbjuds ökar kontinuerligt samtidigt som rörlighet och urbanisering minskar en tidigare stark social kontroll. Medvetenheten har också under senare år ökat om att den ekonomiska brottslighetens skadeverkningar inte begränsar sig till förluster för direkta intressenter och skattebortfall för det allmänna. När ekonomisk brottslighet fått spridning inom ett visst område blir den ett hot mot både den seriösa affärsverksamheten och den grundläggande samhällssolidariteten. Idag

råder, förhoppningsvis, inga delade meningar om behovet att öka de resurser som direkt inriktas på att förebygga och bekämpa ekonomiska brott.

Det är mot denna bakgrund man skall se regeringens åtgärder omedelbart efter regeringsskiftet år 1982. I första hand gällde det att snabbt skaffa underlag för kraftfulla och effektiva insatser mot den ekonomiska brottsligheten. Det borde emellertid ske inom ramen för en genomtänkt, enhetlig och samordnad strategi. Regeringen bemyndigade mig därför att tillkalla en särskild kommission (beslut 1982-11-25; direktiv 1982: 10) för att dels föreslå åtgärder för att komma till rätta med särskilda problem, dels utarbeta en långsiktig strategi.

Kommissionen¹ – vanligen kallad eko-kommissionen – gavs mycket stor frihet att själv bestämma den närmare inriktningen av arbetet. Den ålades emellertid med hänsyn till uppdragets angelägenhet att arbeta mycket skyndsamt med siktet inställt på att kunna avsluta sitt arbete inom ett drygt år. Kommissionen skulle också komma med förslag om hur det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet och skatteflykt skulle bedrivas.

Kommissionen avslutade sitt arbete under våren 1984. Den hade då färdigställt och till regeringen överlämnat ett trettiotal betänkanden, promemorior, rapporter och skrivelser med förslag till åtgärder. I slutbetänkandet (SOU 1984: 15) Ekonomisk brottslighet i Sverige har kommissionen redovisat och sammanfattat sina olika förslag samtidigt som den har sökt sätta in förslagen i ett större sammanhang genom en bred redogörelse för den ekonomiska brottslighetens omfattning, orsaker, former och skadeverkningar. Kommissionen har också gjort en analys av de kontrollpolitiska aspekterna. Slutligen har kommissionen redovisat överväganden om hur det framtida arbetet mot den ekonomiska brottsligheten bör organiseras.

Kommissionens olika konkreta förslag har beretts och bereds nu i sedvanlig ordning inom vederbörande departement. Avsikten är att de olika förslagen efterhand skall bli föremål för separata propositioner till riksdagen.

Det är emellertid viktigt att försöka se alla dessa åtgärder i ett sammanhang. Framför allt är det angeläget att bedöma behoven av resurser i relation till alla de insatser som behövs. Kampen mot den ekonomiska brottsligheten reser också en rad principiella frågor som kräver generella ställningstaganden.

Jag anser därför att riksdagen bör beredas tillfälle att ta del av en samlad framställning av de problem kampen mot ekonomisk brottslighet reser och den allmänna inriktning som reformarbetet bör ha. Chefen för justitiedepartementet kommer senare att närmare utveckla vilka riktlinjer som bör

¹ Numera landshövdingen Sven Heurgren, ordförande, regeringsrådet Gunnar Björne och riksdagsledamoten Arne Nygren.

vägleda arbetet och ange de resursförstärkningar som han avser att ta upp i sin anmälan till 1985 års budgetproposition. Riktlinjerna bör underställas riksdagen för godkännande. Det är då också lämpligt att för riksdagen redovisa det aktuella beredningsläget beträffande såväl kommissionens olika förslag som vissa andra förslag med anknytning till frågan om ekonomisk brottslighet som f. n. övervägs inom regeringskansliet.

2 Ekonomisk brottslighet – begrepp, omfattning och skadeverkningar

Vad är ekonomisk brottslighet?

I den allmänna debatten används uttrycket ekonomisk brottslighet många gånger på ett rätt oprecist sätt som lämnar utrymme för skiftande uppfattningar om vad som egentligen avses.

Det råder dock en betydande enighet om begreppets kärnområde. Det är sålunda ingen svårighet att ange de viktigaste typexemplen på ekonomiska brott. Justitiekommittén har i sitt av riksdagen godkända betänkande (JuU 1980/81: 21) angett en beskrivande definition som numera får anses vara allmänt vedertagen här i landet:

Begreppet ekonomisk brottslighet har inte någon strikt straffrättslig avgränsning, och det finns olika uppfattningar om innebörden av begreppet. Under uttrycket ekonomisk brottslighet ryms en rad företeelser av skilda slag.

Enligt den beskrivning av begreppet som de brottsbekämpande myndigheterna, dvs. i första hand polis- och åklagarmyndigheterna, använder bör till ekonomisk brottslighet räknas först och främst sådan kriminalitet som har ekonomisk vinning som direkt motiv.

Härutöver skall brottsligheten för att betraktas som ekonomisk kriminalitet ha en kontinuerlig karaktär, bedrivs på ett systematiskt sätt och förövas inom ramen för näringsverksamhet som inte är kriminaliserad men som i det enskilda fallet utgör själva grunden för de kriminella handlingarna.

De ekonomiska brotten anses ofta vara av kvalificerad art i den mening att de enskilda brotten har stor omfattning, rör stora samhälleliga värden eller drabbar grupper av enskilda. Brotten är i regel svåra att uppdaga och beivra. Som exempel på vad som brukar räknas till ekonomisk brottslighet i här avsedd mening kan nämnas brott som skattebedrägerier, valutabrott, bedrägerier och gäldenärsbrott.

Denna definition bygger på tre olika principiella komponenter. För det första skall verksamheten ha ekonomisk vinning som direkt motiv. Detta gäller emellertid också för en rad andra brott. För det andra skall verksamheten ha en viss kontinuitet och bedrivs på ett systematiskt sätt. Detta gäller emellertid också för t. ex. organiserad handel med narkotika och för koppleri. Därmed blir den tredje komponenten viktig – det skall normalt

vara fråga om en illegal verksamhet som bedrivs inom ramen för en näringsverksamhet som i sig inte är kriminaliserad. Denna näringsverksamhet kan naturligtvis vara en kuliss som enbart har till syfte att möjliggöra brottslig verksamhet. Vanligen rör det sig dock om normal näringsverksamhet som i sin förlängning erbjuder möjligheter till illegala transaktioner.

Även om denna definition är allmänt hållen är den inte heltäckande. Det är sålunda vanligt att skatte- och valutabrott, i varje fall när det gäller större belopp, räknas som ekonomiska brott även när det inte förövas inom ramen för en etablerad affärsverksamhet. Eko-kommissionen har i allt väsentligt använt sig av samma definition som justitieutskottet.

I stort sett bör justitieutskottets definition kunna tjäna som vägledning när det gäller reformarbetet mot ekonomisk brottslighet. Den pekar nämligen ut de huvudområden som åtgärderna i första hand bör inriktas på. Samtidigt får denna definition naturligtvis inte användas så att den hindrar effektiva åtgärder mot näraliggande grov brottslighet som inte i strikt mening sker inom ramen för näringsverksamhet.

Den ekonomiska brottslighetens omfattning

All officiell brottsstatistik rymmer betydande osäkerhetsmarginaler. Många kriminella handlingar kommer aldrig till myndigheternas kännedom. En registrerad ökning av en viss typ av brott kan t. ex. bero på att samhällets kontrollåtgärder blivit mer effektiva på detta område eller på att anmälningsbenägenheten ökat.

Osäkerheten är särskilt stor när det gäller ekonomisk brottslighet. Ofta har de direkt inblandade gemensamma intressen att hemlighålla sina förhållanden. Det finns som regel ingen avgränsad grupp enskilda som är offer. Anmälningsfrekvensen är därför synnerligen låg. Samtidigt är de resurser som avdelas för spaning på detta område utomordentligt blygsamma.

Totalbedömningar av den ekonomiska brottslighetens omfattning utgår ofta från beräkningar av den s. k. svarta sektorns omfattning. I en OECD-studie som jämförde denna sektors omfattning i utvecklade marknadsekonomier hävdades att den knappast i något land översteg 4 procent. Eko-kommissionens uppfattning, som bygger på ett flertal olika studier, är dock att den svarta sektorn i Sverige, definierad som summan av oredovisade inkomster och felaktiga avdrag i inkomstdeklarationer, motsvarar 5-6 procent av bruttonationalprodukten. Räknat i pengar innebär detta enligt kommissionen att närmare 33-39 miljarder kronor år 1983 undandros från beskattning. Det teoretiska bortfallet av skatteinkomster kan beräknas till 23-27 miljarder. Att en sådan beräkning är osäker ligger i öppen dag. Den torde ändå ge en ungefärlig uppfattning om problemets omfattning.

Den svarta sektorn omfattar väsentligt mer än det vi definierat som

ekonomisk brottslighet. Enligt eko-kommissionen utgör enskilda personers skattefusk ungefär hälften av den svarta sektorn medan ekonomisk brottslighet svarar för den andra hälften. Enligt vad kommissionen kallar en försiktig skattning medförde den ekonomiska brottsligheten år 1983 att inkomster på 16–20 miljarder kronor undandrog beskattning vilket motsvarade ett skattebortfall på 11–14 miljarder. Detta samlade skattebortfall motsvarade ungefär en tredjedel av den totala statliga inkomstskatten. Omräknat på landets samtliga sex miljoner inkomsttagare skulle detta innebära att var och en förlorade cirka 2 000 kronor p.g.a. ekonomisk brottslighet år 1983. Samtidigt bör man komma ihåg att en del av ekobrottslingarnas orättmätiga "vinster" återförs till konsumenterna i form av priser som är lägre än vad seriösa näringsidkare kan erbjuda.

Den ekonomiska brottsligheten är inte jämnt spridd över samhällsekonomin. Riksskatteverkets kontrollaktioner och andra undersökningar har sålunda visat att illegal näringsverksamhet är mycket omfattande i vissa branscher. Vanligen rör det sig om sektorer där det finns många små företag som arbetar med enkel utrustning, liten företagsledning, många kunder och underleverantörer och många korttidsanställda. Det står också klart att ekonomisk brottslighet är mycket vanlig i samband med konkurser. Enligt en av eko-kommissionen refererad studie av 100 slumpvis utvalda konkurser har redan en preliminär genomgång lett till misstanke om ett eller flera brott i två tredjedelar av fallen. När granskningen är avslutad kommer andelen misstänkta fall, enligt en "initierad gissning", att hamna i närheten av tre fjärdedelar. Enligt eko-kommissionen leder ekonomisk brottslighet i samband med konkurser till förluster för de anställda, leverantörer och kreditorer på mer än någon miljard. Siffrorna kan emellertid ligga åtskilligt högre.

Den ekonomiska brottslighetens skadeverkningar

Den ekonomiska kalkylen är bara ett sätt att beräkna den ekonomiska brottslighetens omfattning. Som jag ser det gäller de viktigaste skadeverkningarna framför allt betingelserna för den seriösa näringsverksamheten och hotet mot den osynliga moralkod som bär upp alla fria samhällen.

Näringsidkare som ägnar sig åt ekonomiska brott undviker ofta att betala sociala avgifter för anställda, moms och inkomstskatt. Detta ger naturligtvis stora kostnadsfördelar gentemot konkurrenter som gör rätt för sig. Även mycket ineffektiva företag kan därför med illegala metoder blomstra och slå ut seriösa och mer effektiva företag. Tillgängliga uppgifter tyder på att ekonomisk brottslighet nått en farlig spridning i vissa branscher. Enligt en undersökning som gjorts på uppdrag av Sveriges hantverks- och industriorganisation (SHIO) anser ungefär var tredje småföretagare inom service, handel, hantverk och byggnadsverksamhet att den ekonomiska brottsligheten är ett mycket stort eller ganska stort problem. Därmed blir den helt enkelt ett hot mot seriösa småföretagares möjligheter

att överleva. Ett första syfte med den kamp mot ekonomisk brottslighet som nu inleds måste därför vara att garantera rimliga och rättvisa konkurrensbetingelser för de företagare som arbetar i enlighet med demokratiskt antagna regler och krav.

Vid sidan av seriösa konkurrenter finns det flera andra som mer direkt drabbas av den ekonomiska brottsligheten. Anställda kan drabbas mycket hårt av exempelvis planerade konkurser och eftersatt arbetarskydd. Kunder och konsumenter är de direkta offren vid bl. a. konsumentbedrägerier och fuskarbeten. Leverantörer, kreditgivare och delägare gör ofta stora förluster i samband med gäldenärsbrott. Många gånger tvingas seriösa företag i konkurs på grund av sådana förluster. När det gäller miljöbrott kan var och en drabbas direkt vid sidan av de angrepp på gemensamma värden som dessa brott utgör.

Alla demokratiska samhällen vilar på lagar och regelsystem som antagits av en majoritet men förpliktar alla. De allra flesta av dessa regler är medborgarna överens om. Ibland föreställer man sig att det är samhällets kontrollresurser och sanktioner som garanterar att lagarna efterlevs. Men riktigt så är det inte. I flertalet fall följer medborgarna gällande regler även när kontrollen är bristfällig och sanktionerna oklara. Denna frivilliga efterlevnad är synnerligen viktig. Redan små förändringar av medborgarnas "naturliga" ärlighet och hederlighet får dramatiska konsekvenser.

Denna frivilliga laglydnad bygger inte minst på att lagar, regler och sanktioner uppfattas som rimliga och riktiga och har stöd i människors rättsmedvetande. Det är också viktigt, kanske särskilt i fråga om ekonomisk brottslighet, att människor anser att de lever i ett solidariskt samhälle. Och solidaritet är inte ett honnörsord fritt svävande över den materiella verkligheten. Solidariska band mellan människor formas i ett växelspel mellan ekonomisk utveckling och värderingar med förankring i en lång kulturell och social tradition. Ett solidariskt beteende kan i längden bevaras endast om det ter sig rationellt för den enskilde. Hederlighet och hjälpsamhet måste få sin belöning i omgivningens handlande. Man måste kunna lita på att andra medborgare handlar efter ungefär samma normer som man själv. Om det blir uppenbart att alltför många för egen vinning bryter mot denna solidaritet kommer samhällsmoralen i gungning. Det blir inte rationellt för den enskilde att bibehålla en moralkodex som alltför många gjort sig av med.

Alla inser att en frivillig efterlevnad av reglerna om t. ex. god affärssed är vida överlägsen utifrån kommande kontroller och sanktioner; men det fungerar bara om alla - eller nästan alla - också praktiserar denna insikt. När det gäller ekonomisk brottslighet är situationen nu så bekymmersam att en ökad statlig kontroll är nödvändig för att bibehålla och stärka tilltron till vikten av ett gemensamt solidariskt ansvar för grundläggande samhällsliga normer. Dessa insatser bör emellertid kompletteras med olika branschens egna åtgärder i form av frivillig självsanering och skärpt social kontroll från anställda, konkurrenter och konsumenter.

Ekonomisk brottslighet och traditionell brottslighet

Det finns flera viktiga skillnader mellan ekonomisk brottslighet och annan brottslighet. De traditionella brotten drabbar vanligen direkt enskilda individer som har ett starkt intresse att anmäla saken till myndigheterna. Merparten av de ekonomiska brotten är utan synliga offer i den meningen att de riktas mot det allmänna eller kollektivet skattebetalare. Därför kommer ekonomiska brott endast i begränsad utsträckning till polisens och rättsväsendets kännedom genom anmälningar från målsägande eller från allmänheten i övrigt.

Polisen har också begränsade möjligheter att genom sedvanlig spaning upptäcka ekonomiska brott. Till betydande del är det i stället en rad andra myndigheter, som skattemyndigheterna, tullen eller kronofogdarna, som har störst möjligheter att i sin verksamhet träffa på misstänkt ekonomisk brottslighet. Speciella problem finns därför när det gäller hur formerna för spaning, utredning och samarbete mellan myndigheter skall organiseras. Bl. a. måste man ta ställning till i vilken utsträckning och på vilket sätt myndigheter med primärt andra uppgifter bör engageras i arbetet mot den ekonomiska brottsligheten.

Rättsväsendet och då särskilt polisen har i allt väsentligt byggts upp för att förhindra och beivra den traditionella brottsligheten. Lagstiftning och andra regelsystem har också i allt väsentligt utformats med sikte på att komma till rätta med traditionella brott. Verksamheten inom rättsväsendet, vad gäller inriktning, arbetsmetoder och organisation, tar därför sikte på denna typ av brottslighet. Detta förhållande blir mycket tydligt i samband med spaning och utredning om ekonomisk brottslighet. Polisen saknar ofta kunskaper, erfarenheter och resurser för att på ett tillfredsställande sätt kunna utreda de mycket omfattande och komplicerade händelseförlopp som förekommer i samband med ekonomiska brott. Många gånger kräver utredningen ingående ekonomiska insikter och förståelse för komplicerade juridiska frågor inom det civilrättsliga området. Detta innebär att polisen i huvudsak måste lita till ekonomisk expertis och insatser från framför allt skattemyndigheterna. För de rent juridiska bedömningarna svarar åklagarna som leder utredningar av det komplicerade slag som det ofta är fråga om i samband med ekonomiska brott. Samtidigt är vanligen bevisproblemen påtagliga. Liknande problem gör sig också gällande vid rättegångarna. Det finns särskild anledning att peka på att tillämpliga straffregler och processuella regler i allmänhet är anpassade till relativt enkla och okomplicerade förfaranden. Det kan därför vara svårt att på ett riktigt sätt dela upp och juridiskt klassificera mer komplicerade händelseförlopp.

Även åtgärder för att förhindra brott är speciella i samband med den ekonomiska brottsligheten. Brotten bygger många gånger på ett aktivt och planerat utnyttjande av luckor eller ofullkomligheter i administrativa kon-

trollsystem. Erfarenheterna visar också att intresset av att motverka ekonomisk brottslighet aktualiserar ändringar i lagar och administrativa system som primärt är avsedda att tillgodose helt andra ändamål. Intresset av att motverka brottsligheten måste då vägas mot andra intresen.

3 Resursfördelningen inom rättsväsendet

År 1982 kom närmare en miljon brott till polisens kännedom. Drygt 800 000 gällde brott mot brottsbalken; i första hand stölder, bedrägerier, våldsbrott och skadegörelse. Omkring 180 000 utgjorde brott mot olika specialförfattningar; 70 000 av dessa var trafikbrott och nästan lika många innefattade narkotikabrottslighet.

Polisen får kännedom om dessa brott på två sätt: genom att de anmäls eller genom egna spaningsinsatser. I fråga om brotten mot brottsbalken anmäls cirka 90 procent medan flertalet brott som regleras i speciallagstiftning uppdagas genom polisens eller andra myndigheters verksamhet.

Den övervägande delen av kriminalpolisens arbete avser brott som anmäls till polisen. Fördelningen av resurser inom polisen styrs därigenom i stor utsträckning av de anmälningar som kommer utifrån. Denna disposition av resurserna inom polisen får följd effekter för inriktningen av arbetet inom övriga delar av rättsväsendet. Åklagare, domstolar och kriminalvårdsmyndigheter kommer i huvudsak att sysselsättas med anmälda brott. Detta är, som eko-kommissionen konstaterar, den naturliga följden av kontrollapparatens uppbyggnad.

Dessa förhållanden skulle inte utgöra något problem -rättsväsendet skall i huvudsak svara mot allmänhetens anmälda behov – om vi inte ägde kunskap om den dolda ekonomiska brottslighetens omfattning och skadeverkningar. Direkta ekonomiska kostnader beräknas till 10–20 miljarder. Därtill kommer de svårbedömbara återverkningarna på marknadsekonomins effektivitet. Mot detta skall ställas kostnader för den traditionella brottsligheten på 2–3 miljarder kronor.

En osäker jämförelse av olika brottskategoriers kostnader kan naturligtvis inte ligga till grund för beslut om hur polisens och rättsväsendets resurser skall disponeras. En mycket betydande andel av alla poliser måste även framgent syssla med att upprätthålla allmän ordning och bekämpa traditionell brottslighet. Men oberoende av hur man jämför är det alldeles uppenbart att samhällets resurser för att bekämpa ekonomisk brottslighet måste förstärkas. Eko-kommissionen beräknade att omkring en procent av den kriminalpolitiska kontrollapparatens resurser – dvs. polis, åklagare, domstolar och kriminalvård – användes för åtgärder riktade mot eller föranledda av ekonomisk brottslighet.

Den 1 juli fanns cirka 9 000 poliser för allmän övervakning och trafikövervakning och omkring 5 000 kriminalpoliser, men endast 240 tjänster

särskilt inrättade för bekämpning av ekonomisk brottslighet. Man bör emellertid lägga till att ett avsevärt antal av de övriga poliserna, främst då vid bedrägerirotlarna, tidvis ägnar sig åt att utreda ekonomisk brottslighet. På åklagarsidan är proportionen något rimligare. Det finns 640 åklagare. Räknat som årsarbeten arbetar 35–50 med ekonomisk brottslighet.

Även inom andra myndigheter som berörs av ekonomisk brottslighet finns det anledning att överväga omDispositioner. Det är sålunda uppenbart att skattekontrollen är relativt ensidigt inriktad på enskilda. Varje år kontrolleras omkring 6,5 miljoner personliga inkomstdeklarationer medan ett företag i genomsnitt revideras en gång på 40–60 år. Detta står inte i någon som helst proportion till möjligheterna att begå skattebrott. Eko-kommissionen pekar också på det förhållandet att exportörer varje år tillgodogörs cirka 35 miljarder kronor i form av avdrag för ingående moms eller restitution. Men år 1981 sysslade endast tre av tullverkets 4 000 anställda med att kontrollera exportörernas uppgifter. Eko-kommissionen menar att kontrollen av den viktiga brottslighet som förekommer i samband med export i realiteten är så gott som obefintlig. På just detta område har emellertid, i enlighet med eko-kommissionens förslag, en rad åtgärder vidtagits som innebär en väsentligt mer skärpt kontroll. Erfarenheterna under den närmaste tiden får visa om ytterligare förstärkningar är nödvändiga.

Det är mot den här skisserade bakgrunden man måste bedöma behovet av åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. Helt klart är att det inte finns någon annan brottskategori som i förhållande till sin omfattning och sina skadeverkningar leder till så få ingripanden. Det fortsatta arbetet måste präglas både av att resurser omDispositioneras och att verksamhetens inriktning ändras. Detta får emellertid inte leda till att kampen mot den typ av brott som innebär hot mot människors trygghet och integritet eftersätts.

4 Principiella överväganden

Rättssäkerhet

Rättssäkerhet i traditionell mening, s. k. formell rättssäkerhet, innebär bl. a. att medborgarna inte skall kunna utsättas för rättsverkningar som de inte kunnat förutse. Detta förutsätter bl. a. att lagarna är så tydliga att man vet vad som är tillåtet och vad som inte är det och att tänkbara sanktioner är kända.

Under senare år har ett nytt rättssäkerhetsbegrepp börjat användas. Denna s. k. materiella rättssäkerhet innebär att de rättigheter och skyldigheter som lagstiftningen anger också skall motsvaras av den praktiska tillämpningen. Medborgarna skall kunna utgå ifrån att de inte drabbas av brottsliga handlingar. För att den materiella rättssäkerheten skall vara

tillfredsställande måste brottsnivån hållas nere och de brott som ändå begås måste bli föremål för sanktioner.

Man kan inte bortse från möjligheten att formell och materiell rättssäkerhet kan komma i motsättning till varandra. Åtgärder för att mer effektivt bekämpa brottsligheten kan gå ut över den formella rättssäkerheten. Ställer man å andra sidan mycket höga krav på den formella rättssäkerheten så kan detta hämma möjligheterna till effektiv brottsbekämpning. Avvägningen mellan formell och materiell rättssäkerhet måste vägledas av en vital, demokratisk debatt.

De tänkbara motsättningarna skall emellertid inte överdrivas. I långa stycken är det snarare så att effektiv brottsbekämpning och hög formell rättssäkerhet ömsesidigt stöder varandra. Och inget av begreppen är absolut. Det är fråga om ideal mot vilka vi ständigt måste sträva.

Chefen för justitiedepartementet kommer senare att mer utförligt behandla rättssäkerhetsfrågorna och då bl. a. de skillnader som gäller beträffande straffrättsligt och icke straffrättsligt reglerade områden. Här vill jag bara, delvis med anledning av den debatt som förekommit i anslutning till eko-kommissionens betänkanden, slå fast att krav på formell och materiell rättssäkerhet i fråga om ekonomisk brottslighet gör sig gällande med samma styrka som på andra områden. Jag kan emellertid inte se några stora problem i detta hänseende med anledning av de förslag som eko-kommissionens rapporter föranleder. Eko-kommissionen har inte föreslagit och riksdagen kommer inte i någon nämnvärd utsträckning att föreläggas förslag om nykriminalisering. I huvudsak kommer förslagen att avse förstärkningar och omdispositioner av resurser, förenklingar av gällande regelsystem och nya arbetsmetoder för att bekämpa en redan kriminaliserad verksamhet i enlighet med regler som redan gäller.

Enkelhet och rättvisa

I alla utvecklade marknadsekonomier finns ett omfattande regel-, kontroll- och sanktionssystem för enskilda och företag. Vid sidan av den mer välkända lagregleringen av all brottslig verksamhet finns sådant som säkerhetsföreskrifter för en rad industriella produkter, normer för kvalitet och standard, säkerhetsbestämmelser för fordon och trafikanter, regler och bidrag och förmåner för företag och enskilda. Många regler medför stora effektivitetsvinster. Att det finns normer för byggnads- och anläggningsverksamhet innebär sålunda att man slipper reglera alla detaljer i de tiotusentals avtal som varje år träffas på detta område.

Varje enskild regel har ett bestämt syfte om vilket det ofta råder en betydande enighet. När regleringen av ett visst område blir mycket omfattande och svåröverskådlig uppkommer emellertid ett antal icke avsedda och vanligen oönskade effekter. En viss regel kan, i kombination med det

redan existerande regelsystemet, få delvis andra konsekvenser än de avsedda.

Den omständigheten att ett regelsystem är svårt att överblicka gör också att den enskilde medborgaren kan gå miste om rättigheter och förmåner som tillkommer honom. På skatteområdet är det utan tvivel så att en liten minoritet medborgare genom att utnyttja bankers experter och andra skattekonsulter kunnat skaffa sig väldiga förmåner genom att utnyttja legala kryphål. Denna möjlighet är i praktiken stängd för vanliga medborgare. De känner inte till de kryphål som finns och de har inte ekonomiska tillgångar som gör det meningsfullt och möjligt att anlita experter. Den icke avsedda effekten av ett komplicerat regelsystem är alltså att de mer välbeställda vinner förmåner på vanliga medborgarnas bekostnad.

Ett svåröverskådligt regelsystem kan också bli styrande på ett olyckligt sätt. När enskilda och företag kan skaffa sig mycket stora förmåner genom att anpassa sig till och utnyttja t. ex. avdragsmöjligheter och bidrag så kan detta få en negativ effekt för marknadsekonomin. Det blir relativt viktigare att känna till regelsystemet vilket går ut över den kraft och energi som satsas på att driva en effektiv produktion och utveckla nya produkter. Det är alltså viktigt att lagstiftaren vid beslut om skatteregler, avdragsbestämmelser och stöd till näringsverksamhet vet att de avsedda effekterna nås i en omfattning som mer än väl kompenserar de snedvridande styreffekter som sannolikt uppkommer.

Många regler, t. ex. inom skattelagstiftning, socialförsäkring och arbetsmarknad, motiveras med att man vill åstadkomma ökad rättvisa; ibland talar man om millimeterrättvisa. Detta kräver inte bara mycket detaljerade regler som tar hänsyn till en lång rad särfall; det innebär också att regleringen kontinuerligt måste anpassas till förändrade omständigheter och nyupptäckta särfall. Ingen vanlig medborgare hinner med att skaffa kunskap om alla sina rättigheter och möjligheter. Många människor finner det också moraliskt motbjudande att tänja skatteplaneringens gränser till det yttersta, vilket ju bl. a. innebär att undvika att betala för den samhällsservice alla får och har rätt till.

Det finns därför många skäl som talar för att en detaljreglering för att nå millimeterrättvisa inte är en framkomlig väg. De snedvridande bieffekterna blir sannolikt stora. Systemet kommer oundvikligen att missbrukas och därmed ge fördelar för dem som minst behöver dem. Det fortsatta reformarbetet i kampen mot ekonomisk brottslighet bör därför sikta mot att åstadkomma regler som är enkla och rättvisa vad gäller den faktiska effekten.

I debatten antyds ibland att Sverige i jämförelse med andra länder skulle vara ett mycket starkt reglerat samhälle. Detta är fel. Min översiktliga bedömning är att vi har en liberalare näringslagstiftning än flertalet andra OECD-länder. Inte heller är vår skattelagstiftning mer komplex och detaljerad. Den ekonomiska utvecklingen och de centrala politiska fördelnings-

frågorna tvingar alla industriländer att söka sig fram till lösningar på en lång rad särproblem. Slutresultatet har i alla länder blivit ett system vars precision och totaleffekt är svår att bedöma. Därmed har jag också sagt att det inte finns några genvägar till ett enklare och mer överskådligt regelsystem. Man måste gå fram stegvis och pröva reglers syfte och kostnader i varje enskilt fall. Vad jag här angett om strävanden att nå större enkelhet och rättvisa är alltså en allmän målsättning för ett långsiktigt arbete.

Näringsfrihet

Eko-kommissionen har i sitt betänkande angett ett antal viktiga principer för lagstiftning och andra åtgärder mot ekonomisk brottslighet. Sålunda bör de åtgärder som sätts in ha hög precision i den meningen att de i huvudsak endast drabbar de direkt berörda. Därigenom undviker man att regleringar och kontroller blir ett hinder för den seriösa affärsverksamheten. När ny lagstiftning införs bör man alltid beakta i vilken mån man kan kontrollera efterlevnaden. I valet mellan tvingande lagstiftning och frivillig självsanering menar kommissionen att man, när det finns rimliga möjligheter till framgång, bör välja det senare alternativet. Alla dessa principer gör sig med kraft gällande i bedömningen av åtgärder som mer markant berör den traditionella näringsfriheten.

Näringsfriheten är större i Sverige än i flertalet andra industriländer. I andra länder är det inte ovanligt att det krävs olika former av näringstillstånd för att bedriva affärsverksamhet även i mycket liten skala. I vårt land förekommer detta bara i ett fåtal branscher och då av särskilda skäl. Vissa bedömare menar att Sverige och Finland har en mer generös näringslagstiftning än något annat OECD-land. Bakgrunden är det stora värde vi tillmäter möjligheten att utan formellt krångel starta och driva näringsverksamhet. Att det kontinuerligt etableras nya företag har betydelse för selsättning, strukturomvandling och för möjligheterna att vidmakthålla ett rimligt mått av konkurrens.

Men denna vida näringsfrihet kan i längden bibehållas endast om den inte missbrukas i nämnvärd omfattning. Det är, som så ofta, fråga om en frihet under ansvar. Och det ansvaret gäller såväl respekten för konkurrens på lika villkor som hänsyn till kunder, anställda och det allmänna. Jag skall senare återkomma till det särskilda ansvar seriösa företagare och branschorganisationer måste ta på sig för att medverka till en självsanering som ett led i kampen mot ekonomisk brottslighet.

Eko-kommissionen har haft i uppdrag att överväga om man i vissa branscher skall kräva s. k. näringstillstånd för att någon skall få bedriva näring. Kommissionens bedömning är att läget på en del håll är så allvarligt att detta är nödvändigt trots att det strider mot vår traditionella syn på näringsfriheten och skulle drabba även seriösa företagare. *Näringsförbudskommittén*, som arbetat parallellt med eko-kommissionen, har nyligen

i sitt betänkande (SOU 1984: 59) *Näringsförbud* lagt fram förslag om att kraftigt utvidga möjligheterna att meddela näringsförbud. F. n. kan detta ske enbart i samband med konkurs. Näringsförbudskommitténs majoritet vill nu göra det möjligt att meddela näringsförbud också på grund av oegentligheter i samband med grova åsidosättanden mot exempelvis konsumenter och anställda.

Syftet med de båda förslagen är i stort sett identiskt. Det gäller att förhindra personer, som systematiskt och vid upprepade tillfällen begår grova ekonomiska brott och åsidosätter sina förpliktelser mot enskilda och mot det allmänna, från att fortsätta att bedriva näringsverksamhet. Beslut måste både i fråga om näringstillstånd och näringsförbud grundas på objektiva förhållanden som t. ex. konstaterade oegentligheter av viss omfattning.

Eko-kommissionens och näringsförbudskommitténs förslag bör behandlas i ett sammanhang. Detta kan ske först senare i höst när remissbehandlingen avslutats. Den fortsatta behandlingen av de båda förslagen kommer senare att beröras närmare av chefen för finansdepartementet.

5 Reformarbetets allmänna inriktning

Ekonomisk brottslighet måste ses i sammanhang med den allmänna samhällsutvecklingen och bekämpas genom en sammanhållen strategi som innefattar åtgärder också utanför det kriminalpolitiska fältet. Det är då av stor vikt att göra klart vilka typer och former av brott som det är särskilt angeläget att motverka och beivra. I likhet med vad som gäller för annan brottslighet är det naturligt att i första hand inrikta arbetet på att komma till rätta med den grova och kvalificerade brottsligheten. Jag delar därför eko-kommissionens bedömning om att resurser framför allt bör satsas på att bekämpa ekonomisk vinningskriminalitet inom ramen för eller med anknytning till näringsverksamhet, oavsett om brotten begåtts av enskilda eller grupper av enskilda inom verksamheten eller av företaget i sig. Som ytterligare krav har kommissionen ställt att det även i det enskilda fallet skall handla om brott som avser stora ekonomiska värden.

När det gäller möjligheterna till effektiv kontroll – särskilt i syfte att förebygga, förhindra och försvåra ekonomisk brottslighet – kan det bli nödvändigt att vidga perspektivet och ta upp den totala uppbyggnaden av olika rättsliga och administrativa system. För att effektivt kunna motverka allvarligt missbruk kan det vara nödvändigt att se över regel- och kontrollsystem som i sig gäller lindrigare företeelser och normalt inte betecknas som ekonomisk brottslighet.

Förebyggande åtgärder

Förebyggande åtgärder utmärks av sin generella karaktär. De är inte riktade mot vissa personer utan i princip mot var och en som är verksam inom ett område. Det är därför svårt att undvika att åtgärderna medför olägenheter också för dem som helt oberoende av åtgärderna skulle följa föreskrivna normer. Förebyggande åtgärder kan därför vara förenade med sådana olägenheter att de bör undvikas även om de skulle vara effektiva.

De förebyggande åtgärdernas generella karaktär medför också att det är svårt att rikta dem speciellt mot normbrott av mer allvarligt slag. Generella kontroller är vanligen av det slaget att mindre avvikelser är lika lätta att finna som större. I praktiken kan mera kvalificerade förfaranden t. o. m. vara svårare att förebygga genom kontroll eftersom det finns större risk att särskilda åtgärder vidtagits för att försvåra kontrollen. Förebyggande åtgärder kan därför förväntas ha sin största effekt när det gäller att påverka den allmänna brottsnivån.

Detta betyder emellertid inte att vi kan avvara förebyggande åtgärder i kampen mot den ekonomiska brottsligheten som helhet. Beträffande stora delar av den ekonomiska brottsligheten bör skärpta kontroller ha en klart återhållande effekt. Att dessa kontroller också motverkar mindre kvalificerad brottslighet är naturligtvis viktigt i sig. Dessutom innebär detta att resurser kan frigöras för kampen mot den grövre brottsligheten.

Förebyggande åtgärder kan vara av en rad olika slag. Självfallet spelar opinionsbildning liksom utbildning och information en betydande roll. Vid traditionell brottslighet läggs en betydande vikt vid olika sociala grundförutsättningar som exempelvis bostads- och fritidsmiljöer. Detta är naturligt eftersom det finns ett påtagligt samband mellan brottsfrekvenser och sociala förhållanden. När det gäller den ekonomiska brottsligheten synes samband av det slaget vara av mer underordnad betydelse. Vad som snarare träder i förgrunden är de tillfällen som finns i olika sammanhang att begå brott. Man kan när det gäller ekonomiska oegentligheter på ett ganska tydligt sätt följa hur missbruksmönster förändras beroende på såväl den allmänna ekonomiska utvecklingen som ny lagstiftning eller ändrade myndighetsrutiner.

Det är därför naturligt att arbetet med att förebygga ekonomiska brott i första hand inriktas på den grundläggande utbyggnaden av olika rättsliga och administrativa system. Det är då viktigt att man undviker svårkontrollerade detaljregleringar. Sådana medför alltid risker att också kontrollresurserna förskjuts från mer väsentliga områden till detaljer. Det är också viktigt att man söker gardera sig mot att effekten endast blir att missbruket flyttas från ett område till ett annat.

Självsanering

Det finns anledning att dröja något vid en speciell form av förebyggande åtgärd, nämligen frivillig självsanering i branscher där omfattande ekonomisk brottslighet anses förekomma. Detta borde kunna bli ett viktigt komplement till samhällets åtgärder. Det är ju inte frågan om något revolutionerande nytt. Inom flera branscher har etiska regler eller koder utarbetats och tillämpas relativt strikt. En sådan ordning är, när den fungerar, sannolikt mer effektiv och säkerligen mindre kostsam än en statlig kontrollapparat. Det finns också efterföljansvärda exempel på koder av detta slag som fungerat väl i andra länder.

Mot denna bakgrund är det utomordentligt oroande att eko-kommisionen ibland mötts med kallsinnighet när den velat diskutera dessa frågor med olika branschorganisationer. Skälen kan man bara spekulera om. Det kan röra sig om ren okunnighet. Fortfarande är, som jag redan nämnt, informationen om den ekonomiska brottslighetens omfattning och skadeverkningar otillräcklig. Detta får emellertid inte hindra oss från att vidta de åtgärder som utan tvivel är nödvändiga. Vi vet att ekonomisk brottslighet är ett så allvarligt problem i vissa branscher att åtgärder är nödvändiga.

Såväl för branschen som helhet som för enskilda seriösa medlemmar borde frivillig självsanering vara den mest tilltalande lösningen. Det skulle vara synnerligen illavarslande om inte etablerade branschorganisationer kunde samarbeta med myndigheterna för att bekämpa en verksamhet som utgör ett direkt hot mot den seriösa näringsverksamheten. Mot denna bakgrund är det utomordentligt tillfredsställande att SHIO låtit göra den tidigare nämnda undersökningen av småföretagares syn på den ekonomiska brottsligheten. Utredningen visar nämligen entydigt att seriösa småföretagare ser ett klart behov av kraftfulla åtgärder för att komma till rätta med problemen.

Resurser för kampen mot ekonomisk brottslighet

En viktig uppgift i kampen mot ekonomisk brottslighet måste bli att åstadkomma en betydande resursförstärkning. Detta bör kunna ske genom flera olika samverkande åtgärder.

Polis- och åklagarväsendet har redan fått en viss ökning av resurserna. Budgetåret 1983/84 inrättades inom polisväsendet sex nya eko-rotlar med ett trettiotal polismanstjänster. Samtidigt förstärktes de befintliga eko-rotlarna med ett tjugotal tjänster. Den 1 juli 1984 inrättades en ny eko-rotel vid polismyndigheten i Östersund med tre tjänster. Samtidigt tillfördes befintliga rotlar eller enheter 46 polismanstjänster. Dessutom avdelades en befattningshavare vid polismyndigheten i Visby för eko-brottsbekämpning.

För att ytterligare förstärka polisens resurser i kampen mot den ekonomiska brottsligheten föreslår chefen för justitiedepartementet senare i denna proposition att polisväsendet bör tillföras ytterligare 55 polismanstjänster för denna verksamhet. Resursförstärkningen delas upp på de tre kommande budgetåren. Revisorstjänsterna har visat sig vara mycket värdefulla i polisens arbete. Ytterligare fem tjänster för revisorer bör därför också inrättas. För att biträda polispersonalen bör dessutom 20 nya administrativa tjänster inrättas.

Även åklagarväsendets resurser förstärktes från den 1 juli 1983. Tolv nya åklagartjänster och en tjänst för en revisor inrättades. Med verkan från den 1 juli 1984 inrättades ytterligare tolv åklagartjänster och fyra tjänster för revisorer. När det gäller åklagarväsendet föreslår chefen för justitiedepartementet nu att sex nya åklagartjänster samt en tjänst för en revisor inrättas. Vidare föreslås medel för en mindre utökning av den administrativa personalen.

Den avgörande resursförstärkningen måste emellertid ske genom omfördelningar inom polis, skattemyndigheter och tull. Eko-kommissionen beräknar som nämnts att ungefär en procent av polisens resurser idag används för att bekämpa ekonomisk brottslighet. Utan att slå fast någon ny procentnivå som mål kan man konstatera att detta är en alldeles för liten andel. Skatte- och tullmyndigheterna bör i första hand se över sina kontrollrutiner i syfte att koncentrera uppmärksamheten på de i sammanhanget mest väsentliga områdena. Det är synnerligen viktigt att alla berörda myndigheter uppmanas att genomföra en ordentlig analys av mål och medel i verksamheten i syfte att åstadkomma en mer ändamålsenlig resursprioritering. Resultatet skulle med fördel kunna redovisas i samband med nästa anslagsframställning.

Förenklade regel- och kontrollsystem bör på sikt frigöra personella och andra resurser. Redan nu pågår inom regeringskansliet ett omfattande arbete på att avskaffa onödiga regler och förenkla existerande regelsystem. Detta är ett mödosamt arbete som kräver att man granskar varje enskilt regelkomplex i sitt sammanhang. Det är därför viktigt att samtidigt skärpa kravet på de nya regler som införs. Framför allt bör man försäkra sig om att man verkligen når avsedda effekter som klart uppväger de kostnader som är förenliga med nästan alla regleringar. Även risken för icke avsedda effekter och möjligheter att kontrollera efterlevnad bör granskas före beslut.

Slutligen bör en resursförstärkning kunna åstadkommas genom att berörda myndigheter samordnar sitt arbete och gemensamt koncentrerar sig på väsentligheter. På skatteområdet innebär detta framför allt att man i högre grad kontrollerar företag och enskilda som har stora möjligheter att undandra sig beskattning.

Ökad samordning

Det finns inte någon patentrösning som ensam kan motverka den ekonomiska brottsligheten och ge snabba resultat. Endast genom ett tålmodigt arbete där vi efterhand skaffar oss större kunskaper och erfarenheter kan vi hoppas att på sikt bemästra den ekonomiska brottsligheten.

Det kommer att krävas omDispositioner av resurser, organisatoriska förändringar och specialutbildning av personal inom flera olika myndigheter. De problem som den ekonomiska brottsligheten aktualiserar är ju inte begränsade till något visst rättsområde. Tvärtom är det snarast ett utmärkande drag att denna brottslighet spänner över mycket vida fält såväl när det gäller organisatoriskt ansvar som rättslig reglering.

Ofta är det andra myndigheter än polis, åklagare och domstolar som har det primära ansvaret för regelefterlevnaden eller först kommer i kontakt med misstänkta brott. Skattemyndigheterna, kronofogdarna och tullen spelar i detta hänseende en mycket viktig roll. Men också myndigheter som exempelvis konsumentverket, naturvårdsverket, livsmedelsverket och arbetarskyddsstyrelsen är av central betydelse på sina respektive områden. Och, som eko-kommissionen visat, det är främst andra rättsområden än det straffrättsliga som kommer i blickpunkten när det gäller lagstiftningsåtgärder mot den ekonomiska brottsligheten.

Den här antydda splittringen är i viss utsträckning ofrånkomlig. Den ekonomiska brottsligheten kan inte brytas ut och behandlas självständigt oberoende av det sammanhang det från fall till fall gäller. Vad som krävs är emellertid ett samarbete mellan flera olika myndigheter och en samordning utifrån en samlad strategi. Det är också viktigt att man vid planering av nya system eller reformer är medveten om vikten av att beakta missbruksrisker och kontrollaspekter.

Ibland är det viktigt att göra punktinsatser på vissa utvalda områden. Detta kan emellertid leda till att man får komplicerade och svåröverskådliga system som är svåra att tillämpa. Vissa frågor kan också vara av den karaktären att de helt enkelt inte går att lösa på ett tillfredsställande sätt inom ramen för gällande system. Det är därför angeläget att reformarbetet nu i högre grad inriktas på långsiktiga och generella lösningar. Genom eko-kommissionens arbete har en god grund lagts för att reformarbetet fortsättningsvis skall kunna ges en sådan inriktning.

6 Hemställan m. m.

Chefen för justitiedepartementet utvecklar senare de närmare riktlinjerna för det framtida reformarbetet mot ekonomisk brottslighet samt anmäler också vissa planer angående resurser för arbetet mot ekonomisk brottslighet. Han och chefen för finansdepartementet redovisar de övervä-

ganden som skett beträffande eko-kommissionens olika förslag och vissa andra förslag med anknytning till frågan om ekonomisk brottslighet. Anförandena redovisas i underprotokollen för respektive departement.

Statsrådet I. Carlsson anför.

Med hänvisning till vad jag och övriga statsråd har anfört hemställer jag att regeringen i en proposition

dels bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört om arbetet mot ekonomisk brottslighet

dels förelägger riksdagen vad statsråden Wickbom och Feldt har anfört för de åtgärder och de ändamål de har hemställt om.

7 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredragandena har anfört för de åtgärder och de ändamål som de har hemställt om.

Regeringen beslutar att de anföranden och förslag som redovisas i underprotokollen skall bifogas propositionen som bilagorna 1 och 2.

Bilaga 1

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1984-10-18

Föredragande: statsrådet Wickbom

Anmälan till proposition om riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet m. m.**1 Kriminalpolitiska överväganden****1.1 Inledning**

Den ekonomiska brottsligheten har fått en sådan omfattning och har sådana skadeverkningar att den utgör ett hot mot den seriösa näringsverksamheten och den grundläggande samhällssolidariteten. Det är därför nödvändigt att krafttag tas för att tränga tillbaka brottsligheten. Som statsrådet I. Carlsson redan konstaterat finns det inte någon patentlösning utan endast genom ett tålmodigt och brett reformarbete kan vi hoppas att på sikt bemästra problemen. Det är viktigt att detta arbete bygger på en genomtänkt strategi.

Ett framgångsrikt reformarbete mot den ekonomiska brottsligheten förutsätter emellertid inte endast att man gör klart för sig vilka väsentliga brister som nu finns och vilken allmän inriktning reformarbetet bör ha. En avvägning måste alltid ske mellan olika beaktansvärda intressen, och reformarbetet måste underordnas vissa allmänna vägledande principer.

Av skäl som har angetts nu är det viktigt att ställa upp riktlinjer för arbetet. Endast därigenom är det möjligt att åstadkomma konsekventa och samordnade resultat.

Arbetet mot ekonomisk brottslighet kan inte ses isolerat. Det utgör en del av samhällets kriminalpolitik. Kriminalpolitikens yttersta mål är att förebygga och motverka brott. Straffsystemet fyller givetvis en mycket viktig funktion i det sammanhanget.

Brottsligheten i ett samhälle och dess utveckling sammanhänger emellertid med en lång rad andra faktorer än rättsväsendets åtgärder mot brott. Under 1960- och 70-talen trängde denna insikt alltmer in i det kriminalpolitiska medvetandet. Det kriminalpolitiska intresset vidgades till att också

avse förebyggande åtgärder i en mycket vidare mening. Brottsligheten och dess utveckling sågs i samband med samhällspolitikens utveckling i stort.

Jag kan här exempelvis erinra om vad justitieutskottet anförde i ett betänkande år 1972 (JuU 1972:24) som utgjorde ett viktigt led i den kriminalpolitiska diskussion som ledde till att brottsförebyggande rådet (BRÅ) inrättades år 1974. Utskottet framhöll att den tilltagande brottsligheten ytterst var en följd av industrialiseringen, urbaniseringen och den samhälleliga utvecklingsprocessen över huvud taget.

Mot den bakgrunden ansåg utskottet att kampen mot brottsligheten måste föras på en mycket bred front med insatser från såväl samhället som enskilda. Det var i stor utsträckning fråga om åtgärder som låg utanför vad som vanligtvis brukade betraktas som kriminalpolitik. Det gällde, enligt utskottet, att ta initiativ, väsentligen i förebyggande syfte, vilka spänner över ett mycket brett fält och som till en del först på längre sikt kan resultera i en mer varaktig minskning av brottsligheten.

Som framgår redan av mitt anförande till årets budgetproposition (prop. 1983/84: 100 bil. 4 s. 16) äger dessa synpunkter enligt min mening fortfarande giltighet. De gör sig i hög grad gällande även vad angår den ekonomiska brottsligheten. Kampen mot den ekonomiska brottsligheten kräver ett omfattande reformarbete på en rad områden som inte direkt berör rättsväsendets åtgärder mot brott.

Detta utesluter inte att det är påkallat med reformer också inom rättsväsendets ram. Samhället har en skyldighet att verka för att de förbud och påbud som utfärdas också upprätthålls. Det är nödvändigt att medborgarna upplever att rättsväsendet fungerar på ett rättvist och korrekt sätt. Om straffsystemet framstår som ineffektivt och orättvist, kommer också de grundläggande normer som systemet är till för att upprätthålla att förlora sin legitimitet. I längden är detta förödande för den allmänna laglydnaden.

1.2 Förebyggande åtgärder

Som statsrådet I. Carlsson var inne på redan i sitt anförande bör en rationell kriminalpolitik inriktas på att förebygga brott. Varje brott, åtal och straff utgör i en mening ett misslyckande för samhället. Också kriminalisering som sådan syftar ytterst till att förebygga oönskade beteenden genom hot om negativa sanktioner.

Förebyggande åtgärder utmärks normalt av sin generella karaktär. De är i princip riktade mot personer som inte är föremål för rättsväsendets åtgärder på grund av brott. Det kan därför ibland vara svårt att undvika att åtgärderna, direkt eller indirekt, kan medföra olägenheter också för dem som helt oberoende av åtgärderna skulle följa föreskrivna normer. Detta innebär i praktiken en väsentlig begränsning i möjligheten att tillgripa förebyggande åtgärder. Förebyggande åtgärder kan vara förenade med sådana olägenheter att de även om de är effektiva bör undvikas.

Brott kan förebyggas genom en rad olika slags åtgärder. Självfallet är opinionsbildning liksom utbildning och information alltid viktigt i sammanhanget.

Vid traditionell brottslighet fäster man också ofta stort avseende vid olika sociala grundförutsättningar som exempelvis bostads- och fritidsmiljöer. I det sammanhanget är detta naturligt, eftersom det finns ett påtagligt samband mellan brottsfrekvenser och olika sociala förhållanden.

När det gäller den ekonomiska brottsligheten synes samband av det slaget vara av mer underordnad betydelse. Vad som snarare träder i förgrunden är hur pass lätt det från olika synpunkter är att få tillfälle att begå brott. Kriminologerna brukar här tala om tillfällesstrukturen.

Man kan när det gäller ekonomiska oegentligheter följa hur missbruksmönster förändras beroende på såväl den allmänna ekonomiska utvecklingen som ny lagstiftning eller ändrad myndighetspraxis. Det är uppenbart att förekomsten av oegentligheter inom olika branscher och olika yrkesgrupper har varierat kraftigt. Fastighetsmarknaden har exempelvis i vissa hänseenden sanerats påtagligt till följd av lagstiftningsåtgärder under senare år. Jag kan också erinra om de blomstringsperioder som exempelvis partrederier och vinst- och förlustbolagsaffärer haft.

Arbetet med att förebygga ekonomiska brott bör därför i första hand inriktas på den grundläggande uppbyggnaden av olika rättsliga och administrativa system. Man kan då inte begränsa perspektivet till mer kvalificerade förfaranden utan måste beakta missbrukskänsligheten och kontrollaspekterna i deras helhet.

Det är därvid viktigt att man undviker svårkontrollerade detaljregleringar. Sådana medför alltid risker att också kontrollresurserna förskjuts från mer väsentliga områden till detaljer. Det är också viktigt att man garderar sig mot att missbruket flyttas från ett område till ett annat.

1.3 Sanktioner

Även om de förebyggande åtgärderna är viktigast för en samlad strategi mot den ekonomiska brottsligheten måste också sanktionssystemet ses över.

Det är härvid naturligt att tyngdpunkten i likhet med vid annan brottslighet läggs vid brott av mer allvarligt och kvalificerat slag. Redan den för straffrätten grundläggande proportionalitetstanken talar för detta. Straffrättsligt tvång griper djupt in i enskildas integritet och frihet. En bedömning av olika förfarendens grovhet och förkastlighet måste sätta gränser för hur ingripande åtgärder som kan accepteras.

Att straff bör föreskrivas och tillämpas med urskillning och försiktighet innebär dock långtifrån att det skulle saknas utrymme för reformer. Den ekonomiska brottsligheten är i oacceptabelt stor utsträckning dold i den meningen att de enskilda fallen inte upptäcks och åtgärdas.

Det är också omvittnat att spaning, utredning och rättegång många gånger är förenade med sådana speciella problem att förfarandet blir ineffektivt. Bristerna kan gälla resurser, utbildning och kompetens eller formell handlägningsordning. I vissa fall är den straffrättsliga regleringen sådan att fall som är starkt straffvärda inte alls kan straffas eller endast leder till en mild reaktion. Bristen av detta slag bör självfallet avhjälpas.

1.4 Rättssäkerhet

För mig är det en given utgångspunkt att reformarbetet mot den ekonomiska brottsligheten måste genomföras utan att berättigade krav på rättssäkerhet och integritet åsidosätts.

Det är emellertid samtidigt viktigt att betona att faktorer som låga upptäcktsrisker, bristande resurser hos myndigheterna eller möjligheter att kringgå lagstiftningen inte får förväxlas med rättssäkerhetsgarantier. Att någon tvekan inte får råda om att samhället tänker ingripa mot dem som hänsynslöst struntar i gällande regler innebär inte att rättssäkerhetskänsligheten åsidosätts.

Det kan inte heller accepteras att frågan om rättssäkerhet begränsas till att gälla skyddet för de enskilda lagöverträdarna. Självfallet måste de hävdvunna rättssäkerhetsgarantier som finns i det hänseendet upprätthållas också i samband med ekonomisk brottslighet. Men att människor och samhället bereds skydd mot att utsättas för brott kan också ses som en fråga om rättssäkerhet. I diskussionen om den ekonomiska brottsligheten och rättssäkerheten får inte den aspekten tappas bort.

Debatten om rättssäkerhet försvåras många gånger av att begreppet används på ett svepande och allmänt sätt. Man klagar inte alltid vilka slags rättssäkerhetskänslighet som man avser. Ofta beaktas inte heller att de krav som kan ställas i rättssäkerhetskänslighet inte är entydiga utan sammanhänger med vilken form av reglering som är aktuell. Jag kommer därför att ta upp rättssäkerhetsproblematiken till närmare behandling i samband med att jag utvecklar vilka riktlinjer som bör gälla för reformarbetet med det straffrättsliga förfarandet.

2 Riktlinjer för det framtida reformarbetet

2.1 Inledning

Arbetet mot ekonomisk brottslighet är en del av kriminalpolitiken och den allmänna samhällspolitiken. Reformarbetet måste därför anpassas efter de målsättningar och principer som gäller i de sammanhangen. Riktlinjerna för kampen mot den ekonomiska brottsligheten blir därför till stor del sådana att de har giltighet även i andra sammanhang.

För att kunna tjäna till vägledning bör emellertid riktlinjerna också

anpassas till de speciella problem som den ekonomiska brottsligheten idag medför. Riktlinjerna kommer därför att inte endast avse mer allmängiltiga principer utan också olika faktorer som är av speciellt stor vikt för just detta reformarbete.

Eko-kommissionen har i sitt slutbetänkande redovisat sin syn på den inriktning som det framtida reformarbetet mot ekonomisk brottslighet bör ha. Kommissionen har härigenom lagt en värdefull grund för en samlad och genomtänkt reformverksamhet. De riktlinjer som jag i det följande föreslår att regeringen bör följa i reformarbetet överensstämmer också i allt väsentligt med de synpunkter som kommissionen utvecklat.

Reformarbetet mot ekonomisk brottslighet kan grovt sett sägas följa två linjer. Dels är det aktuellt med reformer som tar sikte på det straffrättsliga förfarandet i vid mening. Dels måste åtgärder vidtas som avser innehållet i och den allmänna uppbyggnaden av rättsliga och administrativa system som missbrukas i samband med ekonomisk brottslighet.

Åtgärder på det senare området utmärks av att de primärt är av förebyggande karaktär, även om också andra aspekter kommer in i sammanhanget. Åtgärderna rör normalt inte endast mer kvalificerade förfaranden utan regelefterlevnaden i sin helhet. Vad gäller reformer av det straffrättsliga förfarandet är de förebyggande aspekterna av mer indirekt karaktär. I det fallet kommer vidare den mer allvarliga och kvalificerade brottsligheten att stå i centrum.

En uppdelning av detta slag kan i praktiken inte renodlas. Det är ändå ändamålsenligt att använda den som utgångspunkt när det gäller att ställa upp riktlinjer för reformarbetet. Jag börjar med frågan om riktlinjer för den allmänna uppbyggnaden av rättsliga och administrativa system.

2.2 Den allmänna uppbyggnaden av rättsliga och administrativa system

Stöd för seriös näringsverksamhet

En allmän utgångspunkt vid lagstiftning bör alltid vara att de värden som lagstiftningen är avsedd att främja klart överstiger de olägenheter och kostnader för ökad kontroll m. m. som den ger upphov till. Kontroll och sanktioner får aldrig vara självändamål utan endast medel för att upprätthålla de materiella regler som kontrollen avser.

En mycket bred majoritet av landets näringsidkare är seriösa och följer lojalt de föreskrifter som gäller för deras verksamhet. För den helt övervägande delen av näringslivet är det också en självfallen utgångspunkt att man i sin verksamhet har ett ansvar och en skyldighet att bidra till en sund ekonomisk och social utveckling och att värna gemensamma värden.

Denna inställning har bidragit till att den svenska välfärden i allt väsentligt kunnat byggas upp utan svårare politiska och sociala motsättningar. Även i framtiden kommer ett seriöst och ansvarsfullt näringsliv att vara en grundförutsättning för välfärdsutvecklingen. *Lagstiftning och kon-*

trollsystem måste därför utformas med sikte på att utgöra ett stöd för den seriösa näringsverksamheten. Man får vid reformer inte glömma att det endast är en minoritet näringsidkare som systematiskt åsidosätter sina skyldigheter.

Seriösa näringsidkare har därför också rätt att kräva att samhället ansvarar för att de normer som styr deras verksamhet också följs av andra näringsidkare. Här, likaväl som i andra sammanhang, gäller att skyldigheter som ställs upp för gemensamma intressen måste bäras solidariskt. Överträdelse innebär alltid att den som begår överträdelsen skaffar sig orättmätiga konkurrensfördelar eller andra förmåner på den seriösa verksamhetens bekostnad.

Näringslivet kan också ställa anspråk på att samhället inte genom regler och kontroller på ett otillbörligt sätt försvårar en seriös näringsverksamhet. Olika kontrollfunktioner måste utformas så att de inte innebär påtagliga olägenheter för verksamheten. Kontrollen kan i så fall motverka sitt syfte. Endast om det förekommer omfattande och allvarligt missbruk bör mer ingripande generella kontrollåtgärder accepteras.

Kontrollpolitisk medvetenhet

Från samhällets utgångspunkt är det en ideal situation då de som berörs av ett normsystem anpassar sig till normerna oberoende av kontroll och sanktioner. Kontrollkostnaderna kan då minimeras. När man infört eller förändrat näringsrättsliga eller andra regleringar är det inte ovanligt att man som underförstådd förutsättning utgått från att efterlevnaden av normer kommer att bli mer eller mindre total. Frågan om kontroll och sanktioner har ägnats lite intresse eller helt förbisetts. I allmänhet har man visserligen kunnat återfalla på en existerande formell kontrollfunktion som skatteadministrationen eller polis- och åklagarväsendet.

Vad man har försummat är en analys av de faktiska förutsättningarna för kontrollen. Det förutsatta kontrollorganet kan sakna resurser eller kompetens för kontrollen. Lagstiftningen kan genom omfattande särregleringar och undantag vara alltför komplicerad för att effektivt kunna kontrolleras. Eller reglerna kan bygga på faktorer som det utan omfattande arbete saknas möjlighet att kontrollera.

Det bör vara en målsättning att bindande regler som ställs upp också i praktiken kan kontrolleras. Omvänt gäller att man bör undvika sådan kontroll som inte är av betydelse för de grundläggande materiella regler som kontrollen avser.

När man tillskapar särskilda kontrollorgan innebär detta alltid risker för att efterhand olika rutiner utvecklas som kan förlora kontakten med de materiella reglerna.

Kontrollförfaranden bör därför kontinuerligt omprövas för att kunna anpassas till ändrade regler och faktiska förhållanden. Kontrollresurserna bör inriktas på väsentligheter och inte på formaliteter eller detaljfrågor.

För att motverka den ekonomiska brottsligheten måste *kontrollpolitiska aspekter beaktas i samband med införande av ny och reformer av äldre lagstiftning*. Lagar och förordningar bör i möjlig mån utformas så att missbruk förebyggs. Lagstiftning som är särskilt missbrukskänslig bör ses över.

Vid reformarbetet är det självfallet angeläget att man har en klar målsättning och att man noggrant prövar på vilket sätt man bäst kan uppnå denna. Varje reform har emellertid också effekter i andra hänseenden än dem som reformen omedelbart avser. Dessa effekter måste också så långt möjligt beaktas och ofta avvägas mot reformens grundläggande syfte.

Sidoeffekter är ofta svåra att förutse. Om en lagstiftning inte tillgodoser de syften som avsetts bör den ses över. Detsamma gäller om det uppkommer sidoeffekter som inte varit förutsedda. Man bör eftersträva en hög överensstämmelse mellan olika reglers uttalade ändamål och deras faktiska tillämpning och konsekvenser. En sådan överensstämmelse är av avgörande betydelse för att en lagstiftning skall uppfattas som legitim. Detta är i sin tur nödvändigt för att i längden upprätthålla den allmänna regelefterlevnaden.

En förutsättning för en rationell kontrollpolitik är goda kunskaper om såväl det missbruk som förekommer som de problem som kontrollen är förenad med. Generella kunskaper om en viss brottslighets omfattning och totala skadeverkningar är visserligen av mindre betydelse när det gäller att beivra enskilda fall. När det gäller att utveckla metoder för kontroll och spaning liksom när det gäller att fatta beslut om hur resurser bör fördelas och användas är det däremot väsentligt med kunskaper om missbrukets omfattning, former och skadeverkningar. Av stor betydelse är också kunskaper om hur effektiva olika slag av åtgärder är.

Även om kunskaperna när det gäller den ekonomiska brottsligheten under senare år förbättrats, finns fortfarande väsentliga brister. En framgångsrik kamp mot den ekonomiska brottsligheten förutsätter därför en målmedveten satsning på forskning om brottslighetens former, omfattning och skadeverkningar liksom en seriös utvärdering av vilka effekter de åtgärder som satts in mot den ekonomiska brottsligheten haft.

Enkelhet

Ur kontrollpolitisk synvinkel är det önskvärt att de förhållanden som kräver kontroll är så få och lättkontrollerade som möjligt. Regleringar som förutsätter en hög kontrollnivå bör undvikas. Det är med hänsyn härtill väsentligt att *man vid införande av nya lagar och reformer av gamla strävar efter lösningar som är såväl lagtekniskt som administrativt enkla*.

Det är visserligen nödvändigt att man i lagstiftning lämnar utrymme för hänsynstagande till speciella omständigheter i de enskilda fallen. Varje särreglering och undantag ger emellertid upphov till nya kontrollbehov. Ofta kommer kontrollen i dessa fall att avse omständigheter som är av

perifer betydelse för lagstiftningens allmänna funktion. Samtidigt talar erfarenheterna för att varje kontrollsystem tenderar att koncentrera resurser på undantagssituationer även om de materiellt är av begränsad vikt. På detta sätt riskerar man att kontrollresurserna styrs från de områden som kan förväntas vara särskilt utsatta för mer kvalificerade överträdelser. Det ligger nära till hands att peka på de resurser som inom skatteväsendet tas i anspråk för kontrollen av enskilda inkomsttagares avdrag.

Enligt min mening bör därför den strävan efter "millimeterrättvisa" som ofta har varit vägledande när nya lagar utarbetats underordnas anspråken på lagteknisk och administrativ enkelhet. Också andra skäl talar för detta.

Samhället styrs idag i långt högre grad än tidigare av lagar och förordningar på en mängd olika områden. Mängden av regler skapar ofrånkomligen ett informationsproblem. Det blir svårt för de enskilda medborgarna att överblicka och bedöma konsekvenserna av alla regler. Detta problem växer ju mer detaljerade och fyllda av undantag som de enskilda lagarna är. Även om detaljregleringar och undantag är avsedda att åstadkomma "rättvisa" resultat i det enskilda fallet finns också risker att endast resursstarka grupper förmår utnyttja dem. Effekterna kan härigenom totalt sett bli mindre i stället för mer rättvisa resultat.

Samordning

En av orsakerna till att det kan vara svårt att skaffa sig överblick och kunskap om alla olika bestämmelser av betydelse för en viss näringsverksamhet är att reglerna ofta har vuxit fram oberoende av varandra. De kan därför ha delvis motstridiga syften. Ofta tillämpas också reglerna av olika myndigheter utan att någon samordning mellan dessa finns. Särskilt besvärligt blir det självfallet när ett begrepp, som exempelvis arbetstagarbegreppet eller inkomstbegreppet, har skiftande innebörd på olika områden.

Bristande samordning av detta slag är till nackdel inte endast när det gäller att få överblick över gällande regler. Den kan också leda till konsekvenser av annat slag för enskilda personer och företag t. ex. på det sättet att dessa åläggs skyldighet att i olika sammanhang lämna liknande uppgifter. Även om varje sådan skyldighet i sig kan synas bagatellartad kan den samlade effekten vara betungande för ett enskilt företag.

Den bristande samordningen innebär vidare att såväl missbruksriskerna som kontrollproblemen ökar. Vissa personer kan frestas att lämna olika uppgifter vid olika tillfällen.

Jag anser därför att reformarbetet bör inriktas på att *olika regelsystem samordnas både när det gäller de rättsliga konstruktionerna och administrationen.*

Självsanering

När reglering och kontroll av näringsverksamhet diskuteras är det alltför vanligt att man begränsar diskussionen till av staten sanktionerade regler

och formell myndighetskontroll. Detta medför lätt att man utgår från ett falskt antagande att ett motsatsförhållande skulle råda mellan samhällets intressen och intresset hos de näringsidkare reglerna berör.

Såsom jag redan tidigare berört är emellertid offentlig reglering avsedd att innebära ett stöd för en seriös näringsverksamhet. Det är inte heller ovanligt att näringsrättslig lagstiftning initierats av och utarbetats i nära samverkan med företrädare för näringslivet. För seriösa näringsidkare är det ett grundläggande intresse att den fria konkurrensen gäller faktorer som kvalitet, effektivitet, tillförlitlighet och ansvar. I ett kortsiktigt perspektiv är det möjligt att konkurrera just genom att eftersätta sådana krav. Det är en konkurrens som varken ligger i konsumenternas eller i näringslivets intresse.

Näringslivets intresse av en sund företagsamhet visar sig också i att man inom ramen för olika branschorganisationer och andra sammanslutningar, genom frivilliga överenskommelser och på annat sätt verkar för att upprätthålla vissa gemensamma grundläggande normer för näringsverksamhetens former och innehåll. Av stor betydelse är också den kontroll som sker genom delägare, kreditgivare, leverantörer och andra som berörs av ett visst företags verksamhet. Den förebyggande effekten av en kvalificerad och självständig revisionsverksamhet är exempelvis av stor betydelse. Ett annat exempel är den av eko-kommissionen uppmärksammade frågan om företags möjligheter att på samma sätt som stat och kommun kunna kontrollera leverantörer (Ds Ju 1983: 14).

Avgörande betydelse för att upprätthålla ett sunt näringsliv och motverka olika former av oegentligheter har också den verksamhet som bedrivs av arbetsmarknadens parter. För arbetstagarna är det ett livsviktigt intresse att motverka den oseriösa företagsamheten. Ofta är det arbetstagarna som mest påtagligt och omedelbart drabbas av den oseriösa verksamheten. Det är inte en tillfällighet att arbetstagarorganisationerna varit drivande i debatten om den ekonomiska brottsligheten. Genom sin verksamhet har de också, såväl i enskilda fall som generellt genom avtal och andra åtgärder, betytt mycket för att motverka oseriösa förfaranden.

I ett internationellt perspektiv är det också möjligt att iaktta hur man i en rad länder på olika områden tillämpar styrmedel som inte förutsätter direkt statlig normbildning och kontroll.

Sådan normbildning och kontrollverksamhet, eller med andra ord självsanerande åtgärder, har uppenbara fördelar i förhållande till statligt sanktionerade regler och kontroll av myndigheter. Förutsättningarna för en snabb och smidig anpassning till nya förhållanden är större. Kontrollen underlättas genom att den förläggs närmare de konkreta verksamheterna. Behovet av formella repressiva sanktioner minskar. Enligt min mening är därför *självsanerande åtgärder att föredra framför överordnad samhälls- lig normbildning och kontroll.*

Det bör dock framhållas att självsanering många gånger kan bli effektiv

endast om den stöds av ändringar i den offentliga regleringen. Dessa kan avse exempelvis möjligheterna till insyn och information, de grundläggande principerna för redovisning och bokföring eller rätten att vid missbruk ytterst påkalla offentlig prövning. Självfallet måste man också från fall till fall pröva om åtgärder som avtal, branschetiska regler och liknande är tillräckligt effektiva eller om de behöver kompletteras eller ersättas med överordnad samhällelig normbildning och kontroll.

Det är vidare viktigt att beakta att en seriös verksamhet inte endast förutsätter normer och kontroll utan också att näringsidkarna har kunskaper och förmåga att anpassa sig till de krav som gäller för verksamheten. De överträdelser som förekommer grundas långt ifrån alltid på ett medvetet kalkylerat åsidosättande av gällande regler. Ibland är det i stället okunnighet och slarv som lett fram till överträdelserna. Också uppsåtliga överträdelser kan ha sin bakgrund i att en näringsidkare på grund av bristande förmåga försatt sig i ekonomiskt trångmål eller en på annat sätt pressad situation.

Det är därför angeläget att söka upprätthålla en hög kunskapsnivå och kompetens bland näringsidkarna. Det allmänna har ett ansvar för att så sker. Det är viktigt att berörda myndigheter gentemot de enskilda kan fullgöra stöd- och servicefunktioner såväl i särskilda fall som generell genom att på ett effektivt sätt sprida korrekt och lättfattlig information om de olika skyldigheter och rättigheter som är förenade med näringsverksamhet. Ofta är det lämpligt att detta sker i samarbete med branschorganisationer och andra företrädare för näringslivet. Erfarenheterna visar att man på så sätt bättre kan anpassa informationen efter de behov som finns. Samarbete underlättar också att informationen når fram och får genomslagskraft.

Andra styrmedel än straff

När samhället tar på sig ansvaret för att utforma normer av olika slag behöver detta inte betyda att man inför bestämmelser om straff. Det finns en rik provkarta på rättsliga metoder att styra beteenden som inte förutsätter straffrättsliga ingripanden.

Bland rent ekonomiska styrmedel kan nämnas skadestånd, vitesförelägganden, regler om betalningsansvar och olika avgiftssystem. Genom bestämmelser om exempelvis eget kapital, likvidationsplikt och garantibelopp kan man söka trygga att betalningsskyldigheter också fullgörs. Med regler om tillståndsplikt och auktorisation kan man såväl generellt som i enskilda fall trygga att vissa villkor för en verksamhet upprätthålls. Näringsförbud, återkallande av tillstånd och ingripanden i en verksamhets förvaltning genom tvångsförelägganden eller på annat sätt kan användas som reaktion mot olika former av misskötsamhet. Exempelen kan mångfaldigas.

En allmän målsättning bör vara att *man i valet mellan straffrättsliga och andra samhällliga kontroll- och sanktionsmetoder bör ge de senare före-*

tråde. Det straffrättsliga regelsystemet bör så långt möjligt reserveras för grövre starkt klandervärda förfaranden. Man måste dock hålla i minnet att också vid ordningsföreseelser kan praktiskt användbara alternativ till en bötesstraff saknas.

Rättssäkerhetsaspekterna gör sig gällande med särskild styrka när det gäller straffansvar. Detta sammanhänger bl. a. med det moment av klander som utdömande av straffansvar innebär och den repressiva karaktär som sanktionerna har.

Detta innebär inte att man kan bortse från rättssäkerhetsfrågorna i samband med lagstiftning som inte är straffrättslig. Även i sådana fall bör kraven på rättssäkerhet ställas högt.

Rättssäkerhetskraven växlar emellertid beroende på vilken typ av lagreglering som är aktuell. Bestämmelser om skadestånd eller betalningsansvar bygger exempelvis på en generell bedömning av hur risker bör fördelas mellan olika berörda parter i samband med att en skada uppkommit. I motsats till vad som gäller i samband med straffansvar är det därför en naturlig metod att en presumtion ställs upp för någon viss parts ansvar.

Som ett annat exempel kan nämnas att det i samband med tillståndssystem normalt är naturligt att den som söker tillståndet har bevisbördan för att olika förutsättningar för tillståndet är uppfyllda. Inom straffrätten är det däremot en grundläggande princip att det är åklagaren som är skyldig att bevisa att förutsättningarna för ansvar föreligger. Inte heller kan man i samband med tillståndssystem och liknande ställa samma krav på strikt legalitet som inom straffrätten. Det straffrättsliga systemet är inriktat på enstaka händelser i förlutten tid. Alternativa styrmedel är däremot ofta sådana att de förutsätter en bred allmän lämplighetsbedömning där en rad olika faktorer beaktas och där det också ofta är fråga om att göra en prognos av framtida beteende.

2.3 Det straffrättsliga förfarandet

Effektivitet

I arbetet mot ekonomisk brottslighet har frågan om nykriminaliseringar spelat en underordnad roll. I allmänhet är straffvärda förfaranden också formellt straffbelagda.

Bristerna gäller främst förutsättningarna för att upptäcka och beivra överträdelse. Den viktigaste uppgiften när det gäller straffsystemet och den ekonomiska brottsligheten är inte att straffbelägga nya förfaranden utan att se till att de straffbestämmelser som finns också kan tillämpas när brott är begångna. Som jag senare skall återkomma till kan detta emellertid ibland kräva att man ser över bestämmelsernas systematiska uppbyggnad och närmare utformning.

Den ekonomiska brottsligheten har kunnat frodas och utvecklas under skydd av bristande kontrollresurser och omedvetenhet om dess faktiska

utbredning och skadeverkningar. När sökljuset riktades mot den ekonomiska brottsligheten visade det sig att vad många trodde var rena undantag och enstaka händelser i själva verket utgjorde en del av en vitt utbredd och allvarlig brottslighet. Men endast insikten om problemens omfattning har inte räckt för att komma till rätta med dem. Rättsväsendet har helt enkelt inte varit anpassat till att kunna hantera problemen.

Samtidigt har en bred opinion väckts för att samhället måste ta krafttag mot den ekonomiska brottsligheten. Detta uppfattas inte bara som en kriminalpolitikens utan hela samhällspolitikens viktigaste frågor. Den ekonomiska brottsligheten hotar den samhällssolidaritet som är grunden för välfärdssamhället. Det är i längden förödande för tilltron till rättsväsendet och för den allmänna laglydnaden om människor upplever att samhället står maktlöst inför en omfattande grov och kalkylerad brottslighet. Medborgarna har rätt att kräva att samhället inte bara förbjuder den ekonomiska brottsligheten utan också ansvarar för att förbuden upprätthålls. *Det straffrättsliga förfarandet måste effektiviseras.*

För ett effektivt straffrättsligt förfarande krävs att nödvändiga resurser finns tillgängliga. Det är här inte fråga endast om de totala resurserna inom rättsväsendet utan också om hur dessa resurser fördelas. Även om samhället har en förpliktelse att bekämpa all brottslighet måste prioriteringar göras. Dessa bör självfallet kontinuerligt omprövas mot bakgrund av ändrade förhållanden och nya kunskaper.

Den ekonomiska brottsligheten har totalt sett mycket omfattande skadeverkningar samtidigt som den ofta är av mycket grov karaktär i det enskilda fallet. Trots de satsningar som gjorts ägnas endast enstaka procent av rättsväsendets totala resurser åt den ekonomiska brottsligheten. Det finns inte någon annan brottskategori som i förhållande till brottslighetens totala skadeverkningar och de olika konkreta brotten straffvärde ägnas så begränsade resurser. Detta framstår som särskilt anmärkningsvärt med hänsyn till att utredning och lagföring av ekonomiska brott är mycket resurskrävande.

Mot denna bakgrund anser jag att *en successiv utbyggnad av rättsväsendets resurser mot den ekonomiska brottsligheten bör genomföras.*

Behovet av resurser för spaning och brottsuppdagande verksamhet är beroende av i vilken utsträckning brott anmäls till polisen. Vissa brott, som exempelvis narkotikabrott och ekonomisk brottslighet, är till stor del s. k. spaningsbrott som inte kommer till polisens kännedom genom anmälan från allmänheten. Polisen har emellertid otillräckliga resurser för och bristande erfarenhet av spaning mot ekonomisk brottslighet.

Avsikten har varit att de särskilda resurser som under senare år satsats i kampen mot den ekonomiska brottsligheten i betydande utsträckning skulle användas för spaning och brottsuppdagande verksamhet. I praktiken har det dock visat sig svårt att åstadkomma detta. Den rena utredningsverksamheten har haft en sådan omfattning att det varit svårt att bereda

utrymme för aktiv spaningsverksamhet. Samtidigt är det en av de viktigaste uppgifterna i arbetet mot den ekonomiska brottsligheten att öka upptäcktsriskerna.

Särskilt viktigt är detta när det gäller grövre kalkylerad brottslighet. Den förväntade upptäcktsrisken i sådana fall är av väsentlig betydelse för brottslighetens totala omfattning. En effektiv brottsuppdagande verksamhet är också omedelbart förebyggande genom att brottslig verksamhet kan avbrytas på ett tidigare stadium.

Spanings- och utredningsarbete bör därför *i första hand vara inriktat mot gärningar som kan misstänkas vara av grövre karaktär*. Vad gäller mer bagatellartade överträdelser bör strävan vara att utveckla förenklade förfaranden.

Samarbete

Vid traditionell brottslighet, som stölder och våldsbrott, är det i princip polis- och åklagarmyndigheterna som ensamma ansvarar för spaning och utredning. Vid ekonomisk brottslighet är det däremot vanligt att det är andra myndigheter som har det primära ansvaret för kontrollen av att gällande normer följs. Ser man till områden som exempelvis skattesystemet, import- och exportverksamhet, arbetarskydd och skyddet för den yttre miljön står det också klart att det är otänkbart med en annan ordning.

Det är inte heller enbart när det gäller det egna ansvarsområdet som myndigheter kan ha anledning att misstänka brottsliga förfaranden på grund av uppgifter som kommit fram i deras verksamhet. Det är exempelvis vanligt att tullen i sin verksamhet finner omständigheter som talar för att skattebrott har begåtts. Det är därför *angeläget att effektiva samarbetsformer utvecklas mellan de myndigheter som kan komma i kontakt med ekonomisk brottslighet*.

Det är också *angeläget att från svensk sida arbeta för ett vidgat internationellt samarbete i kampen mot den ekonomiska brottsligheten*. Det är mycket vanligt att ekonomisk brottslighet har internationell anknytning. En brottslig verksamhet kan ha förgreningar i många olika länder. Det är också fullt möjligt att från utländskt territorium medverka i eller begå brott mot svensk lagstiftning. Det är inte heller ovanligt att ekonomiska brottslingar håller sig undan i främmande länder. Detta är givetvis förhållanden som måste beaktas vid arbetet mot den ekonomiska brottsligheten.

Utbildning och kompetens

Även om det är naturligt att polisen och olika myndigheter samarbetar i kampen mot den ekonomiska brottsligheten kan ett sådant samarbete också vara förenat med problem. Myndigheterna har vid sidan av sina kontrolluppgifter ett ansvar för att ge enskilda stöd och hjälp till att kunna tillvarata sina rättigheter och till att på ett korrekt sätt kunna uppfylla sina förpliktelser.

Detta förutsätter att ett förtroendefullt samarbete mellan de enskilda och myndigheterna kan etableras. Skulle myndigheterna vara skyldiga att vidarebefordra uppgifter om varje konstaterad eller misstänkt överträdelse skulle ett sådant samarbete allvarligt försvåras. Myndigheterna måste ha möjlighet att handlägga mer bagatellartade överträdelser, som ofta beror på okunnighet eller slarv, utan att behöva underrätta polisen.

Ett annat problem är vilken roll olika myndigheter bör ha i de fall då frågan om straffansvar redan har aktualiserats genom att en förundersökning inletts eller på annat sätt. Ofta kräver en förundersökning olika former av specialkunskaper som polisen saknar men som finns företrädda hos myndigheten. Många gånger behöver myndigheten helt oberoende av frågan om straffansvar göra en närmare utredning. Att polisen i ett sådant fall skall kunna utnyttja myndighetens utredning är självklart liksom också att myndigheten bör beakta att polisutredning pågår och vid behov exempelvis påskynda sin egen utredning.

Vid sidan härav kan naturligtvis polis- och åklagarmyndighet ha anledning att utnyttja den kompetens som finns vid en viss myndighet genom att inhämta råd och utlåtanden från myndigheten. Det är dock viktigt att beakta att det är förundersökningsledaren som ansvarar för förundersökningen. Sedan ett ärende väl blivit föremål för förundersökning skall i normala fall andra myndigheter än polis- och åklagarmyndighet inte ta självständig befattning med utredningen eller bedömningen av vilka åtgärder den bör leda till.

Det måste emellertid beaktas att man av effektivitetsskäl eller för att undvika att rättsväsendets instanser belastas med ärenden som inte framstår som angelägna från allmän synpunkt kan ha anledning att göra avsteg härifrån. Jag kan här exempelvis erinra om de särskilda regler som gäller för tullens verksamhet. I flera fall är det också en förutsättning för att åklagare skall få väcka åtal att någon annan myndighet lämnat sitt medgivande till åtal. I vad mån sådana speciella regler bör förekomma måste prövas från fall till fall. Att andra myndigheter tar självständig befattning med brottmålsfrågor förutsätter emellertid att detta framgår av uttryckliga regler. Dessa bör också vara sådana att någon oklarhet inte uppkommer om ansvarsfördelningen i de enskilda fallen.

Principen bör dock vara att om inte starka skäl talar för en annan ordning skall handläggningen av frågor om straffansvar för ekonomisk brottslighet ske inom ramen för rättsväsendets normala organisation.

Utredning och annan handläggning av ekonomisk brottslighet kräver emellertid speciella kunskaper både i ekonomiska frågor i allmänhet och om olika särskilda rättsområden som kan aktualiseras i sammanhanget – kunskaper som ofta saknas inom rättsväsendet.

Särskild uppmärksamhet måste därför ägnas åt att *främja att de befattningshavare inom rättsväsendet som handlägger frågor om ekonomisk brottslighet har lämplig utbildning och kompetens för uppgiften*. En sådan

strävan underlättas om handläggningen koncentreras till vissa befattningshavare. Det blir härigenom möjligt med riktade utbildningsinsatser samtidigt som handläggarna får möjlighet att utveckla sin förmåga genom praktiska erfarenheter. En sådan koncentration har redan ägt rum inom polis- och åklagarväsendet. Redan det gällande regelsystemet medger att en viss ökning av koncentrationen kan ske även på domstolsplanet.

Vid sidan av utbildning av befintlig personal inom rättsväsendet bör också prövas i vad mån rättsväsendet bör tillföras särskilt sakkunnig personal för handläggningen av frågor om ekonomisk brottslighet. Exempelvis kan polis- och åklagarmyndigheterna behöva stöd av revisorer och domstolarna av särskilda experter.

Snabbare förfarande

Bristerna i det straffrättsliga förfarandet gäller inte endast att upptäcktsriskerna är alltför låga. I de fall som blir föremål för utredning och beivrande är förfarandet många gånger oacceptabelt utdraget. Detta gäller särskilt vid skattebrott men också i andra fall kan berättigad kritik riktas mot de långa tider som går mellan misstanke och dom. Det framtida reformarbetet bör inriktas på *att genom olika åtgärder främja möjligheterna till ett snabbare förfarande.*

En rad omständigheter medverkar till att förfarandet idag ofta tar alltför lång tid. Bristande resurser eller kompetens är bidragande faktorer. Många gånger beror tidsutdräkterna på processuella faktorer. Detta gäller exempelvis vid skattebrott där förfarandet kan fördröjas i åratal på grund av att utgången i ett skattemål måste avvaktas.

Snabbheten i förfarandet beror emellertid inte endast på själva förfarandets uppläggning och tillgängliga resurser. Av betydelse är också utformningen av straffbestämmelserna. Det är dessa som styr vilken utredning och vilken bevisning som krävs i det enskilda fallet.

Jag har tidigare sagt att de flesta straffvärda gärningar i och för sig också är straffbelagda. Detta utesluter emellertid inte att det finns behov av att se över formerna för kriminalisering av olika gärningar. Svåröverskådliga och oklara regler medför osäkerhet och onödiga tillämpningsproblem som utgör hinder för en effektiv handläggning. Gränserna för det straffbara området kan behöva preciseras och anpassas till förändringar som inträtt i det ekonomiska livet. Datatekniken har exempelvis inneburit möjlighet till starkt straffvärda förfaranden som är svåra att passa in på ett naturligt sätt inom ramen för gällande rätt. Betydelsen av ändringar i olika straffbestämmelser när det gäller att åstadkomma ett effektivt och snabbt förfarande skall inte undervärderas.

Samordnad lagstiftning

De olika straffbestämmelser som kan aktualiseras i samband med ekonomisk brottslighet finns, förutom i den allmänna strafflagen, spridda över ett

mycket stort antal specialstraffrättsliga författningar. Förhållandet mellan de olika straffbestämmelserna är ofta oklart. Samma förfarande kan falla under flera bestämmelser, som kan ha helt olika straffskalor.

Förutom de rent juridiskt-tekniska problem som en splittrad reglering av detta slag kan medföra blir systemet svåröverskådligt och komplicerat. Detta innebär inte endast att regleringen blir svårtillgänglig och svårbegriplig för allmänheten utan också att problem uppkommer för rättstillämpningen. På längre sikt bör strävan vara att *straffbestämmelserna mot den ekonomiska brottsligheten skall samordnas och förenklas varvid mer straffvärda förfaranden bör regleras i en samlad lagstiftning.*

Rättssäkerhet

De riktlinjer för reformer av det straffrättsliga förfarandet som jag nu har diskuterat syftar främst till att öka effektiviteten i det straffrättsliga systemet. Det råder en bred enighet om att detta är en viktig uppgift. Den oenighet som finns om vilka åtgärder som bör vidtas gäller dock inte endast i vad mån olika förslag är effektiva för sitt ändamål. Ett ständigt återkommande tema i debatten är också om olika förslag är förenliga med kraven på rättssäkerhet. Debatten försvåras av att rättssäkerhetsbegreppet används med skiftande innebörd. Olika uppfattningar finns om såväl begreppets allmänna innehåll som vilka delar som är särskilt väsentliga att betona.

På ett allmänt plan kan man säga att vad som främst utmärker ett rättssystem som präglas av rättssäkerhet är att medborgarna behandlas lika inför lagen samt att lagen är så utformad att det är möjligt att förutse hur lagen kommer att tillämpas.

Det förekommer också att man betecknar de faktiska möjligheterna att i det enskilda fallet nå ett rättvist resultat som en rättssäkerhetsfråga. Rättssäkerhet i denna mening, ofta kallad materiell rättssäkerhet, kan strida mot intresset av förutsebarhet som då kan kallas formell rättssäkerhet. Allmänt utformade regler som ger rättstillämpningen stor möjlighet att anpassa sina beslut efter förhållandena i det enskilda fallet minskar förutsebarheten men kan öka möjligheterna att åstadkomma resultat som framstår som materiellt rättvisa. På straffrättens område finns exempelvis regler om påföjdseftergift och åtalsprövning som är av detta slag.

Ibland skiljer man mellan formell och materiell rättssäkerhet på ett annat sätt än det som jag nyss angav. Med formell rättssäkerhet förstår man närmast de garantier som finns mot att medborgarna i det enskilda fallet utsätts för rättsverkningar som inte är i överensstämmelse med i förväg utfärdad klar och tydlig men generell lagstiftning. Med materiell rättssäkerhet förstår man i stället de garantier som finns för att de rättigheter och skyldigheter som lagstiftningen ger medborgarna också motsvaras av den praktiska tillämpningen.

En hög materiell rättssäkerhet förutsätter alltså bl. a. att brottsnivån är låg och att brott som begås rent faktiskt också blir föremål för sanktioner. Istället för om materiell rättssäkerhet talar man ofta om intresset av rättskydd och rättstrygghet eller effektivitet.

Oavsett om man talar om formell eller materiell rättssäkerhet i den ena eller andra meningen är det viktigt att komma ihåg att rättssäkerhet inte är något absolut begrepp utan ett ideal mot vilket man bör sträva. Vad som är materiellt rättvist är alltid öppet för olika uppfattningar. Inte något rättssystem kan på förhand vare sig klart reglera alla tänkbara situationer eller lämna fullständiga garantier mot att medborgare drabbas av materiellt felaktiga beslut i det enskilda fallet. Brister kommer också alltid att finnas i rättssystemens allmänna effektivitet och olika rättssäkerhetshänsyn kommer alltid att behöva avvägas mot varandra och mot andra intressen.

Detta gör inte att rättssäkerhetsdebatten blir mindre viktig. Det förhåller sig tvärtom. Rättssäkerheten är ett värde som vi kan värna och bevara endast genom en fri, öppen och kritisk debatt. Just det förhållandet att rättssäkerheten inte kan reduceras till förekomsten av vissa lagar eller paragrafer gör det nödvändigt med en fortlöpande debatt.

I debatten om rättssäkerhet förekommer det att man sätter rättssäkerhet och effektivitet i motsatsställning till varandra. Strävan efter hög effektivitet skulle gå ut över den formella rättssäkerheten medan högt ställda krav på formell rättssäkerhet skulle innebära hinder för effektivitet. I viss utsträckning är naturligtvis detta riktigt. Det är ofrånkomligt att det finns situationer då en avvägning mellan kraven på effektivitet och formell rättssäkerhet måste ske.

Enligt min mening betonas emellertid motsättningen ofta alltför mycket. Ett ineffektivt straffsystem innebär visserligen att fler skyldiga går fria men är knappast någon god garanti för att oskyldiga inte skall drabbas. Låga upptäcktsrisker, bristande resurser och kompetens och bristfällig lagstiftning är, som jag förut pekat på, inte något som skall sammanblandas med formella rättssäkerhetsgarantier. Strävan måste alltid vara att förena högt ställda anspråk på både formell och materiell rättssäkerhet.

Jag har redan tidigare diskuterat hur man bör öka effektiviteten, eller den materiella rättssäkerheten, när det gäller den ekonomiska brottsligheten. Jag skall därför i fortsättningen begränsa mig till de anspråk man bör ställa på reformarbetet när det gäller den formella rättssäkerheten. En självfallen utgångspunkt är här naturligtvis att *hävdvunna rättssäkerhetsanspråk gör sig gällande med samma styrka och har samma krav på att bli tillgodosedda i samband med ekonomisk brottslighet som i samband med annan brottslighet.*

Krav på formell rättssäkerhet gäller självfallet inte bara inom straffrätten. Då rättssäkerheten främst avser skyddet mot att utsättas för betydande ingrepp är den dock av särskild vikt i straffrättsliga sammanhang. Straffet är statens yttersta maktmedel. De olika formella rättssäkerhetsga-

rantier som vi idag kräver för att beteckna en stat som rättsstat har också främst utvecklats med sikte på straffrätten.

De traditionella rättssäkerhetsgarantierna är avsedda att bereda den enskilde medborgaren skydd mot staten. De grundläggande principerna utvecklades främst under 1700-talet under intryck av det omfattande maktmissbruk och godtycke som då förekom på många håll. Statsrättsligt tog sig kravet på ett rättssäkert samhälle uttryck i den s. k. maktodelningsläran. Huvuddragen av de hävdvunna formella rättssäkerhetsgarantier som brukar ställas upp kan punktvis sammanfattas på följande sätt:

- fria och oavhängiga domstolar endast bundna av lag
- rätt till domstolsprövning av tvångsåtgärder
- ingripande endast med stöd av klar och tydlig lag
- ej lagstiftning om enskilda fall eller enskilda personer
- förbud mot retroaktiv lag
- krav på full bevisning.

Dessa principer har på olika sätt kommit till uttryck i vår lagstiftning. Ett väsentligt ändamål med vår nuvarande regeringsform har bl. a. varit att i grundlag ge stöd för grundläggande rättssäkerhetsgarantier. Sverige är också folkrättsligt förpliktat att beakta dessa bl. a. genom sin anslutning till Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Rättssäkerheten kan emellertid aldrig tryggas endast genom att allmänna principer och målsättningar deklarerar. Det är i de enskilda lagarna och enskilda fallen som rättssystemets hållfasthet sätts på prov.

I debatten om rättssäkerheten och åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten är det en fråga som tilldragit sig särskilt stor uppmärksamhet. Det gäller den straffrättsliga legalitetsprincipen eller med andra ord kravet på stöd av klar och tydlig lagstiftning vid utdömande av straff. I debatten har ibland hävdats att vissa av de förslag som bl. a. eko-kommissionen lagt fram inte skulle vara förenliga med de anspråk på legalitet som man har rätt att ställa från rättssäkerhetssynpunkt. Bestämmelserna skulle vara alltför vaga och oklara och därmed minska förutsebarheten. Medborgarna skulle ha alltför dåliga möjligheter att på förhand avgöra vad som krävs för ett lagenligt beteende.

Den debatt som förekommit gör det angeläget att slå fast att kravet på legalitet gör sig gällande med samma styrka i samband med ekonomisk brottslighet som vid annan brottslighet. Samtidigt är det viktigt att hålla i minnet att någon fullständig legalitet aldrig är möjlig att uppnå. Varje lagstiftning är i behov av tolkning. Historien visar också upp en lång rad exempel på hur alltför krampaktiga försök att i lagtext klart reglera varje tänkbar situation medfört olyckliga konsekvenser. Följden har blivit såväl luckor i lagen som kriminalisering av en rad knappast straffvärda förfaranden. Vid lagstiftning är det ofrånkomligt att man gör en avvägning mellan legalitetshänsyn och andra beaktansvärda intressen.

Till belysning av de problem som här uppkommer kan citeras vad straffrättskommittén, vars förslag ligger till grund för vår nuvarande brottsbalk, anförde om den lagstiftningsteknik som kommittén använt i sina förslag:

Söker man i lagtexten klargöra allehanda gränsfall, bliva emellertid beskrivningarna lätt alltför invecklade och läroboksmässiga, och det är fara värt att lösningen av sällsynta gränsfall kan bortskymma själva de praktiskt betydelsefulla huvudfallen, som lagrummet framför allt avser att träffa. Kommittén har sökt använda en enkel och lättbegriplig lagtext, som direkt för tanken på de därmed avsedda huvudfallen. För bedömande av gränsfallen får man i viss utsträckning lita till det uttryck för lagens anda och mening, som kommittén sökt att få fram genom själva uppställningen av lagstiftningen. En fullständig lösning av alla tänkbara fall är i alla händelser icke möjlig att ge i lagtexten, utan framdeles uppkommande oförutsedda frågor måste lämnas att tolkningsvis lösas. Det kan då ofta vara bättre att till ledning för tolkningen hava ett otvetydigt uttryck för lagens allmänna anda och mening än en noggrann detaljreglering, som gjorts utan tanke på den föreliggande frågan. (SOU 1940: 20 s. 66 f)

Brottsbalken har ett allmänt anseende som en framstående lagstiftningsprodukt. Det har dock förekommit att kritik riktats mot den lagstiftnings-teknik som använts på den grunden att intresset av legalitet inte alltid tillgodosetts på ett tillräckligt sätt. Även om synpunkter av det slag som kommittén anförde fortfarande har bärkraft bör också ambitionen vid ny eller ändrad strafflagstiftning vara att det straffbara området om möjligt skall avgränsas på ett klarare sätt än vad som är fallet vid vissa brott i brottsbalken.

Rättssäkerhetsaspekter gör sig gällande inte endast i samband med de allmänna förutsättningarna för att över huvud taget ingripa med tvång och sanktioner. För den enskilde kan det vara väl så viktigt vilken form av sanktion som kan bli aktuell. Alla överträdelser berättigar inte till lika djupgående ingrepp. En gradering måste ske med hänsyn till olika överträdelsers karaktär. I grunden måste den basera sig på en värdering av överträdelsernas förkastlighet.

Enligt den straffrättsliga s. k. proportionalitetsprincipen bör proportionalitet råda mellan straffets och brottets svårhet. Lindrigare brott skall också ha lindrigare straff. Vid reformarbetet mot den ekonomiska brottsligheten bör proportionalitetsprincipen beaktas på samma sätt som vid annan strafflagstiftning.

Proportionalitetsprincipen har betydelse främst som en begränsning av de sanktioner som kan accepteras för olika typer av gärningar. Oavsett hur effektiv en sträng sanktion kan förväntas vara så är det en förutsättning för att använda den att brottet bedöms som starkt förkastligt. Vid en sådan bedömning måste olika former av ekonomiska brott värderas inte endast i förhållande till varandra utan också i förhållande till annan brottslighet.

Självfallet måste det lika väl vid ekonomisk brottslighet som vid annan brottslighet skapas garantier för att sanktionerna inte kommer att framstå som oproportionerligt stränga i förhållande till de konkreta överträdelserna.

Proportionalitetshänsyn kan dock naturligtvis även göra att det framstår som önskvärt att sanktionerna mot någon viss form av brottslighet skärps. Som eko-kommissionen diskuterat i sitt betänkande (Ds Ju 1984: 5) Företagsbot kan kravet på adekvata sanktioner också medföra att man bör pröva nya sanktionsformer.

I sammanhanget bör emellertid framhållas att proportionalitetshänsyn främst är av vikt vid böter och fängelse. Vid sidan härav måste självfallet de möjligheter som nu finns att i stället för fängelse använda villkorlig dom och skyddstillsyn bevaras. Användningen av dessa påföljder styrs inte endast av hur allvarligt det enskilda brottet är utan hänsyn tas också till den dömdes personliga och sociala situation.

Proportionalitetshänsyn gör sig gällande inte bara vid utmätande av straff utan också vid straffprocessuella tvångsåtgärder eller andra utrednings- eller spaningsåtgärder som innebär ingrepp i de enskilda medborgarnas liv. Om en misstanke eller utredning endast avser brott av mindre allvarlig beskaffenhet, måste detta självfallet beaktas när det gäller vilka slags kontroll- och utredningsåtgärder som får användas. Mer allvarliga ingrepp i människors frihet eller integritet bör endast förekomma när det gäller att utreda brott som har högt straffvärde.

Vilka utredningsåtgärder som bör få tillgripas kan inte avgöras endast utifrån hur svårt brott som misstänks vara begånget. Avgörande är också vilken grad av konkretion som misstankarna mot en viss person har. Även om det gäller allvarlig brottslighet är det en förutsättning för mer ingripande åtgärder mot viss person att starka skäl kan anföras för att denne kan misstänkas för brottsligheten.

Vid de olika åtgärder som får vidtas i syfte att utreda brott ligger det i sakens natur att det inte kan krävas att full bevisning föreligger. Däremot är det enligt min mening viktigt att sedvanliga beviskrav när det gäller fällande dom upprätthålls.

I många fall beror emellertid bevisproblemen på att straffbestämmelserna fått en sådan utformning att åklagaren måste förebringa bevisning som knappast kan anses av avgörande betydelse för en gärnings straffvärde. Som ett exempel kan nämnas att uppsåtliga miljöföreningar av allvarligt slag tidigare var svåra att bestraffa på ett adekvat sätt genom att åklagaren var skyldig att bevisa att gärningen medfört mycket speciella effekter. Dessa bevisproblem har nu undanröjts genom en annorlunda brottsbeskrivning.

En allmän ambition bör enligt min mening vara att det straffbara området inte skall avgränsas genom faktorer som saknar betydelse för om en gärning framstår som klandervärd. Särskild uppmärksamhet bör vid ny

eller ändrad lagstiftning ägnas åt att söka avgränsa det straffbara området så att bevisproblem undviks. I vissa fall kan det vara lättare att åstadkomma en rimlig avgränsning av det straffbara området med en kombination av sedvanliga brottsrekvisit och särskilda ansvarsfrihetsgrunder än genom att redan i de grundläggande brottsrekvisiten söka fånga in alla faktorer som påverkar kriminaliseringens omfattning.

2.4 Riktlinjerna

Med hänvisning till vad jag nu anfört anser jag att följande riktlinjer bör vara vägledande för regeringen i det fortsatta arbetet mot den ekonomiska brottsligheten.

A. Den allmänna uppbyggnaden av rättsliga och administrativa system.

1. Stöd för seriös näringsverksamhet

Lagstiftning och kontrollsystem skall utformas med sikte på att utgöra ett stöd för den seriösa näringsverksamheten.

2. Kontrollpolitisk medvetenhet

Kontrollpolitiska aspekter måste beaktas i samband med införande av ny och reformer av äldre lagstiftning.

3. Enkelhet

Strävan bör vara att regler som avser näringsverksamhet skall utformas på ett lagtekniskt enkelt sätt och så att också administrationen av reglerna blir enkel.

4. Samordning

Olika regelsystem bör så långt möjligt samordnas såväl i fråga om rättslig reglering som administration.

5. Självsanering

Självsanerade åtgärder är att föredra framför överordnad samhällelig normbildning och kontroll.

6. Andra styrmedel än straff

I valet mellan straffrättsliga och andra samhälleliga kontroll- och sanktionsmetoder bör de senare ha företräde.

B. Det straffrättsliga förfarandet

1. Effektivitet

Rättsväsendets insatser mot den ekonomiska brottsligheten måste effektiviseras. Resurserna bör byggas ut, grövre brottslighet prioriteras.

2. *Samarbete*

Effektiva samarbetsformer mellan de myndigheter som kommer i kontakt med ekonomisk brottslighet bör utvecklas. Ett vidgat internationellt samarbete bör eftersträvas.

3. *Utbildning och kompetens*

Åtgärder bör vidtas för att förbättra utbildningen och kompetensen hos de befattningshavare inom rättsväsendet som handlägger frågor om ekonomisk brottslighet.

4. *Snabbare förfarande*

Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt frågan om åtgärder i syfte att främja ett snabbare förfarande.

5. *Samordnad lagstiftning*

Straffbestämmelserna mot ekonomisk brottslighet bör samordnas och förenklas varvid mer straffvärda förfaranden på längre sikt i möjlig mån bör regleras i en samlad lagstiftning.

6. *Rättssäkerhet*

Hävdvunna rättssäkerhetsanspråk gör sig gällande med samma styrka och har samma krav på att bli tillgodosedda i samband med ekonomisk brottslighet som i samband med annan brottslighet.

3 **Genomförda åtgärder och reformplaner**

3.1 **Inledning**

För att snabbt skaffa underlag för kraftfulla och effektiva åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten beslöt regeringen kort efter regeringsskiftet år 1982 att tillkalla eko-kommissionen. Samtidigt var det klart att åtgärder för att förstärka insatserna mot ekonomisk brottslighet måste vidtas redan innan kommissionen avslutat sitt arbete. Vid sidan av kommissionens arbete har också en rad åtgärder på området beslutats och genomförts. Genom att kommissionen redovisat sina förslag efter hand under arbetets gång har också vissa av dessa redan kunnat genomföras.

Jag redovisar först översiktligt vissa av de huvudsakligen inom justitiedepartementets ansvarsområde fallande åtgärder som redan har vidtagits under mandatperioden. Jag övergår därefter till att redogöra för det aktuella beredningsläget beträffande såväl kommissionens olika förslag som vissa andra framlagda eller förväntade förslag med anknytning till frågan om ekonomisk brottslighet.

3.2 Genomförda åtgärder

Som jag tidigare utvecklat är resurstillgången av stor betydelse för möjligheterna att effektivt motverka den ekonomiska brottsligheten. Redan i 1983 års budgetproposition togs frågan om ökade resurser för polis- och åklagarmyndigheterna upp. Sex nya ekonomiska rotlar inom polisväsendet inrättades samtidigt som de befintliga förstärktes. Sammanlagt avdelades ytterligare ett 50-tal polismän för att bekämpa ekonomisk brottslighet. Även åklagarväsendets resurser för utredning av ekonomiska brott förstärktes. Tolv nya åklagartjänster och en tjänst för en revisor inrättades.

Delvis mot bakgrund av förslag från eko-kommissionen behandlade jag i 1984 års budgetproposition frågan om ytterligare resursförstärkningar för kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Också i år har ett 50-tal polismän avdelats för detta ändamål. Vad gäller åklagarväsendet har medel avsatts för ytterligare tolv åklagartjänster och fyra tjänster för revisorer. Medel har dessutom avsatts för utbildning av den personal som arbetar med ekonomisk brottslighet.

Vid sidan av de beslut i resursfrågor som jag nu redovisat har också en rad lagändringar av betydelse för att motverka ekonomiska brott genomförts.

Otillåtna utsläpp av olja och andra skadliga ämnen från fartyg förorenar våra vatten och utgör ett hot mot den marina miljön. Sedvanliga straffbestämmelser har inte varit tillräckliga för att komma till rätta med de olagliga utsläppen. Särskilda bestämmelser om en vattenföreningavgift har därför införts för att göra det olönsamt att släppa ut skadliga ämnen. Avgiftsbeloppen är höga och påförs fartygets redare eller ägare – även juridiska personer – efter principer om strikt ansvar (prop. 1982/83: 87, SFS 1983: 463).

I syfte att motverka missbruk av likvidationsinstitutet och förstärka borgenärsskyddet har bestämmelserna om när ett aktiebolag är skyldigt att träda i likvidation då aktiekapitalet delvis har gått förlorat skärpts. För att förbättra kontrollen ändrades samtidigt aktiebolagslagen också på det sättet att likvidatorer i aktiebolag numera alltid skall utses av domstol.

Ett återkommande problem i samband med utredning av ekonomisk brottslighet har varit att spåra de bolagsfunktionärer som varit verksamma i ett bolag som använts för ekonomiska brott. I syfte att underlätta detta beslöts i samma lagstiftningsärende en särskild lag som ålägger aktiebolag att för registrering anmäla personnummer och postadress också för sådana bolagsfunktionärer som registrerats före den 1 januari 1977 (prop. 1982/83: 139, SFS 1983: 453, 454).

Jag har tidigare berört att den långa tid som kan gå mellan brott och dom, särskilt i samband med skattebrott, är ett allvarligt problem. Tidsutdräkten är till nackdel inte endast för sanktionssystemets effektivitet utan kan

också innebära svåra påfrestningar för den enskilde som misstänks för ett skattebrott. Genom vissa lagändringar i skattebrottslagen (1979:69) och förvaltningsprocesslagen (1971:291) har förutsättningar skapats för en snabbare och mer rationell handläggning.

Att skattebrotten dragit ut på tiden beror bl. a. på att allmän domstol i princip har ansetts behöva vänta på en pågående skatteprocess innan man kan meddela dom i skattebrottmålet. Genom den nya lagstiftningen föreskrivs därför bl. a. att allmän domstol får vilandeförklara ett skattebrottmål i avvaktan på utgången av en skatteprocess endast i den mån denna är av avgörande betydelse för bedömningen av brottmålet. För att skynda på förfarandet i de fall där skattefrågans avgörande är av väsentlig betydelse för förundersökningen eller rättegången om skattebrott har skatteförvaltningen och de allmänna förvaltningsdomstolarna vidare ålagts att handlägga sådana ärenden med förtur (prop. 1982/83: 134, SFS 1983: 460, 461).

Olika former av spekulationer i hyresfastigheter har varit ett återkommande inslag i samband med ekonomisk brottslighet. Genom lagen (1975: 1132) om förvärv av hyresfastighet m. m. förbättrades möjligheterna att motverka sådana förfaranden väsentligt. I vissa hänseenden har emellertid lagen fungerat mindre väl. Lagen har därför nu skärpts. Bl. a. har en allmän bestämmelse införts som gör det möjligt att vägra tillstånd till förvärv för t. ex. personer som har underlåtit att betala in skatter och avgifter för anställda, som har stora skatteskulder eller som haft samröre med ekonomisk brottslighet (prop. 1982/83: 153, SFS 1983: 438).

Fastighetsköp är i allmänhet den mest omfattande och betydelsefulla ekonomiska transaktion som privatpersoner genomför. Samtidigt har dessa av naturliga skäl begränsade kunskaper om vad som bör iakttas när en fastighet överlåts. Riskerna är därför stora att de på grund av okunnighet och vårdslöshet eller direkt brottsliga förfaranden kan drabbas på ett mycket allvarligt sätt.

I allmänhet förmedlas fastighetsköp av mäklare. Det är självfallet av stor vikt att dessa är seriösa och kunniga samt att de kunder som utnyttjar dem har ett tillfredsställande skydd om mäklaren ändå skulle åsidosätta sina skyldigheter mot köpare eller säljare. Med hänsyn härtill har en särskild lag om fastighetsmäklare införts som bl. a. innebär att fastighetsmäklare skall vara registrerade hos länsstyrelsen. En förutsättning för registrering är att mäklaren har tillfredsställande utbildning och även i övrigt bedöms vara lämplig som fastighetsmäklare. Mäklaren är också skyldig att ha en försäkring för sådana skadeståndsanspråk som kan drabba honom om han åsidosätter sina skyldigheter enligt lagen (prop. 1983/84: 16, SFS 1984: 81).

Åtgärder har också vidtagits för att motverka olagligheter inom den yrkesmässiga trafiken. Genom ändringar i förordningen (1975:885) om utmärkning av fordon i yrkesmässig trafik har ett nytt pålitligt utmärkningssystem införts. Efter förslag i prop. 1983/84: 65 om vissa yrkestrafikfrågor m. m. har skärpningar genomförts av reglerna om överlåtelse av

taxitillstånd och en precisering och utvidgning gjorts av det s. k. transportköparansvaret (SFS 1984: 83).

Nya regler om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare har antagits. Syftet har varit att få till stånd en säkrare avgiftsberäkning och en effektivare och snabbare avgiftsuppbörd. Den äldre ordningen medförde bl. a. betydande kontrollproblem och missbrukades i en inte obetydlig omfattning. Enligt de nya reglerna knyts uppbörden av arbetsgivaravgifterna an till de löpande löneutbetalningarna och samordnas med uppbörden av preliminär A-skatt (prop. 1983/84: 167, SFS 1984: 668).

I avsnittet om riktlinjer för reformarbetet har jag strukit under vikten av ett effektivt fungerande samarbete mellan olika myndigheter i det brottsbekämpande arbetet. En av förutsättningarna för detta är att det i möjlig mån står klart vilka skyldigheter myndigheterna har såväl mot de personer som berörs av myndigheternas verksamhet som mot polis- och åklagarmyndighet som skall utreda brott. I syfte att åstadkomma en mer enhetlig och klarare reglering i dessa hänseenden har ändringar gjorts i bl. a. sekretesslagen (1980: 100). Ändringarna har medfört ökade möjligheter för myndigheter att utan hinder av sekretess lämna ut uppgifter som angår allvarigare brott till polis och åklagare (prop. 1983/84: 142, SFS 1984: 316). Jag vill i detta sammanhang också erinra om att det i den nya polislagen tagits in en uttrycklig föreskrift om att andra myndigheter skall ge polisen stöd i dess arbete (prop. 1983/84: 111, SFS 1984: 387).

Strävan efter samordning och förenkling har också varit en av de ledande principerna när det gäller den nyligen utfärdade förordningen (1984: 692) om det allmänna företagsregistret. Avsikten med att införa ett sådant register har varit att det skall kunna fungera som en uppdateringskälla för andra register över företag och arbetsställen i samhället. Principen bakom registret är att en uppgift skall samlas in en gång och på ett ställe. Härigenom kan man påtagligt förenkla företagens uppgiftslämnande samtidigt som registerkvaliteten kan öka genom att ett fåtal klart preciserade uppdateringsvägar ersätter de otaliga informationsvägar som har använts hitintills. Även om andra hänsyn än kampen mot den ekonomiska brottsligheten varit av störst betydelse för registrets uppbyggande är det uppenbart att det är viktigt även i detta hänseende.

Som jag framhållit i avsnittet om riktlinjer för reformarbetet är frågan om utbildning av de befattningshavare som handlägger frågor om ekonomisk brottslighet av mycket stor betydelse. Eko-kommissionen har tagit upp frågan i en skrivelse till regeringen där man betonat vikten av att utbildningen i möjlig mån görs gemensam för flera yrkesgrupper bl. a. i syfte att främja samarbete över myndighetsgränserna. Denna fråga har också uppmärksamats av riksåklagarens arbetsgrupp mot kvalificerad ekonomisk brottslighet. I en skrivelse till justitiedepartementet har arbetsgruppen redogjort för sitt arbete att samordna utbildningsinsatser mot ekonomisk brottslighet inom riksåklagarens, rikspolisstyrelsens, riksskatteverkets,

generaltullstyrelsens och riksbankens områden. I detta arbete har företrädare för berörda myndigheter deltagit.

På uppdrag av regeringen har riksåklagaren sedermera redovisat resultaten av arbetsgruppens arbete. Det framgår härav att berörda myndigheter på olika sätt sökt åstadkomma att den utbildning som bedrivs skall samordnas och ges en mera enhetlig inriktning. För egen del är jag mycket positivt inställd till dessa strävanden. I vad mån ytterligare insatser som kräver regeringens medverkan bör genomföras i detta sammanhang har jag ännu inte tagit ställning till.

Kommissionen har också i en skrivelse till regeringen tagit upp frågan om åtgärder inom skolans område i samband med den ekonomiska brottsligheten. Man har föreslagit att ämnet bör tas upp i samband med polisens undervisning i lag och rätt samt att en handledning och ett särskilt studiematerial bör utarbetas. Regeringen beslöt i januari detta år att överlämna skrivelsen till skolöverstyrelsen och statens institut för läromedelsinformation.

Kommissionen har vidare till regeringen överlämnat en av kommissionen utarbetad informationsskrift för fackliga företrädare om ekonomisk brottslighet. Som jag betonat i samband med de riktlinjer som bör gälla för reformarbetet är de fackliga organisationernas verksamhet av stor betydelse när det gäller att förebygga och motverka ekonomisk brottslighet. För deras möjlighet att fylla en sådan funktion är det självfallet angeläget att de har god och tillförlitlig information om brottslighetens former och vilka möjligheter som finns att motverka den. Regeringen har därför i maj beslutat att tillställa arbetstagarernas huvudorganisationer den berörda skriften.

I avsnittet om riktlinjerna för det framtida reformarbetet har jag betonat vikten av ökat internationellt samarbete på området. Kommissionen har uppmärksammat också den frågan och i en skrivelse till regeringen lämnat olika synpunkter på i vilka hänseenden samarbete framstår som särskilt angeläget och hur det skall förfaras för att underlätta det. Kommissionen har bl. a. rekommenderat att det genom utrikesdepartementets försorg skall göras en genomgång av frågan med vilka länder Sverige bör ingå utlämningsavtal och avtal om inbördes rättshjälp i brottmål. En sådan genomgång har nu genomförts och den, liksom kommissionens rekommendationer i övrigt, beaktas löpande i arbetet på detta område.

3.3 Effektivare företagsrevision (SOU 1983: 36)

Under senare år har betydelsen av en kvalificerad revisionsverksamhet som medel mot den ekonomiska brottsligheten uppmärksamrats alltmer. I ett särskilt betänkande har eko-kommissionen lämnat olika förslag till hur revisorerna genom sin verksamhet på ett än mer effektivt sätt skulle kunna bidra till att motverka ekonomisk brottslighet.

Enligt kommissionens mening är en effektiv och sakkunnig revision ett viktigt medel för att motverka ekonomiska oegentligheter i samband med näringsverksamhet. Företagsrevisionen, som den utförs idag, har emellertid enligt kommissionen också vissa begränsningar. Kommissionen har därför föreslagit ändringar i de regler – bl. a. i aktiebolagslagen – som styr företagsrevisionens innehåll. Avsikten är att ge revisionen en sådan inriktning att den bättre än f. n. skall kunna bli ett komplement till samhällets insatser mot den ekonomiska brottsligheten.

Förslaget innebär bl. a. att revisorerna skall särskilt granska att företaget har fullgjort sina skyldigheter i fråga om vissa centrala skatter och avgifter. Om revisorerna har funnit att företaget har brustit i sina åligganden, skall revisorerna anmärka detta i revisionsberättelsen. Revisorerna föreslås vidare bl. a. få en upplysningsskyldighet gentemot de brottsbekämpande myndigheterna. En revisor som skilts från sitt uppdrag i förtid skall också bli skyldig att genast anmäla detta till länsstyrelsen och samtidigt lämna en redogörelse för den granskning som utförts före entledigandet. Förslaget innebär dessutom att samhället genom länsstyrelsens försorg under vissa omständigheter skall ha möjlighet att utse revisor i ett företag.

Förslaget har remissbehandlats och fått ett blandat mottagande. Jag är för egen del i huvudsak positiv till kommissionens förslag. Det är väl ägnat att läggas till grund för lagstiftning. Jag avser också att senare idag föreslå regeringen att besluta om en proposition om effektivare företagsrevision. Propositionen bygger på kommissionens förslag. De ändringar som gjorts i kommissionens förslag bottnar i en strävan att se till att seriös företagsamhet inte försvåras.

3.4 Kontroll av rådgivare (SOU 1983: 41)

I debatten om ekonomisk brottslighet har det ofta påpekats att den verksamhet som vissa ekonomiska och juridiska rådgivare driver är en förutsättning för viss del av brottsligheten. I praktiken har det emellertid visat sig att de praktiska möjligheterna att motverka en sådan rådgivningsverksamhet är ytterst begränsade.

I betänkandet (SOU 1983: 41) Kontroll av rådgivare har kommissionen gjort en jämförelse med närliggande utländska rättssystem och funnit att man i dessa över lag har en sträng reglering av vilka som får biträda andra i framför allt juridiska angelägenheter och att det i andra länder ofta också finns vidsträckta möjligheter att avstänga en rådgivare som inte lever upp till de krav som ställs på honom. Kommissionen har funnit att det är angeläget att skärpa kontrollen även i Sverige av juridiska och ekonomiska rådgivares medverkan vid i första hand ekonomisk brottslighet. För detta ändamål har kommissionen lagt fram ett förslag till lag om förbud mot rådgivningsverksamhet i vissa fall, m. m.

Enligt kommissionen är de allmänna reglerna om medverkan till brott inte tillräckliga för att komma till rätta med oseriös rådgivning. Kommissionen föreslår därför en utvidgning av straffansvaret för yrkesmässiga rådgivare i form av en straffregel om vårdslös rådgivning som varit ägnad att främja straffbelagd gärning.

Enbart en ny straffregel anser kommissionen inte vara tillräckligt verkingsfull för att begränsa den oseriösa rådgivningen. Den föreslår också att uppenbart oseriösa rådgivare skall kunna utestängas från att bedriva rådgivningsverksamhet. En rådgivare som genom sitt handlande dokumenterat en oseriös verksamhet skall kunna förbjudas att under viss tid bedriva rådgivningsverksamhet. Förbudet skall kunna aktualiseras inte bara om rådgivaren begått brott av visst slag utan också om rådgivaren på annat sätt grovt åsidosatt vad som ålegat honom som rådgivare. Kommissionen anser att alla slags yrkesmässigt verkamma juridiska och ekonomiska rådgivare – dvs. även advokater och kvalificerade revisorer – bör kunna bli föremål för ett förbud. Det skulle annars vara möjligt för en advokat eller en kvalificerad revisor som frångått sin privilegierade ställning att fortsätta sin verksamhet med samma inriktning som tidigare.

Betänkandet har remissbehandlats. Flera remissinstanser har anslutit sig till kommissionens uppfattning att effektivare möjligheter till ingripande än idag måste skapas i syfte att hindra oseriös rådgivning. Många remissinstanser är emellertid kritiska till förslaget. Dessa instanser anför i allmänhet rättssäkerhetsaspekter och anser att bestämmelserna är för allmänt hållna och vittgående.

För egen del instämmer jag i kommissionens uppfattning om behovet av åtgärder på området och kan också i huvudsak ansluta mig till kommissionens särskilda förslag. Jag anser emellertid att förutsättningarna för att ådöma straff och meddela rådgivningsförbud bör skärpas något i förhållande till dessa. Också jag menar att vårdslös rådgivning bör kriminaliseras men det bör i det enskilda fallet också stå klart att rådgivningen lett till att någon begått vad som objektivt sett utgör en straffbelagd gärning. När det gäller rådgivningsförbudets tillämpning bör vidare som förutsättning alltid gälla att rådgivaren förfarit brottsligt. Jag anser att man genom dessa ändringar i kommissionens förslag uppnår en klar och otvetydig gräns för när straff och förbud kan komma i fråga.

Jag avser att senare denna dag föreslå regeringen att för lagrådets granskning överlämna ett förslag i enlighet med vad jag nu anfört. Jag kommer i det sammanhanget även att lägga fram förslag till ändringar i inkassolagen (1974:182, omtryckt 1981:738), som skall ge datainspektionen vidgade möjligheter att ingripa mot missförhållanden som kan uppkomma i samband med inkassoverksamhet.

3.5 Regler om bulvanförhållanden och s.k. ansvarsgenombrott (SOU 1983: 46 samt skrivelse 1983-10-25)

Regler om bulvanförhållanden finns f. n. endast på vissa rättssområden, främst i lagen (1925: 221) om bulvanförhållande i fråga om fast egendom samt i lagen (1934: 239) om bulvanförhållande i fråga om aktier i vissa bolag. De nämnda lagarna kompletterar regler om förvärvsförbud och krav på förvärvstillstånd i andra lagar. Det har emellertid i olika sammanhang framhållits att bulvaner – dvs. personer som utåt uppträder i eget namn, men som i verkligheten endast är verktyg för någon annan – i betydande utsträckning används vid ekonomisk brottslighet (se bl. a. LU 1982/83: 16). Genom att bulvaner anlitas sätts olika skydds- och kontrollregler ur spel samt försvåras eller omöjliggörs ingripanden från myndigheternas sida.

Ett spørsmål som ligger nära det nu berörda är frågan om vilket betalningsansvar som skall föreligga för juridiska personers skulder. F. n. gäller vid verksamhet som drivs i aktiebolagsform att ansvaret för skulder som uppkommer i verksamheten drabbar bolaget som sådant och att delägarna svarar endast med sitt insatskapital.

Kommissionen har i syfte att utöka samhällets möjligheter att ingripa mot illojala bulvanförhållanden föreslagit att det införs en särskild generell bulvanlag (se betänkandet SOU 1983: 46, Bulvanlag). Kommissionen har vidare överlämnat förslag till direktiv för en utredning om betalningsansvaret för juridiska personers skulder m. m., s.k. ansvarsgenombrott. Bakgrunden till detta förslag är att kommissionen funnit att reglerna på detta område inte är tillfredsställande i alla hänseenden.

För egen del kan jag i likhet med flertalet remissinstanser ansluta mig till kommissionens uppfattning att det finns ett behov av att utöka samhällets möjligheter att ingripa vid illojala bulvanförhållanden. Vad som har anförts vid remissbehandlingen har emellertid lett mig till uppfattningen att kommissionens förslag för närvarande endast bör läggas till grund för lagstiftning på vissa områden där reformbehovet framstår som särskilt påtagligt. Jag kommer därför senare i dag att föreslå att lagrådets yttrande inhämtas över ett förslag till lagstiftning om vissa bulvanförhållanden m. m. I lagrådsremissen föreslås dels att 1925 och 1934 års bulvanlagar ersätts av en ny lag, dels att vissa regler mot bulvanförhållanden på arrende- och hyresområdet införs. Frågan om regler om bulvanförhållanden utöver vad som har sagts nu bör emellertid enligt min mening övervägas tillsammans med den tidigare berörda frågan om betalningsansvar för juridiska personers skulder. Jag har också för avsikt att senare i dag i överensstämmelse med kommissionens förslag anmäla frågan om kommittédirektiv för en utredning av frågan om ansvarsgenombrott. Jag kommer i samband därmed också att ta upp frågan om ytterligare regler om bulvanförhållanden.

3.6 Återvinning i konkurs (SOU 1983: 60)

Borgenärer av olika slag drabbas ofta av svåra förluster i samband med konkurser. I många sammanhang finns det anledning att misstänka att konkursgäldenären inför konkursen genom olika transaktioner på ett illojalt sätt gynnat vissa borgenärer eller på annat sätt försökt att dra undan tillgångar från konkursen. Det har ofta hävdats att möjligheterna för konkursboet att genom återvinning tillgodogöra sig medel som utbetalats på ett sådant sätt i praktiken skulle fungera mindre väl. Man har här särskilt pekat på s. k. närståendetransaktioner.

Det är mot den bakgrunden som kommissionen föreslagit en förstärkning av återvinningsinstitutet som berör både grunderna för återvinning och förfarandet. Kommissionen har valt att i första hand förstärka reglerna när det gäller transaktioner mellan gäldenären och honom närstående, men även transaktioner mellan icke närstående kontrahenter träffas av ändringsförslagen.

Förslagen innebär bl. a. att det vid närståendetransaktioner skall åligga den närstående att visa att han när rättshandlingen företogs var i god tro bl. a. i fråga om att gäldenären var solvent. Det föreslås också att de s. k. återvinningsfristerna skall förlängas liksom att konkursförvaltarens utrednings- och uppgiftsskyldighet skall utvidgas.

Betänkandet har remissbehandlats. Betydande enighet råder om att återvinningsreglerna behöver ses över och effektiviseras. Flera remissinstanser betonar därvid särskilt återvinningsreglernas betydelse i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Flertalet remissinstanser tillstyrker också kommissionens förslag i dess huvuddelar. De remissinstanser som anför kritiska synpunkter eller avstyrker förslaget uttalar i allmänhet farhågor för att förslaget kan få negativa konsekvenser för omsättningen och den seriösa företagsamheten och att rättssäkerhetsskäl talar mot förslaget.

För egen del anser jag det vara angeläget att komma till rätta med återvinningsinstitutets brister. Kommissionens förslag utgör som jag ser det en i stort sett ändamålsenlig avvägning mellan intresset av att komma till rätta med illojala förfaranden och hänsynen till den allmänna omsättningen. Jag kan alltså i huvudsak ansluta mig till de av kommissionen föreslagna lösningarna.

I justitiedepartementet pågår f. n. arbetet på en ny konkurslag på grundval av konkurslagskommitténs slutbetänkande (SOU 1983: 24) Ny konkurslag. En reform av återvinningsinstitutet bör lämpligen samordnas med detta arbete. Jag avser därför att anmäla frågan om ändring av återvinningsreglerna i samband med att jag nästa år tar upp frågan om en ny konkurslag.

3.7 Gåldenärsbrott (Ds Ju 1983: 17)

En rad åtgärder har under senare år genomförts i syfte att effektivisera insatserna mot gåldenärsbrott. Polis- och åklagarväsendet har tillförts ökade resurser för ändamålet samtidigt som särskild utbildning har getts till den personal som utreder och handlägger gåldenärsbrott. Av stor betydelse har också varit att nya regler om konkursförvaltning införts. Dessa innebär bl. a. att konkursförvaltaren omedelbart skall underrätta åklagare, om det framkommer misstankar om gåldenärsbrott.

Utredning och lagföring av gåldenärsbrott är emellertid fortfarande förknippade med betydande svårigheter. Materialet är ofta omfattande och svåröverskådligt. Inte sällan måste komplicerade juridiska transaktioner som ligger flera år tillbaka i tiden utredas. En rad olika fysiska och juridiska personer kan vara inblandade.

Som eko-kommissionen framhållit beror utredningssvårigheterna bl. a. på straffbestämmelsernas utformning. Straffansvarets omfattning är i vissa hänseenden oklart och i praktiken starkt begränsat genom de krav på bevisning som följer av hur man valt att utforma straffbuden.

Huvudsyftet med de förslag som kommissionen överlämnat till regeringen har varit att förenkla regelsystemet och därigenom förbättra möjligheterna att tillämpa reglerna i praktiken. Genom ändrade brottsbeskrivningar har man sökt minska bevissvårigheterna. Ambitionen har varit att uppnå detta utan att därför generellt utvidga det straffbara området. Tvärtom har man i vissa hänseenden sökt begränsa detta i syfte att inrikta det straffrättsliga påföljdssystemet på mer kvalificerade förfaranden.

Förslagets allmänna inriktning stämmer mycket väl in med de riktlinjer för reformarbetet som jag tidigare utvecklat. Vid remissbehandlingen har också remissinstanserna allmänt vitsordat det angelägna i att söka åstadkomma de resultat som kommissionen strävat efter. Vissa delar av förslaget, som exempelvis hur man bör bedöma skentransaktioner och latent skulder, har också tillstyrkts av en bred majoritet av remissinstanserna. När det gäller den grundläggande konstruktionen av de viktigaste brotten, oredlighet och vårdslöshet mot borgenärer, har dock framförts kritik från många håll.

En rad remissinstanser, som betonat det angelägna i reformens syfte, har ansett att förslagen inte skulle innebära att bevis- och tillämpningsproblemen skulle minska på det sätt som avsetts. Vissa remissinstanser har vidare menat att det straffbara området enligt förslaget fått en alltför oklar avgränsning.

F. n. övervägs inom departementet, om det är möjligt att göra sådana justeringar i förslaget att bättre garantier kan uppnås för att bevis- och tillämpningsproblemen verkligen minskar. Arbete pågår också med frågan hur det straffbara området skall kunna ges en klarare avgränsning. Jag beräknar att en proposition på grundval av förslagen skall kunna föreläggas

riksdagen under innevarande riksmöte. Hur genomgripande reform som då kan komma i fråga är ännu inte möjligt att bedöma.

3.8 Domstolarna och eko-brotten (SOU 1984: 3 och Ds Ju 1984: 1)

De senaste åren har de allmänna domstolarna, dvs. tingsrätterna, hovrätterna och högsta domstolen, kommit att handlägga allt fler invecklade mål om ekonomisk brottslighet. Handläggningen av sådana mål om kvalificerad ekonomisk brottslighet ställer ofta höga krav. Rätten måste många gånger sätta sig in i komplicerade ekonomiska sammanhang och skaffa sig ingående kunskap om innehållet i den mycket omfattande skattelagstiftningen. Hittills har domstolsorganisationerna inte berörts av samhällets reformsträvanden när det gäller att effektivisera kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Mål om sådan brottslighet handläggs av de allmänna domstolarna i vanlig sammansättning med lagfarna domare och nämndemän. Behöver rätten tillgång till sakkunskap på de aktuella ämnesområdena, får man enligt gällande regler anlita en s. k. sakkunnig som avger ett utlåtande eller hörs i rättegången i stort sett efter de regler som gäller för vanliga vittnen.

Frågan om ett effektivare domstolsförfarande i mål om ekonomisk brottslighet har tagits upp till behandling dels av kommissionen i betänkandet (SOU 1984: 3) Domstolar och eko-brott och dels av rättegångsutredningen i betänkandet (Ds Ju 1984: 1) Domstolarna och deras sammansättning i mål om ekonomisk brottslighet. Både kommissionen och utredningen konstaterar att domstolsförfarandet i mål om ekonomisk brottslighet kan göras effektivare, om rätten vid handläggningen får tillgång till experter på de aktuella ämnesområdena som ledamöter i rätten. En sådan lösning har bl. a. den fördelen att rätten har tillgång till expertis även under överläggningen till dom.

Kommissionen och utredningen föreslår därför att tingsrätterna och hovrätterna vid handläggning av ett mål om eko-brott får möjlighet att som särskilda ledamöter anlita dels en ekonomisk expert och dels en lagfaren domare från en allmän förvaltningsdomstol som expert på skatterättsliga frågor. När det gäller avgränsningen av området för sådan expertmedverkan förordar kommissionen och utredningen delvis olika lösningar, men huvudtanken är i båda fallen att experter skall kunna tillkallas i mån av behov. Till skillnad från rättegångsutredningen föreslår kommissionen vidare att eko-brottmålen koncentreras till ett begränsat antal av tingsrätterna.

Förslagen har remissbehandlats. De allra flesta remissinstanserna instämmer i att det behövs åtgärder för att stärka de allmänna domstolarnas kompetens i komplicerade mål om ekonomisk brottslighet. En majoritet tillstyrker också förslaget om att ekonomisk och skatterättslig expertis skall kunna ingå i tingsrätter och hovrätter som särskilda ledamöter.

För egen del är jag övertygad om att en förstärkning av de allmänna domstolarnas kompetens i mål om eko-brott kan få positiva effekter både på det sättet att själva rättegången kan genomföras snabbare och effektivare och på det sättet att möjligheterna för rätten att komma fram till en materiellt riktig dom ökar. En förbättring av domstolsförfarandet framstår också som en naturlig följd av samhällets satsningar i övrigt på bekämpandet av den ekonomiska brottsligheten. Jag avser därför att senare i år ta upp frågan om en lagrådsremiss med förslag till åtgärder för att effektivisera domstolsförfarandet i mål om eko-brott.

3.9 Företagsbot (Ds Ju 1984: 5)

Ett återkommande problem när det gäller sådan ekonomisk brottslighet som begås i utövningen av näringsverksamhet är att de sanktioner som döms ut inte står i rimlig proportion till de ekonomiska eller andra intressen som berörs eller till de skador som brottet kan medföra. Ådömda påföljder kan visserligen framstå som rimliga, om man begränsar synfältet till dem som är personligen ansvariga för brottet, men som alltför milda i belysning av att det har skett för ett företags räkning.

De möjligheter att förverka värdet av förtjänster eller besparingar som har uppkommit i ett företag till följd av att brott har begåtts i verksamheten framstår också generellt sett som otillräckliga. Vad man riskerar vid brottslighet inom företaget är enbart att gå miste om dessa fördelar. I händelse av lagföring blir slutresultatet för näringsidkaren med andra ord i huvudsak bara att det ekonomiska läge återställs som skulle ha rått, om något brott inte hade begåtts. Någon egentlig sanktion är det alltså inte fråga om. Detta framgår tydligast i de fall då brottet vid upptäckten inte har hunnit ge den avsedda utdelningen eller då denna av andra skäl har uteblivit. I sådana fall finns det f. n. inte utrymme för att ingripa mot företaget.

När det gäller sådana brott som visserligen framstår som allvarliga men där någon vinning inte kan uppkomma, saknas också f. n. möjlighet att på straffrättslig grund ingripa mot företaget som sådant. Jag tänker här på brott som innebär att viktiga samhällsintressen åsidosätts eller som kan medföra allvarliga skador och där några ekonomiska motiv för brottet inte kan påvisas.

I syfte att förstärka det straffrättsliga sanktionssystemet när det gäller den typ av brottslighet som jag nu berört har kommissionen i betänkandet (Ds Ju 1984: 5) Företagsbot föreslagit en ny typ av straffrättslig sanktion som skall kunna riktas mot företag – juridiska personer likaväl som enskilda näringsidkare – om brott begås i deras verksamhet. Företagsbotten, som har konstruerats som en särskild rättsverkan av brott, får enligt förslaget både bestraffande och vinsteliminierande inslag.

En betydande majoritet av remissinstanserna har ställt sig bakom förslaget och tillstyrkt att det läggs till grund för lagstiftning.

Själv anser jag – i likhet med kommissionen – att en sanktion av det här slaget kan utgöra ett betydelsefullt komplement av det straffrättsliga reaktionssystemet. Jag avser därför att under innevarande riksmöte föreslå regeringen att besluta om en proposition som bygger på kommissionens betänkande.

3.10 Forskning om ekonomisk brottslighet (Rapport 1983–09–23)

I avsnittet om riktlinjer för reformarbetet har jag betonat vikten av att främja forskning om den ekonomiska brottslighetens former, omfattning och skadeverkningar liksom också att olika åtgärder som satts eller sätts in i kampen mot den ekonomiska brottsligheten blir föremål för en fristående och seriös utvärdering.

Kommissionen har tagit upp dessa frågor i en rapport som överlämnats till regeringen. I rapporten redogör kommissionen för den forskning om ekonomisk brottslighet som utförts liksom också för vissa forskningsprojekt som f. n. pågår. Kommissionen redovisar också vilka brister som enligt dess mening finns beträffande de allmänna kunskaperna och forskningen på området. Kommissionen presenterar därefter olika synpunkter och förslag på hur den framtida forskningen bör läggas upp.

Vad gäller forskningen vid universitet och högskolor har kommissionen inte sett det som sin uppgift att lägga fram några konkreta förslag. Kommissionen har inte ansett sig ha möjlighet att göra de avvägningar gentemot andra forskningsområden som är en förutsättning i ett sådant sammanhang. Men kommissionen har också betonat att den inte anser det önskvärt att man söker att styra denna del av forskningen närmare.

Samtidigt har kommissionen strukit under att det finns ett behov av en ökad forskning på området och pekat på vissa problem som man anser bör beaktas i det fortsatta forskningspolitiska arbetet inom universitet och högskolor samt forskningsråden. Dessa gäller bl. a. behovet av och möjligheterna till tvärvetenskapliga projekt samt ämnesbeskrivningarna för olika tjänster. Kommissionen har också framhållit vikten av att man tar hänsyn till de utbildningsbehov som finns bl. a. för de jurister och ekonomer som i sin framtida yrkesutövning kommer att syssla med frågor som kan ha anknytning till den ekonomiska brottsligheten.

För egen del vill jag, efter att ha samrått med statsråden I. Carlsson och Hjelm-Wallén, uttala att jag delar de synpunkter som kommissionen gett uttryck för i de nu berörda frågorna.

Vad därefter angår den forskning och utredningsverksamhet med anknytning till olika frågor om ekonomisk brottslighet som bedrivs inom ramen för olika myndigheters och utredningars verksamhet har kommissionen betonat vikten av flexibilitet och samordning. Kommissionen anser att det ställer sig naturligt att planering och genomförande av forskning och utredning av detta slag sker i samverkan med brottsförebyggande rådet

(BRÅ). Frågan om resurser för verksamhet av detta slag bör enligt kommissionen prövas från fall till fall.

För egen del kan jag också i nu berörda hänseenden ställa mig bakom de synpunkter som kommissionen har utvecklat.

Kommissionen föreslår slutligen att vissa av de mest angelägna forskningsuppgifterna på området skall tas upp inom ramen för ett särskilt forsknings- och utvärderingsprojekt. Jag avser också att senare ta upp frågan om ett uppdrag till BRÅ att ansvara för ett sådant projekt i huvudsaklig överensstämmelse med vad kommissionen föreslagit.

Jag vill i detta sammanhang också nämna att medel har avsatts för en internationell konferens om ekonomisk brottslighet som BRÅ kommer att anordna i samarbete med justitiedepartementet i början av nästa år. Till konferensen kommer en rad internationellt ledande forskare på området att inbjudas. Avsikten med konferensen är att inhämta erfarenheter och synpunkter som kan belysa vilka forskningsinsatser som framstår som särskilt angelägna. Resultaten av konferensen bör härigenom kunna tjäna som inspiration och vägledning för det forskningsprojekt som jag nyss berört.

3.11 Vissa andra reformfrågor

Problem med anknytning till den ekonomiska brottsligheten är aktuella i en rad andra sammanhang än som följd av eko-kommissionens arbete. Jag skall här endast helt kort beröra några av de förväntade eller avgivna förslag som är av betydelse på området.

I avsnittet om riktlinjer för reformarbetet strök jag under vikten av att söka använda andra samhällsliga styrmedel än de straffrättsliga. Ett institut som är väsentligt i det sammanhanget är vitet. I praktiken har det emellertid i många fall visat sig svårt att använda vitesföreläggande på ett ändamålsenligt sätt. Frågan om hur vitesinstitutet skall kunna effektiviseras har nu utretts och jag avser att senare i höst föreslå regeringen att besluta om en proposition i ämnet.

Några av de för kampen mot den ekonomiska brottsligheten mer väsentliga lagändringar som skett under senare år gäller konkursinstitutet. Ändringarna har baserat sig på betänkanden från konkurslagskommittén. Som jag tidigare nämnt har kommittén numera avgett sitt slutbetänkande med förslag till en helt ny konkurslag. Förslaget bereds f. n. inom justitiedepartementet tillsammans med de förslag om återvinning i konkurs som eko-kommissionen lagt fram. Återvinningsreglerna är den fråga i projektet som är av mest omedelbar betydelse för att motverka ekonomisk brottslighet. Men också i övrigt kan förslaget förväntas få positiva effekter genom att regelsystemet på olika sätt förenklas och effektiviseras.

Förmögenhetsbrottsutredningens betänkande (SOU 1983: 50) Översyn av lagstiftningen om förmögenhetsbrott utom gäldenärsbrott innehåller

förslag till en helt ny reglering av de centrala förmögenhetsbrotten som stölder och andra tillgreppsbrott, bedrägeri och förskingring m. m. Remissutfallet ger inte underlag för att nu genomföra en så omfattande och ingripande reform som utredningen har föreslagit. I en rad särskilda frågor som bl. a. är av stor betydelse för kampen mot den ekonomiska brottsligheten bör emellertid utredningen kunna läggas till grund för omedelbara reformer. Jag avser här främst utredningens förslag angående s. k. datorbedrägerier och ocker. Det är min förhoppning att kunna lämna förslag i dessa delar under våren 1985.

Som många remissinstanser har framhållit innehåller betänkandet vid sidan härav en mängd värdefulla synpunkter och uppslag som bör tas till vara vid det fortsatta reformarbetet. Flera remissinstanser har också pekat på andra angelägna reformbehov. Som ett exempel kan nämnas de problem som den tekniska utvecklingen medfört när det gäller förfalskningsbrottet. Jag överväger för närvarande vilken inriktning och vilka former som bör väljas för det fortsatta arbetet på området.

I det sammanhanget finns också anledning nämna betänkandet (SOU 1983:52) Företagshemligheter. I betänkandet behandlas den vad gäller ekonomisk brottslighet viktiga frågan om skydd för företagshemligheter. Förslagen gäller bl. a. frågan hur den straffrättsliga regleringen på området bör utformas. Förslagen övervägs f. n. inom justitiedepartementet.

Jag har i samband med de riktlinjer som bör gälla för reformarbetet mot ekonomisk brottslighet betonat vikten av en aktiv spaning och en effektiv utredning och också berört vissa allmänna synpunkter som gör sig gällande i samband med tvångsmedelsanvändning. Jag vill i det sammanhanget erinra om att tvångsmedelskommittén i betänkandet (SOU 1984:54) Tvångsmedel-Anonymitet-Integritet lagt fram förslag som syftar till att bereda bättre skydd för anonymitet och integritet vid tvångsmedelsanvändning och till att reglera rätten att använda s. k. överskottsinformation. De frågor som kommittén behandlat är av stor betydelse även i fråga om den ekonomiska brottsligheten. Betänkandet är nu föremål för remissbehandling, och innan denna avslutats är det inte möjligt att ange vad förslagen kan förväntas leda till.

Fängelsestraffkommittén (1979:04) har bl. a. i uppdrag att göra en allmän översyn av de straffskalor som gäller för mer allvarliga brott i syfte att anpassa dem till de värderingar som råder i dagens samhälle. Man skall också pröva frågan om värdet av att införa allmänna regler för påföljdsval och straffmätning. Kommitténs uppdrag i dessa hänseenden är av stor betydelse när det gäller hur sanktionerna mot ekonomisk brottslighet bör vara. I direktiven pekas också särskilt på att kommittén bör uppmärksamma frågan om straffvärdet för denna typ av brottslighet. För egen del vill jag i sammanhanget erinra om vad jag tidigare uttalat om vikten av att beakta proportionalitetshänsyn. Kommittén beräknar kunna avlämna sina förslag till regeringen under hösten 1985.

Det är emellertid inte endast de formella sanktionerna som är av betydelse när det gäller att bedöma om påföljdssystemet fungerar på ett rimligt sätt. Svensk kriminalvård lämnar förhållandevis stora möjligheter för kriminalvårdsmyndigheterna att anpassa verkställighetsformerna efter förhållandena i det enskilda fallet. Att så kan ske är av stor betydelse för möjligheterna att bedriva en human kriminalvård.

Differentieringsmöjligheterna får emellertid inte drivas så långt, eller användas på ett sådant sätt, att det går ut över de krav på fasthet och konsekvens som också måste upprätthållas. När det gäller personer som dömts till frihetsberövande påföljd för ekonomiska brott har det påståtts att de, som ofta har en förhållandevis stabil personlig och social situation, i praktiken skulle få en oberättigat positiv särbehandling i förhållande till andra intagna. Så mycket står också klart som att de regler för kriminalvård i anstalt som nu gäller utformades utan särskilda överväganden om den speciella kategori intagna som många av de som dömts för ekonomiska brott utgör. Jag har därför tillkallat en särskild arbetsgrupp med företrädare för departementet och för kriminalvårdsstyrelsen för att pröva om några ändringar av de bestämmelser som nu gäller bör genomföras.

4 Vissa resursfrågor

4.1 Polisväsendet

4.1.1 Allmän bakgrund

Bekämpningen av ekonomisk brottslighet har under senare år hört till de områden som statsmakterna har prioriterat inom polisverksamheten. Detta har kommit till uttryck genom särskilda organisatoriska lösningar och genom beslut om resursförstärkningar för denna verksamhet.

Den 1 juli 1977 inrättades sålunda vid polismyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö särskilda tjänster för att bekämpa organiserad och ekonomisk brottslighet. Därefter har ytterligare ett antal polismyndigheter tillförts särskilda tjänster för sådan verksamhet. Verksamheten bedrivs regelmässigt vid en ekonomisk rotel vid resp. kriminalavdelning. Den nuvarande ordningen innebär att polisens bekämpning av eko-brott huvudsakligen bedrivs som en regional aktivitet på länsnivå.

Vid de polismyndigheter som inte har en ekonomisk rotel, skall enligt rikspolisstyrelsens anvisningar utredningar av ekonomiska brott i huvudsak bedrivas vid bedrägeriroteln eller en motsvarande arbetsenhet.

På central nivå sker eko-brottsbekämpningen genom rikspolisstyrelsen. Denna får enligt 4 § instruktionen (1984: 731) för rikspolisstyrelsen utöva polisledning bl. a. genom spaning mot ekonomisk brottslighet i de fall brottsligheten är av särskilt grov beskaffenhet och har riksomfattande karaktär eller internationell anknytning. Rikspolisstyrelsen får också utreda sådan brottslighet om det finns särskilda skäl för detta. Inom rikskri-

minalen vid rikspolisstyrelsen finns särskild personal för dessa centrala uppgifter.

Den 1 juli 1983 fanns sammantaget 22 särskilda eko-rotlar med tillsammans 177 polismän. Härutöver fanns 13 polismän vid rikskriminalens eko-enhet och dessutom fyra tjänster för revisorer för biträde vid utredning av eko-brott. Dessa var placerade vid eko-rotlarna i Stockholm, Göteborg, Malmö och vid rikskriminalen. Dessutom fanns 29 administrativa tjänster inrättade för att biträda polispersonalen vid eko-rotlarna.

Jag kan också upplysa om att den polispersonal som tjänstgör vid eko-rotlarna har genomgått en omfattande utbildning. Utbildningen sker under loppet av ca två år och omfattar följande kurser.

Utredning av vissa förmögenhetsbrott	7 veckor
Utredning av gäldenärs- och skattebrott	7 veckor
Företagsekonomisk vidareutbildning	6 veckor
Spaning mot och utredning av ekonomisk brottslighet	3 veckor
Samordnad verksamhet mot ekonomisk brottslighet	1 vecka

4.1.2 Förslag av kommissionen mot ekonomisk brottslighet

Kommissionen mot ekonomisk brottslighet har i en skrivelse till regeringen den 16 augusti 1983 lämnat förslag till förstärkning av polisens resurser i kampen mot den ekonomiska brottsligheten.

Kommissionen konstaterar att eko-rotlarna på många håll brottas med betydande problem. Problemen synes främst ha sin grund i knappa resurser men hänger också samman med svårigheterna att rekrytera och behålla en tillräckligt kvalificerad personal. Situationen har enligt kommissionen förvärrats av att man på sina håll till eko-rotlarna fört över en mängd bedrägeriärenden som inte har en sådan svårighetsgrad att eko-rotlarnas särskilda sakkunskap behövs för utredningen. Det medför också problem för eko-rotlarna att arbetet i så hög grad binds upp av ärenden där skattemyndigheterna har anmält misstanke om brott. De revisionspromemorior som lämnas över till polisen för utredning tar vidare mycket stora resurser i anspråk varför utrymmet för spaning på många håll närmast är obefintligt.

Kommissionen anser att eko-rotlarna måste spela en central roll vid bekämpandet av den ekonomiska brottsligheten. Kommissionen anser vidare att de resurser som ställs till förfogande för eko-rotlarna väsentligt måste förstärkas och att det är särskilt angeläget att polisen ges resurser för att förstärka sina spaningsinsatser mot eko-brott.

Kommissionen har vidare inhämtat vissa uppgifter om antalet balanse-erade ärenden vid eko-rotlarna. Uppgifterna visar enligt kommissionen att man på flera håll i landet har alltför stora balanser.

Mot bakgrund av dessa överväganden föreslår kommissionen att de enheter inom polisen som har inrättats för bekämpande av eko-brottslighet

förstärks med 150 polismanstjänster. Kommissionen konstaterar att detta naturligtvis också medför ett behov av ytterligare resurser för utbildning.

Beträffande tillgången på administrativa tjänster råder, enligt vad kommissionen erfarit, stora brister inom polisväsendet och personalläget är hos många polismyndigheter ytterst ansträngt. Bristen på administrativ personal har enligt kommissionen resulterat i att polispersonal på eko-rotlar får utföra arbetsuppgifter som normalt sett åligger administrativa befattningshavare. Vid en förstärkning av eko-rotlarna med ytterligare polismanstjänster uppkommer som en naturlig följd arbetsuppgifter som bör åvila administrativ personal. För att inte komma i en situation där polispersonal behöver ianspråkta för sådana arbetsuppgifter är det av vikt att polisväsendet tillförs ett antal administrativa tjänster. Kommissionen anser att polisväsendet bör tillföras 23 administrativa tjänster för placering på eko-rotlarna.

Kommissionen anser att den nu redovisade personella förstärkningen också kräver tillskott av teknisk utrustning.

För att bedriva en framgångsrik kampanj mot den ekonomiska brottsligheten är det enligt kommissionen nödvändigt att använda datateknik. Kommissionen har förordat att polisväsendet för detta ändamål tillförs ytterligare terminaler för att underlätta åtkomsten till vissa ADB-baserade register.

Rikspolisstyrelsen har i en promemoria den 23 augusti 1984 (Promemoria angående förstärkning av polisens resurser i kampen mot den ekonomiska brottsligheten) till regeringen lämnat kompletterande förslag angående resurstilldelningen till polisen. Rikspolisstyrelsen delar kommissionens uppfattning att de befintliga eko-rotlarna bör tillföras ett antal nya administrativa tjänster och anser dessutom att en fr. o. m. den 1 juli 1984 nyinrättad eko-rotel i Östersund och den befattningshavare vid polismyndigheten i Visby som avsatts för eko-brottslighet vardera bör ha en administrativ befattningshavare till sin hjälp. Sammantaget bör därför enligt rikspolisstyrelsens uppfattning polisväsendet tillföras 25 administrativa befattningshavare för placering på eko-rotlarna.

Rikspolisstyrelsen konstaterar att erfarenheterna av revisorernas insatser vid eko-rotlarna är mycket positiva och anser därför att ytterligare tjänster för revisorer bör tillföras polisväsendet. Rikspolisstyrelsen föreslår att eko-rotlarna i Stockholm, Göteborg, Malmö och Sundsvall tillförs vardera en tjänst samt rikskriminalen två tjänster.

Rikspolisstyrelsen delar kommissionens uppfattning att varje eko-rotel bör ha viss datautrustning, bl. a. persondatorer. Dessutom anser rikspolisstyrelsen att eko-rotlarna bör tillföras utrustning i form av fordon, kontorsutrustning, säkerhetsskåp, kikare, kameror m. m.

4.1.3 Överväganden

Polisen har en central roll i samhällets insatser i bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten. Polisen har under senare år också tilldelats betydande resurser för denna verksamhet. Med verkan fr. o. m. den 1 juli 1983 inrättades inom polisorganisationen sex nya rotlar med ett trettiootal polismanstjänster för bekämpning av ekonomisk brottslighet. Samtidigt förstärktes de befintliga ekonomiska rotlarna med ett tjugotal tjänster.

Efter det ovan redovisade förslaget av kommissionen mot ekonomisk brottslighet beslutade regeringen den 14 juni 1984 att fr. o. m. den 1 juli 1984 förstärka de då befintliga regionala rotlarna med 44 tjänster och att inrätta en ny eko-rotel vid polismyndigheten i Östersund med tre tjänster. Polismyndigheten i Visby förstärktes med en tjänst för att arbeta med eko-utredningar. Rikskriminalen förstärktes i samma beslut med två tjänster. Härigenom är den 1 juli 1984 det sammanlagda antalet poliser som särskilt arbetar med bekämpning av ekonomisk brottslighet 240. I beslutet anslogs också 1 400 000 kr. för särskild utbildning av polismän som skall arbeta med de nu nämnda uppgifterna.

Trots dessa åtgärder finns det enligt min bedömning ett kvarstående behov av spanings- och utredningsresurser inom polisen för denna brottslighet. Det finns enligt min mening därför starka skäl att även fortsättningsvis prioritera denna verksamhet.

Förslagen från kommissionen mot ekonomisk brottslighet måste emellertid även bedömas mot bakgrund av det nya system för styrning av polisverksamheten som riksdagen tidigare har fattat principbeslut om (prop. 1980/81: 13, JuU 24, rskr 210). Systemet har vidareutvecklats av 1981 års polisberedning. Jag avser att inom kort för regeringen redovisa min inställning till denna nya ordning. Målsättningen är att systemet skall tillämpas från och med budgetåret 1985/86.

I det nya systemet förutsätts att det genom beslut av riksdagen och regeringen liksom f. n. kommer att centralt bestämmas antalet polismanstjänster för varje polisdistrikt. Regeringen skall dessutom fastställa en basorganisation, dvs. den grundläggande organisationen för distriktet. Detta görs genom att man anger att vissa cheftjänster skall finnas. Övriga personalresurser skall utgöra fria resurser i den meningen att de regionala och lokala myndigheterna skall kunna bestämma hur resurserna skall användas i stället för att man – som i dag – centralt beslutar hur tjänsterna i detalj skall fördelas. Även sådana rotlar vars ansvarsområde sträcker sig utanför det polisdistrikt där rotlarna är stationerade – t. ex. eko-rotlarna – avses enligt beredningens förslag ingå i basorganisationen.

Det nya systemet innebär att frågan om hur stora resurser som skall ägnas åt en viss del av polisens verksamhet, t. ex. bekämpning av ekonomisk brottslighet, i framtiden kommer att beslutas av resp. länsstyrelse och lokal polismyndighet med utgångspunkt från den basorganisation och de riktlinjer för resursanvändningen som statsmakterna har fastställt. Jag

avser därför att återkomma till frågan om en prioritering av eko-verksamheten i samband med min anmälan till 1985 års budgetproposition.

Det står emellertid samtidigt klart att situationen är så allvarlig att polisväsendet härutöver måste tillföras nya resurser för eko-brottsverksamhet. Enbart en omfördelning inom ramen för de fria resurserna tillgodoser nämligen inte enligt min bedömning det behov av omedelbara och kraftfulla åtgärder som finns. Dessutom finns ett behov av ny utrustning, utbildning m. m. Jag kan alltså ansluta mig till kommissionens och rikspolisstyrelsens principiella bedömningar i detta hänseende.

Mot denna bakgrund anser jag att polisväsendet bör tillföras ytterligare 55 polismanstjänster, avsedda att sättas in i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Med hänsyn till bl. a. den omfattande utbildning dessa befattningshavare måste genomgå, bör resursförstärkningen emellertid delas upp på de tre kommande budgetåren. 15 tjänster bör inrättas budgetåret 1985/86. Enligt vad jag erfarit har vidare revisorerna vid eko-rotlarna varit mycket värdefulla i polisens arbete. Ytterligare fem tjänster för revisorer bör därför inrättas. För att biträda polispersonalen bör dessutom 20 nya administrativa tjänster inrättas. Med hänsyn till dessa resurstillskott krävs dessutom medel till bl. a. inköp av datorer för ADB-stöd vid främst utredningsverksamheten. Även för utbildning krävs ytterligare medel.

Jag avser att i min anmälan till 1985 års budgetproposition återkomma med en närmare redovisning av de ställningstaganden som jag nu i korthet har redogjort för.

4.2 Åklagarväsendet

Under senare delen av 1970-talet började resurserna för bekämpning av ekonomisk brottslighet att byggas upp inom olika delar av förvaltningen. I första hand skedde förstärkningen inom skatteväsendet men även polisväsendet och exekutionsväsendet fick betydande resurstillskott avsedda att sättas in i kampen mot den alltmer framträdande ekonomiska brottsligheten. Åklagarväsendet däremot, som liksom polisen har en central roll i brottsbekämpningen på detta område, har först under de senaste två budgetåren fått ett tillskott av personalresurser för denna viktiga verksamhet. Under budgetåren 1983/84 och 1984/85 inrättades vardera året tolv nya åklagartjänster med särskild inriktning på ekonomisk brottslighet. Vidare inrättades under de nämnda åren sammanlagt fem tjänster för revisorer.

I sammanhanget vill jag också framhålla att riksdagen nyligen har beslutat om en ändrad regional organisation för åklagarväsendet (prop. 1982/83: 158, JuU 1983/84: 6, rskr 35). En viktig bakgrund till det förslaget var att skapa en organisation som bättre kunde svara mot kraven på ökade insatser bl. a. när det gäller ekonomisk brottslighet. Den nya organisationen genomförs från den 1 juli 1985. Samtidigt inrättas en särskild myndighet för den verksamhet som i dag bedrivs av länsåklagare för speciella mål.

Sistnämnda åklagare handlägger framför allt mycket omfattande och komplicerade ekonomiska brottmål som berör flera län.

I en skrivelse till regeringen den 16 augusti 1983 lämnade eko-kommissionen en rad förslag till förstärkningar av åklagarväsendet. Sammanfattningsvis innebar förslagen att åklagarväsendet borde förstärkas med 21 nya tjänster för åklagare, varav 18 kvalificerade sådana tjänster. Vidare föreslogs inrättande av fyra tjänster för revisorer. Som en följd av de föreslagna utökningarna av åklagartjänster borde vidare enligt kommissionen åtta nya biträdestjänster inrättas. Slutligen föreslog kommissionen att medel skulle beviljas i form av engångsanvisningar dels för kvalificerad företagsekonomisk utbildning för åklagare, dels för utbildning när det gäller databrottslighet, under två på varandra följande budgetår. Frågan om åklagarväsendets möjligheter att använda ADB-stöd vid förundersökningar angående kvalificerad ekonomisk brottslighet borde enligt kommissionen utredas.

Arbetsläget inom åklagarväsendet är alltjämt ansträngt. Något utrymme för omfördelningar finns inte. De ytterligare resurser åklagarväsendet behöver för att bemästra problemen med de komplicerade, svårutredda och tidsödande målen om ekonomiska brott måste därför tillskapas genom att åklagarväsendet tillförs nya tjänster.

Eko-kommissionens förslag till resursförstärkningar har till viss del redan genomförts. I 1984 års budgetproposition föreslogs sålunda inrättande av tolv kvalificerade åklagartjänster för bekämpning av ekonomisk brottslighet och fyra tjänster för revisorer. Vidare föreslogs engångsanslag för utbildning. Som jag ser det är det emellertid nödvändigt att gå vidare och i huvudsak genomföra även de återstående förslagen från eko-kommissionen i fråga om resurser för åklagarverksamheten. Det kan enligt min mening inte accepteras att handläggningen av mål om ekonomiska brott fördröjs till följd av otillräckliga resurser inom denna sektor av rättsväsendet.

Mot den bakgrunden anser jag att åklagarväsendet bör tillföras ytterligare sex tjänster för åklagare, avsedda att sättas in i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Ytterligare en tjänst för en revisor bör också inrättas. Vidare måste medel tillskjutas för en utökning av den administrativa personalen med fyra tjänster, mot bakgrund av den utökning som redan har skett på åklagarsidan under de två närmast föregående budgetåren. Slutligen bör engångsanslag anvisas för kvalificerad företagsekonomisk utbildning av åklagare. Jag avser att i min anmälan till 1985 års budgetproposition återkomma med en närmare redovisning av de förslag som jag här i korthet har redogjort för.

4.3 Domstolsväsendet

Eko-kommissionen tog i sin skrivelse den 13 februari 1984 upp domarutbildningen beträffande den ekonomiska brottsligheten. Kommissionen föreslog att ca två milj. kr. skulle satsas på utbildning av drygt 100 domare i detta hänseende. Under remissbehandlingen har rätt stor enighet om värdet av sådan utbildning.

Domstolsverket har i sitt remissyttrande utvecklat hur ett sådant utbildningsprogram skulle kunna utformas. Enligt verket skulle man inom den kostnadsram som kommissionen angav kunna låta ett hundratal domare genomgå kurser i

- redovisning/bokföring
- skatte- och avgiftsfrågor
- gäldenärsbrott
- näringslivets villkor/sund affärsversamhet.

Den sammanlagda kurstiden skulle bli fyra veckor. Av kurskostnaderna skulle 400 000 kr. kunna finansieras genom en omprioritering inom domstolsverkets anslagspost för efterutbildning. Arbetskraftsbortfallet i domstolarna beräknas motsvara 1,9 milj. kr.

Jag delar kommissionens uppfattning om behovet av ökade utbildningsinsatser. Det omedelbara behovet bör kunna tillgodoses genom en utbildning med den inriktning och omfattning som kommissionen och domstolsverket har angett. Det blir därmed fråga om en engångsinsats, som endast till mindre del kan finansieras genom omfördelning av domstolsverkets medel för efterutbildning. För arbetskraftsbortfallet bör däremot särskilda medel ej beräknas. För att begränsa belastningen såväl på statsbudgeten som på domstolarna och för att vunna erfarenheter skall kunna tas tillvara förordar jag att engångsinsatserna fördelas med 800 000 kr. för vardera budgetåren 1985/86 och 1986/87. Jag avser att återkomma till detta i samband med min anmälan till 1985 års budgetproposition.

4.4 Forskning om ekonomisk brottslighet

Som jag tidigare har anfört har jag för avsikt att ta upp frågan om ett uppdrag till BRÅ att ansvara för ett särskilt forsknings- och utvärderingsprojekt om ekonomisk brottslighet i enlighet med ett forskningsprogram som jag senare ämnar anmäla för regeringen. Arbetet beräknas bli av den omfattningen att en särskild tvärvetenskaplig grupp bör knytas till rådet. För att arbetsuppgifterna skall kunna lösas på ett tillfredsställande sätt är det enligt min mening vidare lämpligt att en särskild ledningsgrupp inrättas under ordförandeskap av den särskilda statssekreterare som regeringen tillsatt inom justitiedepartementet för att leda det fortsatta arbetet inom regeringskansliet mot den ekonomiska brottsligheten.

Det är angeläget att arbetet kommer i gång så fort som möjligt. Samhäl-

lets åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten har nu gått in i ett avgörande skede och de beslut om omfattningen av och innehållet i dessa åtgärder som kommer att fattas under de närmaste åren kommer att få stor betydelse för det kriminalpolitiska arbetet på området i ett både kort- och långsiktigt perspektiv.

Arbetet bör enligt min mening inledas redan den 1 januari 1985. Det bör fortgå under en treårsperiod och avslutas före utgången av år 1987.

Jag beräknar att forskningsuppdraget till BRÅ kräver arvoden till fyra kvalificerade forskare. Jag kommer att i 1985 års budgetproposition beräkna medel härför under anslaget G 3. Brottsförebyggande rådet: Förvaltningskostnader.

4.5 Finansiering av de redovisade resursförstärkningarna

De åtgärder som jag nu har förordat, och till vilka jag avser att återkomma vid min anmälan till 1985 års budgetproposition, räknar jag med kan finansieras inom ramen för totalt sett oförändrade utgifter under justitiedepartementets huvudtitel.

5 Hemställan

Med hänvisning till vad jag har anfört hemställer jag att regeringen *dels* föreslår riksdagen att godkänna de riktlinjer för det framtida arbete mot ekonomisk brottslighet som jag angett i det föregående *dels* bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag anfört om de överväganden som gjorts i anslutning till olika förslag om åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten.

FINANSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1984-10-18

Föredragande: statsrådet Feldt

Anmälan till proposition om riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet m. m.**1 Inledning**

Skatte-, tull- och avgiftsområdena är centrala när det gäller ekonomisk brottslighet och liknande förfaranden. Även valuta-, bank- och marknadsområdena är viktiga i sammanhanget. Det är därför av största betydelse att kampen mot ekobrott och likartade företeelser förs kraftfullt och effektivt på dessa områden. På sikt behövs särskilt inom skatte- och avgiftssystemen långtgående reformer både av de materiella reglerna och av reglerna om organisation och förfarande. Reformerna bör i första hand syfta till ökad förenkling och rättvisa inom regelsystemen och till bättre samordning och samarbete myndigheter emellan. Jag återkommer till dessa frågor i det följande.

Arbetet mot ekonomisk brottslighet har sedan regeringsskiftet haft mycket hög prioritet inom finansdepartementet. En rad betydelsefulla lagändringar och andra åtgärder som är riktade mot skatteflykt och ekonomisk brottslighet har redan genomförts och åtskilliga utredningsförslag vid sidan av eko-kommissionens bereds f.n. inom departementet. Vidare arbetar flera utredningar med frågor som har nära samband med kommissionens arbetsfält. Eko-kommissionen har inriktat sitt arbete med hänsyn härtill och dess förslag anknyter till det reformarbete som i övrigt pågår på det fiskala området.

Kommissionens förslag och ställningstaganden till dem bör ses mot bakgrund av de åtgärder som redan genomförts eller förestår. Jag skall därför i korthet redovisa dessa åtgärder innan jag redogör för arbetet med de förslag från kommissionen som faller inom finansdepartementets ansvarsområde. Men först vill jag i anslutning till vad jag inledningsvis sade, anlägga några allmänna synpunkter på det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet inom skatteområdet.

Vårt nuvarande skattesystem är komplicerat. Reglerna är många och detaljrika och de gäller i stor utsträckning vanliga löntagare. Detta medför

att kontrollresurserna i stor utsträckning låses fast vid detaljfrågor och vid granskning av löntagardeklarationer. Enklare skatteregler och framför allt en förenklad löntagarbeskattning är grundläggande förutsättningar för att man i någon betydande mån skall kunna fördela om kontrollresurserna i riktning mot väsentliga frågor och mot sådana grupper där skatteundrandragande av någon betydelse kan förekomma. Förenklingar är således viktiga inte bara för att underlätta arbetet för enskilda och myndigheter utan också för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet på skatteområdet.

Ett viktigt steg i den nu angivna riktningen tas inom kort, då en regeeringsproposition om förenklad löntagarbeskattning överlämnas till riksdagen. Jag återkommer till det förslaget i det följande.

För att en omläggning av skattekontrollen på nyss angivet sätt skall ge full effekt krävs det att det nuvarande kontrollsystemet förbättras. Kommissionen har uppmärksammat frågan och föreslagit ett mera rationellt system för kontroll av företag på grundval av ett förbättrat uppgiftslämnande från företagen.

En effektiv kontrollverksamhet förutsätter vidare att det finns en lämplig organisation. Skatteorganisationen är f.n. splittrad på ett sätt som försvårar en effektiv styrning och samordning av olika funktioner. Jag har därför nyligen tillkallat en utredningsman som skall se över skatteförvaltningens organisation och styrfunktioner.

Skattesystemet i vidsträckt bemärkelse omfattar en rad olika skatter och avgifter och vidare ett beskattningsförfarande med många olika moment såsom deklaration, taxering eller annan fastställelse, uppbörd samt in- drivning. Detta förhållande torde komma att bestå även om regelsystemet reformeras grundligt. En mycket viktig uppgift för framtiden är därför att förbättra samordningen av de olika verksamhetsgrenarna. Samordningen måste avse såväl materiella regler som kontrollen och beskattningsförfarandet i övrigt. Flera av de utredningar som f.n. arbetar på skatteområdet skall enligt sina direktiv verka för en sådan samordning och jag kommer för egen del att prioritera samordningsfrågorna vid utformningen av de framtida åtgärderna på skatteområdet.

Sammanfattningsvis innebär det sagda att insatserna mot brottslighet på skatteområdet – som tidigare i stor utsträckning handlade om en utbyggnad av resurser och kontrollbefogenheter – i fortsättningen mera kommer att inriktas på förenkling, effektivisering och samordning. Detta innebär i sin tur bl.a. att de skattskyldiga måste ge avkall på millimeterrättvisa vid beskattningen till förmån för förenkling och ett rättvisare beskattningsresultat i stort. Myndigheterna och deras personal får vara beredda på förändringar i arbetsmetoder och organisation. Detta är nödvändigt om vi skall skapa en skatteförvaltning för framtiden som kan garantera en rättvis och likformig beskattning med de resurser som står till förfogande.

2 Bakgrund

I fråga om redan genomförda åtgärder vill jag till att börja med nämna att det på den materiella beskattningens område har gjorts flera ändringar i syfte att hindra eller försvåra olika skatteflyktstransaktioner. Först och främst vill jag erinra om den skärpning av lagen mot skatteflykt som genomfördes år 1983 (prop. 1982/83: 84, SkU 20, rskr 139, SFS 1983: 75). Ändringen innebar i huvudsak ett slopande av det s.k. omvägsrekvisitet, som betydligt inskränkte lagens tillämpningsområde. Genom ändringen blir det möjligt att tillämpa lagen på alla transaktioner som görs uteslutande av skatteskäl och som strider mot lagstiftningens grunder.

Vid sidan av denna generellt verkande ändring har punktinsatser gjorts mot särskilda skatteflyktmetoder. Som exempel kan nämnas att skattskyldigheten i Sverige för vissa realisationsvinster har utvidgats för att tillgodose svenska beskattningsanspråk i fall då en aktie- eller andelsförsäljning sker i samband med säljarens utlandsflyttning (prop. 1982/83: 144, SkU 51, rskr 388, SFS 1983: 452). Lagändringen har satt stopp för de möjligheter som tidigare fanns att helt undgå aktievinstbeskattning i dessa fall.

De särskilda problem som är förenade med beskattningen av transaktioner med utländsk anknytning har vidare föranlett en lindring av kraven på bevisning från det allmännas sida i skattemål som rör inkomstöverföringar mellan svenska och utländska företag. Det har också införts en ökad uppgiftsskyldighet beträffande vissa former av betalningar till utlandet (prop. 1982/83: 73, SkU 18, rskr 149, SFS 1983: 122 och 123).

En vidgad uppgiftsskyldighet har också införts som medel mot den s.k. svarta kreaturshandeln. Sålunda har kontrollslakterier m.fl. uppköpare av slakt- och livdjur ålagts att lämna kontrolluppgift till taxeringsmyndigheterna också när inköpen skett från bokföringspliktiga rörelseidkare (prop. 1982/83: 105, SkU 49, rskr 346, SFS 1983: 385).

Vad gäller uppbördslagstiftningen har som en följdändring till lagen (1982: 1006) om avdrags- och uppgiftsskyldighet beträffande vissa uppdragsersättningar (AUL) den lokala skattemyndigheten fått rätt att för vissa uppdragstagare (enmansföretagare) utfärda A-skattsedel i stället för B-skattsedel (prop. 1982/83: 84, SkU 20, rskr 139, SFS 1983: 77). Ändringen är riktad mot den grå arbetskraften och syftar till att förbättra möjligheterna att ingripa mot oseriösa enmansföretagare. Vidare har uppbördskontrollen i samband med entreprenader och annan uppdragsverksamhet förstärkts genom ändrade rutiner vid den offentliga upphandlingen (SFS 1983: 38). De nya rutinerna innebär att en myndighet, innan den antar ett anbud, som regel skall kontrollera att anbudsgivaren är registrerad i föreskriven ordning för redovisning och inbetalning av mervärdeskatt, innehållen preliminär A-skatt och arbetsgivaravgifter.

Utöver dessa författningsändringar med inriktning mot skatteflykt och den ekonomiska brottsligheten har åtgärder för att förbättra skatte- och avgiftskontrollen också vidtagits genom en ökad resurstilldelning till berörda myndigheter. Under budgetåret 1982/83 fick således riksskatteverket 1 milj. kr. för speciella insatser, medel som har använts bl. a. för kontroll av oljebranschen. Vidare byggdes mervärdeskattekontrollen ut med sammanlagt 258 nya tjänster. Länsstyrelserna fick 10 milj. kr för kvalificerad revisionsverksamhet och fem kronofogdemyndigheter tilldelades medel för att kunna anlita ekonomer i den exekutiva verksamheten.

Även budgetåret 1983/84 prioriterades insatserna mot ekonomisk brottslighet. RSV fick då anslag för en samordnad funktion i kampen mot skatteflykt med 1 milj. kr. jämte medel för två nya tjänster. Länsstyrelserna fick 1,5 milj. kr. och de lokala skattemyndigheterna 8,5 milj. kr. för intensifierad arbetsgivarkontroll. Kronofogdemyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö fick 1 milj. kr. vardera att använda mot ekonomisk brottslighet och för att förbättra indrivningsresultatet i fråga om stora skatte- och avgiftsskulder. Tolv andra kronofogdemyndigheter fick medel för att anlita ekonomer. Dessa förstärkningar har tillförts ifrågavarande myndigheter även under innevarande budgetår.

När det sedan gäller förestående åtgärder vill jag först erinra om att kommissionen i sitt slutbetänkande har förordat att skattekontrollen i större utsträckning än nu inriktas mot företag och personer med mera komplicerade inkomstförhållanden. I det sammanhanget har hänvisats till det arbete som bedrivs inom skatteförenklingskommittén (SFK, B 1982:03). Denna kommitté har nu överlämnat betänkandet (SOU 1984:21) Förenklad självdeklaration. I betänkandet föreslås ett förenklat deklARATIONssystem som avses bli tillämpligt för 4–4,5 miljoner skattskyldiga, främst löntagare och pensionärer, och som på sikt möjliggör att granskningsresurserna i successivt ökande grad kan koncentreras på de svårkontrollerade deklARATIONerna. Som jag nyss nämnde avses en proposition på grundval av detta förslag bli förelagd riksdagen inom kort.

En allmän översyn av reglerna om skattekontroll gör utredningen (Fi 1973:01) om säkerhetsåtgärder m.m. i skatteprocessen (USS). Utredningen väntas i slutet av innevarande år överlämna ett slutbetänkande med förslag om en för hela skatteområdet gemensam lag om skattekontrollen. USS har i ett tidigare betänkande (SOU 1980:4) föreslagit regler om förlängning av tiden för åtalspreskription vid skattebrott, och jag kommer senare denna dag att framlägga förslag på grundval av detta betänkande. Förslagen i propositionen avser att förhindra bl. a. att en skattskyldig kan undandra sig lagföring för skattebrott genom att hålla sig undan utomlands. USS har vidare avlämnat betänkandet (SOU 1983:23) Lag om skatteansvar, som innehåller förslag till långtgående regler om solidariskt ansvar för skatt. Jag vill här erinra om att kommissionens inom justitiedepartementet handlagda förslag till direktiv för en utredning om s. k. ansvarsge-

nombrott (skrivelse den 25 oktober 1983) delvis berör samma problemområde som betänkandet från USS.

Skatteindrivningsutredningen (SIU, B 1981:02) har till huvudsaklig uppgift att göra en översyn av formerna för indrivning av skatt i syfte att effektivisera verksamheten på detta område. SIU har i betänkandet (Ds Fi 1983:4) Utsökningsregisterlag föreslagit en författningsreglering av de ADB-register som används i den exekutiva verksamheten, och en proposition i detta ämne kan emotes senare i höst. Vidare har SIU i betänkandet (Ds Fi 1984:4) Indrivning av skatt m. m. behandlat handläggningen hos kronofogdemyndigheterna av allmänna mål och ytterligare förslag från utredningen är att vänta inom kort. Det är enligt min mening ytterst angeläget att det görs kraftanstängningar för att förbättra skatteindrivningen så att det stora beloppet av restförda skatter kan nedbringas. Förslag med denna inriktning kommer fortlöpande att föreläggas riksdagen och jag vill i sammanhanget nämna att ett sådant förslag i dagarna remitteras till lagrådet. Det gäller ett förslag om generellt verkande regler för kvittning av det allmännas fordringar mot belopp som skall återbetalas. Förslaget bygger på departementspromemorian (Ds Fi 1983:24) Avräkning vid återbetalning av skatt m. m.

I fråga om sanktioner på beskattnings- och uppbördsområdena föreligger förslag dels om nyansering av reglerna om skattetillägg (SOU 1982:54), dels om skärpning av straffen för uppbördsbrott (BRÅ PM 1983:6). I promemorian från BRÅ föreslås också en kriminalisering av vissa betalningsförsummelse som enligt gällande rätt är fria från straff. Förslagen bereds inom departementet med sikte på lagstiftning nästa år.

Jag skall slutligen nämna det arbete som pågår inom 1983 års folkbokföringskommitté (Fi 1983:04). Kommitténs uppdrag att åstadkomma en bättre reglering av folkbokföringen syftar bl. a. till att förhindra otillbörliga skatte- och bidragsförmåner.

3 Kommissionens förslag inom finansdepartementets ansvarsområde

3.1 Internationellt samarbete mot skattebrott och skatteflykt (skrivelse den 27 maj 1983)

Kommissionen har föreslagit att man från svensk sida ökar ansträngningarna att få till stånd överenskommelser om handräckning med främmande stater av den typ som finns mellan de nordiska länderna. Detta bör enligt kommissionen ske dels genom att Sverige intensifierar sina strävanden att få till stånd en Europarådskonvention om ett multilateralt handräckningsavtal, dels genom bilaterala förhandlingar med andra länder. Vid de bilaterala förhandlingarna bör man försöka nå fram till överenskommelser om både spontant och automatiskt informationsutbyte, om rätt för

taxeringstjänstemän från en stat att närvara vid skatteutredningar i den andra staten och i övrigt om utvidgade möjligheter att tillämpa avtalen, i den mån dessa nu är begränsade till vissa skatter och personkategorier. Kommissionen har vidare förordat att det som underlag för sådana förhandlingar sker en genomgång av handräkningsbestämmelserna i gällande dubbelbeskattningsavtal och att RSV ges i uppdrag att utvärdera tillämpningen av det nordiska handräkningsavtalet.

Jag delar kommissionens uppfattning om behovet av att öka de svenska ansträngningarna på detta område. Inom finansdepartementet bedrivs arbetet rörande internationell handräkning i enlighet med kommissionens förslag. Förhandlingar med flera länder pågår om att ingå handräkningsavtal med i huvudsak samma innehåll som det multilaterala avtal som förbereds inom Europarådet. Det kan tilläggas att också den praktiska handläggningen av handräkningsfrågorna ses över i syfte att få till stånd ett snabbare och smidigare förfarande än f. n.

3.2 Förbättrad kontroll av export, m. m. (Skrivelse den 16 augusti 1983 med promemoria juli 1983 Förbättrad kontroll av export samt tullverkets anslagsframställning för budgetåret 1985/86)

För att förbättra tullens kontroll vid export har kommissionen bl.a. föreslagit inrättande av exportkontrollgrupper för utökad fysisk godskontroll vid större utförselorter samt skyldighet för exportörer att lämna ytterligare uppgifter till tullverket vid export. Förslagen har behandlats i årets budgetproposition och i huvudsak godkänts av riksdagen (prop. 1983/84: 100 bilaga 9, SkU 29, rskr 199). Regeringen har därefter utfärdat lag (1984: 444) om ändring i tullagen (1973: 670) och generaltullstyrelsen kommer att under hösten utfärda tillämpningsföreskrifter för avlämnande av uppgifter vid export.

De vidtagna åtgärderna innebär att fem exportkontrollgrupper har inrättats hos tullverket fr.o.m. den 1 juli 1984, nämligen vid tullmyndigheterna i Stockholm, Malmö, Helsingborg och Göteborg och vid gränstullkammaren i Karlstad (kostnad 2,9 milj. kr.). Vidare kommer tullverket att fr.o.m. den 1 januari 1985 kräva att exportanmälningar förses med uppgifter om fakturanummer, skeppningsnummer eller annat identifikationsnummer som binder en sändning till företagets ekonomiska bokföring samt uppgifter om varumottagares eller fakturamottagares namn och adress.

Jag vill i detta sammanhang ta upp en fråga om viss resursförstärkning till tullverket. Verket har i sin anslagsframställning för budgetåret 1985/86 begärt tio tjänster för utredning av grövre tullbedrägerier. Som motiv för sin begäran anger tullverket att de ökade kontrollinsatserna mot ekonomisk kriminalitet också ökat antalet fall där oegentligheter upptäckts men där resurser saknas för utredning. Fallen har också blivit mer komplicerade eftersom den ekonomiska kriminaliteten inte bara omfattar varusmugg-

ling utan även annan brottslighet. Detta leder till att samverkan måste ske i stigande omfattning med andra myndigheter såsom RSV, polis, åklagare och länsstyrelser.

Jag har i samråd med statsrådet Hellström bedömt det angeläget att insatserna på detta avsnitt inom tullverkets ansvarsområde intensifieras. Riksdag och regering har tidigare i olika sammanhang betonat vikten av att tullverket på ett aktivt sätt deltar i kampen mot ekonomisk brottslighet. Detta arbete tillhör numera de prioriterade områdena i tullverksamheten. Även eko-kommissionen har understrukit tullverkets roll i ansträngningarna för att upptäcka och beivra ekonomiska brott. RSV har i sin anslagsframställning för budgetåret 1985/86 anförts att det ligger i verkets intresse att tullverket har tillräckliga resurser att utreda grövre tullbedrägerier eftersom dessa ofta har en direkt koppling till skattebrott. Det är även av vikt att tullverket har resurser att kunna ingripa för att förhindra att Sverige som neutral nation utnyttjas som ett genomgångsområde för illegal trafik med strategiska varor. Tullverkets arbete i sistnämnda hänseende, vilket ofta är sammanlänkat med utredandet av ekonomisk brottslighet m.m., har under det gångna året varit intensivt. För att lösa uppgiften har verket tvingats omprioritera resurser från andra delar av sitt verksamhetsområde.

Mot denna bakgrund har jag funnit att tullverket behöver tillföras nya resurser för kvalificerade utredningsinsatser. Dessa nya resurser skall finansieras genom inkomstförstärkningar hos tullverket. Slutlig ställning till vilka resurser tullverket skall tillföras kommer att tas i det kommande budgetarbetet.

3.3 Kontroll av leverantörer (Ds Ju 1983: 14)

Jag har i min redovisning av genomförda åtgärder redogjort för de rutiner som numera tillämpas vid den offentliga upphandlingen. Kommissionens förevarande förslag syftar till en vidareutveckling av detta system på så sätt att också enskilda företag skall ges möjlighet att beträffande sina leverantörer inhämta motsvarande uppgifter som är av intresse vid den offentliga upphandlingen. Avsikten är även att exempelvis de fackliga organisationerna och kreditupplysningsföretag skall få tillgång till dessa uppgifter hos myndigheterna. För att detta skall vara möjligt har kommissionen föreslagit några smärre ändringar i sekretesslagstiftningen.

Förslaget har remissbehandlats och fått ett övervägande positivt mottagande. Jag är för egen del också positiv till kommissionens förslag och är därför beredd att senare i höst föreslå vissa ändringar i gällande regler. Jag vill samtidigt framhålla att det nu aktuella förslaget närmast bör ses som ett provisorium i avvaktan på att man i ett större sammanhang löser problemen med oseriösa leverantörer. Kommissionen har tagit upp den frågan i sitt slutbetänkande (s. 189 f.) och diskuterat ett system med s.k. skattebe-

vis. Man har dock avstått från att lägga fram något färdigt förslag, huvudsakligen av det skälet att arbetstagarbegreppen inte är enhetliga på skatte- och avgiftsområdena. Uppgiften att så långt möjligt samordna dessa begrepp ligger emellertid på socialavgiftsutredningen (S 1981:04), och det finns därför anledning att återkomma till den av kommissionen diskuterade frågan.

3.4 Beskattning vid flyttning till utlandet m.m.

För att bl. a. motverka skatteflykt genom skenbosättning i utlandet gäller f.n. en presumtion för fortsatt skattskyldighet i Sverige för svenska medborgare som flyttar utomlands under tre år från avresan till utlandet. Kommissionen föreslår att denna presumtion förlängs till fem år. Vidare föreslås vissa smärre ändringar av bosättningsbegreppet, huvudsakligen för att förbättra förutsättningarna för en skattekontroll av personer som har internationella engagemang, men som trots detta har kvar en stark anknytning till Sverige.

Förslaget har remissbehandlats. Remissinstanserna är i regel positiva till de mål som kommissionen strävar efter, men åtskilliga instanser är samtidigt kritiska till förslagen eftersom de inte anses leda till önskat resultat. Flera remissinstanser anser att den allvarligaste bristen i nuvarande system finns på kontrollsidan. Detta område diskuteras också av kommissionen men något konkret förslag lämnas inte med hänvisning till den pågående utredningen om förbättrad folkbokföring.

Jag ansluter mig i likhet med remissinstanserna till kommissionens uppfattning att det behövs åtgärder för att förbättra skattekontrollen i fall av flyttning till utlandet. Vad beträffar rutinerna för skattekontrollen bör man som kommissionen har förordat avvakta resultatet av utredningen om folkbokföringen. När det sedan gäller förslagen till författningsändringar bör man kunna göra vissa justeringar av bosättningsbegreppet av det slag som kommissionen har förordat. Jag delar sålunda kommissionens uppfattning i fråga om den s. k. treårsregeln att en justering till fem år är lämplig. Jag avser att i ett senare sammanhang återkomma med förslag i ämnet.

3.5 Bättre samordning på skatte- och valutaområdet – förbättrad valutakontroll (Ds Ju 1983: 20)

Kommissionen fick genom sina direktiv i uppdrag att lägga fram förslag till effektivisering av myndighetskontrollen på olika områden samt till former för ett förbättrat samarbete mellan kontrollmyndigheterna, bl. a. en bättre samordning på skatte- och valutaområdet.

I december 1983 avgav kommissionen sin promemoria (Ds Ju 1983: 20) Bättre samordning på skatte- och valutaområdet – förbättrad valutakontroll. Kommissionen anför där bl. a. att den ekonomiska brottsligheten har

blivit alltmer internationell och att valutaregleringen därför har fått en växande betydelse i kampen mot denna brottslighet. Kommissionen konstaterar vidare att ett framgångsrikt bekämpande av ekonomisk brottslighet ofta är beroende av effektiva, samordnade insatser från olika myndigheter. Enligt kommissionen bör samarbetet mellan riksbanken och framför allt skattemyndigheterna intensifieras. En effektivare valutakontroll kan förutom att upprätthålla valutaregleringen även bidra till att annan ekonomisk brottslighet än valutabrott motverkas. Redan i dag förekommer, enligt kommissionen, ett inte obetydligt utbyte av sekretessbelagda uppgifter mellan riksbanken och skattemyndigheterna. Kommissionen finner det angeläget att detta uppgiftslämnande författningsregleras i särskild ordning, bl.a. så att tveksamheter om omfattningen av uppgiftslämnandet inte uppstår. Härtill kommer att sekretesslagen förutsätter att uppgiftslämnande som sker rutinmässigt skall vara författningsreglerat (jfr prop. 1979/80: 2 del A s. 327). Uppgifter som överförs från skattemyndigheterna till riksbanken föreslås få samma absoluta sekretess som hos skattemyndigheterna.

Enligt förslaget får riksbanken, genom ett tillägg i valutaförordningen, en vitessanktionerad rätt att föreskriva skyldighet för envar att lämna de upplysningar och förete de handlingar som behövs för tillsynen av efterlevnaden av valutaförordningen. Kommissionen föreslår vidare att i valutaförordningen förs in en bestämmelse om att valutabankerna, som står under tillsyn av riksbanken men som självständigt handhar större delen av betalningsutbytet med utlandet, skall vara skyldiga att till riksbanken anmäla misstanke om valutabrott.

Slutligen förordar kommissionen att riksbanken tar aktiv del i bankernas interna utbildning av den personal som handlägger valutaärenden och förbättrar sin information till valutabankerna om ändringar i valutaföreskrifterna. Även informationen till allmänhet och företag bör, enligt förslaget, förbättras.

Promemorian har remissbehandlats. Yttranden har inkommit från ett 15-tal instanser. Härvid har myndigheterna i allmänhet tillstyrkt medan näringslivsorganisationerna varit kritiska till förslagen. Flera instanser anser att ställning till förslagen bör tas i samband med behandlingen av valutakommitténs (E 1977: 03) kommande betänkande.

Valutakommittén, som väntas slutföra sitt arbete före utgången av året, har i uppdrag att se över valutaregleringen och valutalagstiftningen. Inom ramen för den principiella bedömningen av valutaregleringens utformning har den i uppgift att särskilt studera bl.a. den författningsmässiga utformningen av valutaregleringen, inbegripet frågor om förebyggande och beivrande av överträdelse och kringgåenden av valutaregleringen. I direktiven till kommittén konstateras att det vid sidan av uppenbara överträdelse av valutaförordningen inte sällan förekommer skentransaktioner av olika

slag. Bl.a. mot denna bakgrund bör kommittén undersöka om ett effektivare kontrollsystem kan åstadkommas.

Av vad som nu sagts framgår att valutakommittén bl.a. har i uppgift att föreslå åtgärder med samma syfte som de kommissionen mot ekonomisk brottslighet presenterat. Enligt vad jag har inhämtat kommer också valutakommittén att i sitt slutbetänkande ta upp flera av de frågor som kommissionen har behandlat. Härtill kommer att remissinstansernas mening om kommissionens förslag går starkt isär. Av dessa skäl finner jag det lämpligast att ta slutlig ställning till förslaget i samband med behandlingen av valutakommitténs betänkande.

Jag vill emellertid redan nu uttala att jag ser mycket allvarligt på den form av ekonomisk brottslighet som innefattar kringgåenden av valutalagstiftningen. Jag ansluter mig därför till kommissionens bedömning att det är angeläget att kontrollåtgärderna förbättras i syfte att öka samhällets möjligheter att förhindra sådan brottslighet.

3.6 Företagens uppgiftslämnande för beskattningsändamål (SOU 1983: 75-76)

I detta betänkande föreslår kommissionen som jag tidigare har nämnt att företagarnas uppgiftslämnande för beskattningsändamål förbättras. Syftet är att underlätta en effektivare kontroll och att skapa förutsättningar för ett förenklat deklarationsförfarande för både löntagare och företag.

Förslaget innebär att samtliga företag skall lämna en skattemässig resultatredovisning enligt ett standardiserat räkenskapsschema. Uppgiftskraven i räkenskapsschemat har i möjlig mån anpassats till företagens bokföring för att uppgiftslämnandet skall underlättas. Genom att i princip alla företag på det här viset lämnar enhetligt utformade uppgifter går det enligt kommissionen att skapa jämförelsenormer och kontrollförfaranden som skiljer ut de deklARATIONER som kan förväntas innehålla felaktigheter av betydelse. Därmed kan kontrollen knytas till just dessa. Den nya metoden för uppgiftslämnande innebär samtidigt förenklingar för företagen. Många av dagens specialuppgifter kan slopas. En del blanketter kan dras in. Antalet förfrågningar från taxeringsmyndigheterna med begäran om kompletterande uppgifter väntas minska. Det nya systemet föreslås vidare bli utformat så att det i ett sammanhang skall gå att kontrollera flertalet skatter och avgifter. I dag sker t. ex. kontrollen av inkomstskatt, mervärdeskatt och sociala avgifter var för sig.

Med en ändrad uppgiftsskyldighet och en ändrad inriktning av kontrollen är dagens organisation inom skatteförvaltningen enligt kommissionen inte ändamålsenlig. Kommissionen anger vissa riktlinjer för en ny organisation och föreslår att regeringen tillsätter en särskild utredning med uppdrag att utarbeta detaljförslag till den nya organisationen.

Betänkandet, som remissbehandlats, har fått ett övervägande positivt

mottagande. Detta gäller framför allt den principiella inriktningen att anpassa uppgiftslämnandet till företagens bokföring.

Även jag är positiv till kommissionens förslag. Det finns ett starkt behov av att förbättra företagens uppgiftslämnande från skattekontrollsynpunkt och det är samtidigt viktigt att en reform genomförs så att företagens arbete förenklas. De riktlinjer som dragits upp i betänkandet bör enligt min mening kunna ligga till grund för utformningen av skattekontrollen i framtiden. Kommissionens förslag har karaktär av principförslag och dess genomförande förutsätter en hel del ytterligare utredningsarbete, utformning av lagförslag samt viss lagstiftning på närliggande områden. Jag avser att senare föreslå regeringen att ge riksskatteverket uppdrag att utforma ett nytt kontrollsystem på grundval av kommissionens förslag.

Eko-kommissionens förslag om organisatoriska förändringar har beaktats i de direktiv som getts åt den nytillsatta utredningen om skatteförvaltningens organisation och styrfunktioner (Dir 1984: 22). Denna utredning skall arbeta skyndsamt och vara färdig senast den 1 juli 1985.

3.7 Nordiskt samarbete (skrivelse den 26 januari 1984 med överlämnande av en rapport från en nordisk expertgrupp)

Förutsättningarna för ett utvidgat nordiskt samarbete mot den ekonomiska brottsligheten har utretts av en expertgrupp tillsatt av Nordiska ministerrådet. Kommissionen har varit företrädd inom denna expertgrupp och ställer sig i sin skrivelse bakom de förslag som har lagts fram i gruppens rapport. Förslagen innebär i huvudsak att det skall etableras kontakt mellan de centrala samverkansgrupper som nu finns i några av länderna och att det sker en översyn av vissa sekretessfrågor i samband med informationsutbytet över gränserna mellan sådana myndigheter som är berörda av den ekonomiska brottsligheten.

Den nordiska expertgruppen har också haft att ta ställning till frågan huruvida det bör tillskapas ett särskilt nordiskt samarbetsorgan för frågor om ekonomisk brottslighet. Expertgruppen har på denna punkt konstaterat att de existerande nordiska samarbetsorganen inte är anpassade till ämnesområdet ekonomisk brottslighet. Man har vidare pekat på att omfattande nationella insatser mot ekonomisk brottslighet nu sker eller förbereds inom de olika länderna och att betydelsen av dessa insatser för det nordiska samarbetet inte f. n. låter sig överblickas. Av dessa skäl har gruppen inte nu lagt fram förslag i detta hänseende. Gruppen avser att redovisa sin bedömning i frågan i början av år 1985. Kommissionen har för sin del framhållit att man från svensk sida bör inta en positiv hållning till tanken på ett samarbetsorgan av det skisserade slaget.

Nordiska ministerrådets sekretariat avser att sända ut expertgruppens rapport på nordisk remiss. Jag anser att man bör avvakta remissvaren innan man tar ställning till kommissionens skrivelse. Jag har i denna fråga samrått med chefen för justitiedepartementet.

3.8 Vissa lönefrågor inom skatteförvaltningen, m. m. (skrivelse den 6 februari 1984)

Statsmakterna har i olika sammanhang betonat att tyngdpunkten i skattekontrollen måste förskjutas mot svårgranskade skatteobjekt. Kommissionen framhåller att en fortsatt övergång till en sådan skattekontroll ställer stora krav på kompetensen hos tjänstemännen inom skatteförvaltningen.

Sedan lång tid tillbaka förekommer det att tjänstemän inom skatteförvaltningen, främst inom områdena för revision och processföring, lämnar sina tjänster för att ta anställning i enskild tjänst. Mest kännbara är övergångarna i storstadslänen. Förutom förlusten av kvalificerad arbetskraft medför övergångarna att nedlagda kostnader för utbildning inte ger den tänkta avkastningen. Den avgörande orsaken till dessa avgångar är enligt kommissionen det dåliga löneläget i statlig tjänst jämfört med den privata arbetsmarknaden. Kommissionen föreslår mot denna bakgrund att åtgärder vidtas för att förbättra lönesituationen för vissa tjänster inom skatte-, revisions- och processområdet.

Jag är för egen del medveten om att skatteförvaltningen har problem med att behålla tjänstemän som är attraktiva på den privata arbetsmarknaden. Jag delar därför kommissionens uppfattning om att åtgärder behöver vidtas för att förbättra löneläget för vissa tjänster inom skatteadministrationen. Till bilden hör att det i årets avtalsuppgörelse på den statliga sektorn (avtal om löner 1984-85 för statstjänstemän m. fl. - ALS 1984-85) har avsatts särskilda medel för åtgärder med anledning av svårigheterna att rekrytera eller behålla kvalificerad personal (marknadskänsliga grupper). Syftet med åtgärderna skall vara att vidmakthålla myndigheternas kompetens. Jag hyser förhoppningar om att det härigenom visats på en väg till lösning på de problem som påtalats av kommissionen.

Kommissionen har i samma skrivelse föreslagit att riksskatteverket skall tilldelas medel för insatser för kvalificerad skattekontroll. Resurserna avser bl. a. ökade satsningar på eko-revisioner, samt kartläggning och bekämpande av olika transaktioner av skatteflyktskaraktär.

Jag finner det angeläget att insatserna på dessa områden intensifieras. Frågan om hur dessa åtgärder skall finansieras inom ramen för anvisade medel får lösas i det kommande budgetarbete då en samlad bedömning av resursläget för hela skatteförvaltningen sker.

3.9 Vidgat samarbete mellan myndigheterna på skatte- och avgiftsområdet — förbättrad information till företag (Ds Ju 1984: 4)

Eko-kommissionen pekar i denna promemoria på de olägenheter med nuvarande skatte- och avgiftssystem som närmare berörts i betänkandet om företagens uppgiftslämnande för beskattningsändamål (SOU 1983: 75).

De komplicerade materiella reglerna påtalas liksom den splittrade och tungrodda organisationen. Behovet av genomgripande reformer på längre sikt betonas.

I avvaktan på mera genomgripande reformer föreslår kommissionen förbättringar och effektiviseringar av skatteförvaltningens arbete inom ramen för nuvarande ordning. Förslagen innebär i huvudsak följande.

- Skyldighet för myndigheter som handhar register på skatte- och avgiftsområdet att kommunicera med varandra i registerfrågor.
- Skyldighet för kronofogdemyndighet att lämna uppgifter till länsstyrelsen om förhållanden som har betydelse för mervärdeskatteregistreringen.
- Anknytning av en processförare på ett tidigt stadium till omfattande skatteutredningar.
- Rätt för taxeringsintendent att föra talan vid länsrätt utanför det egna länet och rätt för länsrätter att sammanföra mål från flera län.
- Löpande granskning av stora anläggningsarbeten genom taxeringsrevisor som placeras på platsen för anläggningsarbetet (förebyggande revision).
- Särskilt ADB-register för fysiska personer som under en tvåårsperiod har restförts för sammanlagt minst 500 000 kr. eller varit inblandade i minst två konkurser. Terminalåtkomst för skatte- och kronofogdemyndigheter samt polis, åklagare, tull och riksbanken.
- Information till nystartade företag genom besök av personal från skattemyndigheterna.
- Klarare regler för ledning och samordning av den regionala skatte- och avgiftsorganisationen.

Kommissionens förslag har remissbehandlats. Remissinstanserna har i allmänhet inte ifrågasatt att de av kommissionen beskrivna problemen föreligger och flera av förslagen har också fått ett övervägande positivt mottagande.

Som jag tidigare nämnt anser jag i likhet med kommissionen att genomgripande reformer måste ske för att skatte- och avgiftssystemet skall få en modern och rationell utformning. Detta är emellertid ett arbete på flera års sikt. Under tiden bör så långt som möjligt förbättringar vidtas inom ramen för det bestående systemet. Kommissionen har anvisat en rad förslag till sådana förbättringar. Åtskilligt är av det slag som kan ske utan författningsändring. Jag har erfarit att RSV redan tagit upp en del av förslagen vid sina kontakter med länens skatteförvaltningar i syfte att få dem i tillämpning. Det har också upplysts mig att en försöksverksamhet med löpande granskning av ett stort anläggningsarbete nyligen har påbörjats och att erfarenheterna härav hittills är mycket goda.

I fråga om de kommissionsförslag som förutsätter författningsändring vill jag säga att förslaget om myndighetssamarbete i registerfrågor bör

kunna beaktas i samband med den förestående författningsregleringen av de exekutiva registren. Vissa andra förslag har ett nära samband med frågor som bereds inom departementet och kommer att övervägas i samband med dem.

3.10 Näringstillstånd (SOU 1984:8) samt näringsförbud

Näringstillstånd

Eko-kommissionen hade enligt sina direktiv bl. a. till uppgift att undersöka möjligheterna att använda etableringskontroll för att komma till rätta med ekonomisk brottslighet och skatteundandragande samt att lägga fram förslag i detta hänseende.

I sitt betänkande (SOU 1984:8) Näringstillstånd anför kommissionen bl. a. att näringsfriheten är huvudprincip i Sverige. På flera verksamhetsområden har emellertid tillståndsplikt införts. Syftena har vanligen varit att skydda konsumenters liv, hälsa eller säkerhet eller stora ekonomiska värden. Utbredningen av den ekonomiska brottsligheten och skatteundandragandet inom näringslivet försvårar konkurrensförhållandena för de seriösa företagen. Stat och kommun går miste om stora inkomster. Det är framför allt vissa branscher som är drabbade, uttalar kommissionen vidare. För att skapa möjlighet att sanera de utsatta branscherna föreslår kommissionen ett system för näringstillstånd. Detta består av

- vandelsprövning av företagare
- grundläggande utbildning i företagsskötsel
- ekonomiska garantier för skatter och avgifter (50 000 kr.).

Vandelsprövning innebär enligt förslaget att endast den som "med avseende på laglydnad och benägenhet att fullgöra sina skyldigheter enligt skatte- och avgiftsförfattningarna är lämplig att bedriva verksamhet av angivet slag" får driva näring i den bransch där tillståndskrav ställts upp. Prövningen avses i princip omfatta de personer som svarar för ledningen av företaget eller har ett avgörande inflytande över hur verksamheten sköts. I ett system för näringstillstånd bör enligt kommissionen ingå en möjlighet för samhället att kräva elementär utbildning i hur ett företag skall skötas. Kommissionen hänvisar till den veckolånga utbildning som krävs för tillstånd till viss yrkesmässig trafik. Många gånger kan regelöverträdelser bero på ren okunnighet. Kommissionen anför att restförda skatter och avgifter uppgår till höga belopp och att oseriösa företag kan spekulera i korttidsvinster genom att inte fullgöra sina skyldigheter. Kommissionen föreslår att det för beviljande av näringstillstånd skall kunna krävas att sökanden ställer säkerhet intill ett belopp av 50 000 kr. för stats och kommuns framtida fordringar mot honom på skatter, tullar eller avgifter. Säkerheten skall bestå av en av bank utfärdad garantiförbindelse.

Kommissionen föreslår att regeringen i lag bemyndigas att föreskriva krav på näringstillstånd för visst slag av näringsverksamhet. Sådant krav skall kunna uppställas om det finns grundad anledning anta att det i betydande omfattning förekommer att näringsidkare inom ifrågavarande slag av verksamhet brister i laglydnad eller underlåter att fullgöra sina skyldigheter enligt skatte- och avgiftsförfattningarna.

Enligt kommissionens mening bör inte mer än fem till sex branscher samtidigt omfattas av krav på näringstillstånd, för att systemet skall hållas hanterligt. Länsstyrelserna föreslås bli tillstånds- och tillsynsmyndighet och tillföras nya tjänster för detta.

Betänkandet har *remissbehandlats* varvid yttranden från ett 80-tal instanser kommit in. Remissutfallet har varit mycket blandat, men med en klar övervikt för dem som är kritiska till förslaget. De instanser som tillstyrker instämmer i kommissionens problembeskrivning och syftet med näringstillståndsprövningen. Man framhåller att den ekonomiska brottsligheten är allvarlig och skadar solidariteten och den allmänna rättskänslan. Förslaget om näringstillstånd bedöms tillvarata de seriösa företagens intressen och skapa en sund konkurrens. De avstyrkande instanserna för fram fyra olika huvudinvändningar: det anføres sålunda att behovet av åtgärder är otillräckligt dokumenterat, att näringstillståndsprövning inte är ett effektivt medel mot ekonomisk brottslighet och drabbar det stora flertalet företag som är seriösa, att näringsfriheten inskränks till skada för konsumenter och samhälle samt att en omfattande byråkratisk apparat behövs. Flera remissinstanser pekar på att det finns en nära koppling mellan näringstillstånds- och näringsförbudsfrågorna och att ställning bör tas till de båda frågorna i ett sammanhang. Ett utvidgat näringsförbud, som kan meddelas inte bara vid konkursbrottslighet, ses av flera remissorgan som ett alternativ till näringstillstånd.

Näringsförbud

F. n. finns i konkurslagen (1921: 225) en bestämmelse som ger möjlighet för domstol att genom särskilt beslut förordna om näringsförbud för en konkursgäldenär eller – om gäldenären är en juridisk person – den som företräder gäldenären. Ett sådant förbud upphör inte att gälla med konkursens avslutande utan fortsätter att vara verksamt under en av domstolen bestämd tid, som får vara högst fem år. Som förutsättning för förbudet gäller att gäldenären är näringsidkare och har förfarit grovt otillbörligt mot borgenärer eller på annat sätt grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare. Förbudet, som är straffsanktionerat, innebär att den drabbade personen utestängs från all rätt att idka näring, som är förenad med bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen.

Näringsförbudskommittén har enligt sina direktiv (Dir. 1981: 63) haft som uppgift att se över konkurslagens bestämmelser om näringsförbud och

att undersöka om det är lämpligt att utvidga reglernas tillämpningsområde så att förbud kan meddelas även utan samband med konkurs.

Kommittén har i slutet av juni 1984 överlämnat betänkandet (SOU 1984: 59) Näringsförbud. Betänkandet remissbehandlas f.n. Huvuddragen i kommitténs förslag är följande.

Det nuvarande kravet på konkurs för näringsförbud slopas. Vidare föreslår kommitténs majoritet att det inte skall uppställas krav på att vederbörande näringsidkare har begått något brott. För näringsförbud skall det enligt förslaget fordras att näringsidkaren grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare och att förbud därjämte är påkallat från allmän synpunkt. I lagtexten anges tre omständigheter som domstolen skall ta särskild hänsyn till, nämligen om missbruket varit systematiskt, om det medfört betydande skada och om det fortsatt sedan vederbörande dömts för brott i näringsverksamhet. Vid förbudsprövningen får man beakta även andra oegentligheter än sådana som utgör brott. Om en näringsidkare exempelvis systematiskt nonchalerar klara civilrättsliga anspråk eller myndigheters förelägganden eller förbud bör, enligt kommittén, hans beteende kunna karakteriseras som grovt åsidosättande, även om det inte är brottsligt. Detsamma kan gälla vid uppenbar likgiltighet för vad kollektivavtal föreskriver och för arbetsrättsliga förpliktelser i övrigt. Underlåtenhet att fullgöra betalningsförpliktelser kan innebära grovt åsidosättande i uppenbara missbruksfall. En sådan bedömning kan enligt kommittén ofta aktualiseras vid systematiska försummelser avseende betalning av skatter och avgifter till det allmänna.

Näringsförbudet innebär i första hand ett förbud att vara näringsidkare. Ett näringsförbud medför också förbud mot att faktiskt utöva ledningen av näringsverksamhet. Den som ålagts näringsförbud får heller inte inneha vissa poster i bl. a. handels- och aktiebolag. Han får vidare inte utan särskild dispens vara anställd hos vissa närstående personer såsom make eller sambo eller vissa nära släktingar.

Kommittén har framhållit betydelsen av att *tillsynen* effektiviseras. I detta syfte har vissa förslag lämnats som skall ge kronofogdemyndigheterna förbättrade möjligheter att utöva kontrollen över de näringsidkare som belagts med näringsförbud så att eventuella överträdelser av förbudet kan beivras.

Min bedömning

För egen del kan jag konstatera att det såsom eko-kommissionen och näringsförbudskommittén uttalar förekommer omfattande ekonomisk brottslighet och oegentligheter av annat slag i samband med näringsverksamhet. Jag delar fullt ut kommissionens uppfattning att detta leder till betydande skadeverkningar för olika delar av samhället: stat och kommun går miste om skatte- och avgiftsintäkter, den seriösa näringsverksamheten hotas och de fördelningspolitiska strävandena motverkas. Detta är endast

exempel på skadeverkningar. Dessa har tidigare denna dag närmare berörts av statsrådet I. Carlsson.

En rad åtgärder mot ekonomisk brottslighet och andra otillbörliga förfaranden har redan vidtagits och regeringen kommer att lägga fram flera nya förslag i detta syfte. Därvid kommer åtgärder inriktade mot missbruk av näringsfriheten att ges hög prioritet. Bland de nya reglerna bör sålunda enligt min mening ingå regler som, i linje med vad kommissionen föreslagit, väsentligt försvårar för oseriösa näringsidkare att bedriva verksamhet och samtidigt stärker de seriösa företagens ställning på marknaden. Det är inte acceptabelt att näringsidkare som allvarligt åsidosätter av statsmakterna uppställda regler skall kunna fortsätta sin rörelse utan betydande risk för att myndigheter ingriper.

Åtgärder inriktade mot de oseriösa näringsidkarna bör stå i överensstämmelse med de riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet som statsrådet Wickbom tidigare idag har föreslagit. Häri ingår bl. a. att nya regler bör vara administrativt enkla och att en hög överensstämmelse bör råda mellan olika reglers uttalade ändamål och faktiska konsekvenser. Detta innebär att man med stor säkerhet skall kunna hävda att de regler som föreslås är effektiva medel mot den ekonomiska brottsligheten. Möjligheterna att kontrollera efterlevnaden av reglerna bör också vägas in. Effekterna på såväl myndigheter som företag bör beaktas.

I likhet med flera remissinstanser anser jag att det föreligger ett nära samband mellan det föreslagna näringsstillståndssystemet och ett utvidgat näringsförbud. De kan i viss mån ses som alternativa vägar att ingripa mot de oseriösa näringsidkarna, men det finns också vissa gemensamma inslag i de båda metoderna. Sålunda innefattar båda en bedömning av näringsidkarnas vandel, något som jag finner det angeläget att ta fasta på. Med hänsyn till de beröringspunkter som finns mellan förslagen måste de enligt min uppfattning bedömas i ett sammanhang. Det är då också nödvändigt att hela beredningsunderlaget föreligger. Detta är ännu inte fallet, eftersom remissbehandlingen av näringsförbudsbetänkandet inte är avslutad. På grundval av de båda betänkandena och remissyttrandena avser jag att senare under detta riksmöte framlägga förslag i syfte att öka möjligheterna till ingripanden mot de oseriösa näringsidkarna. Härvid kommer också frågor rörande registrering av företag att övervägas.

3.11 Kreditgivning och ekonomisk brottslighet (rapport mars 1984

Kreditgivning och ekonomisk brottslighet)

Kommissionen lämnar i sin rapport en översikt över kreditmarknaden och redogör samtidigt för den kontroll och tillsyn som utövas på detta område.

Med kreditmarknad avses i allmänhet den reglerade kreditmarknaden. Dit hör bl.a. banker, försäkringsbolag, finansbolag, kreditaktiebolag samt

AP-fonden. Gemensamt för dessa kreditinstitut är att de är föremål för särskild lagstiftning. De är också underkastade insyn och kontroll från samhällets sida. Med den oreglerade kreditmarknaden avses den marknad som ligger utanför myndigheternas direkta kontroll. En betydande del av denna kreditgivning sker dock under medverkan av kreditinstitut vars verksamhet står under samhällets tillsyn. Detta gäller framför allt den låneförmedling som bankerna medverkar vid. Därutöver finns kreditgivning som bedrivs av företag och privatpersoner som står helt utanför myndigheternas kontroll. Kommissionen betecknar denna marknad som den grå lånemarknaden.

På grundval av en enkät till ett antal polis- och åklagarmyndigheter m. fl. redovisar kommissionen ett antal fall till belysning av den brottslighet som förekommer i samband med kreditgivning. Med utgångspunkt i dessa fall konstaterar kommissionen att det i den allmänna debatten ofta framförda påståendet att s. k. svarta affärer grundas på svart kapital ofta inte stämmer med verkligheten. Enligt kommissionen utgörs många av de grävsta ekonomiska brotten av systematiska bedrägerier riktade mot banker och andra kreditgivare. Även vid andra brott är kreditgivningen en viktig faktor. Självfinansieringsgraden vid s. k. svarta affärer är således i regel mycket låg.

För att förhindra att lån och andra krediter lämnas för oseriösa eller olagliga ändamål finns enligt kommissionen behov av en skärpt kontroll från olika kreditgivares sida. Till stor del handlar det enligt kommissionen om bristfälliga undersökningar av kredittagarna och ändamålen med de sökta krediterna. Kommissionen menar att det finns all anledning att vidta åtgärder för att undanröja eller åtminstone motverka bristfälligheter av nu angivna slag. Detta gäller enligt kommissionen särskilt beträffande sådana kreditgivare som står under offentlig tillsyn och därigenom åtnjuter särskilt förtroende från samhällets och allmänhetens sida, dvs. i första hand bankinstituten och försäkringsbolagen. Kommissionen föreslår att dessa frågor blir föremål för utredning i särskild ordning. Enligt kommissionen bör därvid särskilt övervägas om offentliga kreditupplysningsregister bör kompletteras med vissa uppgifter ur kriminal- och/eller polisregistret, om någon form av auktorisation bör införas för fastighetsvärderare samt om privata låneförmedlare bör ställas under offentlig kontroll eller tillsyn.

Kommissionen förordar vidare åtgärder för att förstärka bankspektionskontroll över bankernas kreditförmedlingsverksamhet. Inspektionen bör enligt kommissionen i detta syfte bl.a. förses med teknisk expertis i ADB-frågor.

Kommissionen konstaterar att den del av kreditmarknaden som inte står under bankspektionskontroll svarar för en beloppsmässigt mycket betydande del av kreditgivningen till privatpersoner och företag. Det kan därför enligt kommissionen finnas skäl att överväga om delar av den idag oreglerade kreditmarknaden bör ställas under offentlig tillsyn. Kommis-

sionen avser härmed i första hand kreditgivning som sker från företag, stiftelser och intresseorganisationer. Denna fråga hör enligt kommissionen nära samman med de frågor som kreditmarknadskommittén (Fi 1983:06) har att behandla. Kommittén skall nämligen enligt sina direktiv (Dir. 1983:38) utreda strukturfrågorna på kreditmarknaden i syfte att skapa rationella rörelsegrenar för skilda slag av finansinstitut. Kommissionen föreslår därför att denna kommitté får tilläggsdirektiv att behandla också frågan om offentlig tillsyn av den oreglerade kreditmarknaden.

Slutligen förordar kommissionen att försäkringsverksamhetskommittén (E 1979:01), som enligt sina direktiv (Dir. 1978:105) skall överväga bl. a. omfattningen av och den närmare inriktningen av försäkringsinspektionens framtida tillsynsverksamhet, i sitt arbete beaktar intresset av att inspektionen, med utgångspunkt i de intressen kommissionen företräder, utövar en aktiv och effektiv tillsyn och kontroll över den utlåningsverksamhet som försäkringsbolagen bedriver.

Jag delar kommissionens uppfattning att det kan finnas anledning att låta utreda frågan om åtgärder för att förhindra att yrkesmässig kreditgivning främjar eller underlättar ekonomisk brottslighet. För att närmare utvärdera behovet av en sådan utredning har jag låtit remittera kommissionens rapport till ett antal instanser med anknytning till kreditmarknaden. Jag avser att återkomma till denna fråga så snart remissbehandlingen slutförts.

Frågan huruvida bankinspektionen behöver ökade resurser för att bl. a. förbättra möjligheterna till kontroll över bankernas kreditförmedlingsverksamhet kommer att övervägas i samband med budgetarbetet innevarande höst. Jag avser också att till kreditmarknadskommittén och försäkringsverksamhetskommittén överlämna kommissionens rapport för närmare överväganden i de frågor som, enligt vad jag tidigare har redovisat, berör dessa kommittéer.

4 Hemställen

Med hänvisning till vad jag har anfört hemställer jag att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag anfört om de överväganden som gjorts i anslutning till olika förslag om åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten.

Innehåll

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde 1984-10-18	3
1 Inledning	3
2 Ekonomisk brottslighet – begrepp, omfattning och skadeverkningar	5
3 Resursfördelningen inom rättsväsendet	10
4 Principiella överväganden	11
5 Reformarbetets allmänna inriktning	15
6 Hemställan m. m.	19
7 Beslut	20
Bilaga 1: Justitiedepartementet	21
1 Kriminalpolitiska överväganden	21
1.1 Inledning	21
1.2 Förebyggande åtgärder	22
1.3 Sanktioner	23
1.4 Rättssäkerhet	24
2 Riktlinjer för det framtida reformarbetet	24
2.1 Inledning	24
2.2 Den allmänna uppbyggnaden av rättsliga och administrativa system	25
2.3 Det straffrättsliga förfarandet	31
2.4 Riktlinjerna	41
3 Genomförda åtgärder och reformplaner	42
3.1 Inledning	42
3.2 Genomförda åtgärder	43
3.3 Effektivare företagsrevision	46
3.4 Kontroll av rådgivare	47
3.5 Regler om bulvanförhållanden och s. k. ansvarsgenombrott	49
3.6 Återvinning i konkurs	50
3.7 Galdenärsbrott	51
3.8 Domstolarna och eko-brotten	52
3.9 Företagsbot	53
3.10 Forskning om ekonomisk brottslighet	54
3.11 Vissa andra reformfrågor	55
4 Vissa resursfrågor	57
4.1 Polisväsendet	57
4.1.1 Allmän bakgrund	57
4.1.2 Förslag av kommissionen mot ekonomisk brottslighet	58
4.1.3 Överväganden	60
4.2 Åklagarväsendet	61
4.3 Domstolsväsendet	63
4.4 Forskning om ekonomisk brottslighet	63
4.5 Finansiering av de redovisade resursförstärkningarna	64
5 Hemställan	64

Bilaga 2: Finansdepartementet	65
1 Inledning	65
2 Bakgrund	67
3 Kommissionens förslag inom finansdepartementets ansvarsområde	69
3.1 Internationellt samarbete mot skattebrott och skatteflykt ..	69
3.2 Förbättrad kontroll av export, m. m.	70
3.3 Kontroll av leverantörer	71
3.4 Beskattning vid flyttning till utlandet m. m.	72
3.5 Bättre samordning på skatte- och valutaområdet – förbättrad valutakontroll	72
3.6 Företagens uppgiftslämnande för beskattningsändamål	74
3.7 Nordiskt samarbete	75
3.8 Vissa lönefrågor inom skatteförvaltningen, m. m.	76
3.9 Vidgat samarbete mellan myndigheterna på skatte- och avgiftsområdet – förbättrad information till företag	76
3.10 Näringsstillstånd samt näringsförbud	78
3.11 Kreditgivning och ekonomisk brottslighet	81
4 Hemställan	83





