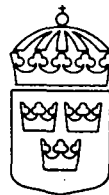


# Regeringens skrivelse

## 1994/95:217



### Samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten

Skr.  
1994/95:217

---

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 20 april 1995

*Ingvar Carlsson*

*Laila Freivalds*  
(Justitiedepartementet)

### Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen framläggs en strategi för samhällets samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten.

Regeringens avsikt är att påtagligt minska den ekonomiska brottsligheten genom åtgärder som innebär en kraftig förstärkning av samhällets samlade insatser mot sådan kriminalitet.

En utveckling och effektivisering skall ske när det gäller att förebygga, upptäcka samt utreda och lagföra ekonomisk brottslighet. Ökad tonvikt skall läggas vid det förebyggande arbetet.

Myndigheterna skall arbeta problemorienterat och i nära samverkan med varandra. Kompetensen hos myndigheterna skall höjas.

Näringslivet måste ta ett större ansvar i kampen mot den ekonomiska brottsligheten.

Härutöver berörs i skrivelsen bl.a. följande åtgärder:

- förstärkt skattekontroll och förenklad skattelagstiftning
- förbättrad myndighetsstruktur
- gemensamma kontrollaktioner från myndigheterna
- affärsetik, internkontroll och affärskontroll inom näringslivet
- snabbare utredning och process
- effektivare rutiner i samband med konkurs
- förbättrad lagstiftning om bolagsstyrelser, revisorer m.m.
- uppföljning av bankkrisen
- sanering av utsatta branscher
- kontroll i samband med tillståndsgivning m.m.
- effektivare lagstiftning om penningtvätt

- effektivare sanktionsregler
- aktivt internationellt arbete, bl.a. inom EU
- ökad forskning
- information till allmänheten
- effektivare styrning och uppföljning av myndigheternas verksamhet.

Skr. 1994/95:217

1	Bakgrund . . . . .	4
2	Problembeskrivning . . . . .	7
3	Inriktning i stort av samhällets åtgärder . . . . .	11
4	Förstärkt skattekontroll m.m. . . . .	18
5	Effektivare myndighetssamverkan och myndighetsorganisation . . . . .	20
6	Utvecklande av myndigheternas kompetens . . . . .	26
7	Ett större ansvar för näringslivet . . . . .	27
8	Uppföljning av bankkrisen . . . . .	29
9	Effektivare lagstiftning om penningtvätt . . . . .	30
10	Effektivare rutiner i samband med konkurs . . . . .	31
11	Snabbare utredning och process . . . . .	32
12	Effektivare sanktionsregler . . . . .	33
13	Internationellt arbete . . . . .	35
14	Kontroll i samband med tillståndsgivning m.m. . . . .	36
15	Ökad forskning . . . . .	37
16	Ökad information till allmänheten . . . . .	38
17	Effektivare styrning och uppföljning av myndigheternas verksamhet . . . . .	39
18	Riktlinjer för myndigheterna . . . . .	40
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 april 1995 . . . . .	41

## *Ett allvarligt samhällsproblem*

Den ekonomiska brottsligheten är ett allvarligt samhällsproblem.

Skadeverkningarna av den ekonomiska brottsligheten är av skilda slag. I hög grad är det enskilda personer som drabbas. De får exempelvis inte betalt för nedlagt arbete eller också kan de förlora sin anställning som en konsekvens av att spelreglerna för näringsverksamheten inte följs. Också näringsidkare och företag kan drabbas av att inte få betalt för sina prestationer eller genom att bli lurade i affärsverksamheten på annat sätt. Till brottsoffren hör alltså exempelvis anställda, delägare, långivare, leverantörer, konkurrenter och egenföretagare.

Brottslighet av det här slaget får i sin tur konsekvenser för näringslivet som helhet exempelvis genom att konkurrensen blir snedvriden eller att tilliten i affärsförhållanden luckras upp. Effektiviteten i näringslivet blir mindre, om konkurrenstrycket sjunker. Det får negativa följder som högre priser, lägre sysselsättning och lägre tillväxt i samhälls-ekonomi.

Det allmänna drabbas av den ekonomiska brottsligheten även genom uteblivna skatteintäkter och genom att utbetalningar från statskassan görs på oriktigt underlag. Momsbedrägeri och bidragsfusk är några exempel.

När ekonomisk brottslighet förekommer i verksamheter som påverkar miljön, kan skador visa sig i form av en försämring av livsmiljön för människor, fauna och flora.

Skadeverkningarna visar sig också på det internationella planet. Inte minst har avregleringen av valutamarknaden och den fria rörligheten av kapital skapat en delvis ny situation. Ekonomisk brottslighet innefattar inte sällan transaktioner över gränserna. Stora belopp förs mellan länderna bl.a. i samband med penningtvätt, som innebär att vinsterna från brottslig verksamhet tvättas exempelvis för att kunna investeras i laglig affärsverksamhet. I många fall görs vinsterna från brottsligheten oät-komliga i länder som är s.k. skatteparadis.

En speciell form av brottslighet är bedrägerier inom EU:s bidragssystem, som bl.a. leder till att de gemensamma medlen inom unionen inte kommer till användning för avsedda ändamål.

På lång sikt leder den ekonomiska brottsligheten till allvarliga konsekvenser också på det moraliska planet: uppluckring av det allmänna rättsmedvetandet, förflackning av etiken i affärsförhållanden och minskad respekt för skattesystemet och för bidragssystemen. Det är ingen överdrift att påstå att både samhällsekonomi och samhällsmoral hotas av den ekonomiska brottsligheten.

## *Bankkris och skalbolagshärvor – två varnande exempel*

Exempel på hur ekonomisk brottslighet kan utvecklas kan man finna i bankkrisen under slutet av 1980-talet och åren därefter. Även om bankkrisen inte i första hand uppstod som en följd av ekonomisk kriminalitet

är det klart att ekonomisk brottslighet florerade i samband med krisen och bidrog till de stora kreditförlusterna.

Såväl lagar som interna bankregler och bankpraxis åsidosattes i samband med lånetransaktioner. Lån beviljades utan tillräcklig kontroll och uppföljning och utan att tillräckliga säkerheter krävdes. Bankernas ledningar såg inte till att gällande regler följdes och lyssnade inte på varnande ord från bl.a. bankernas internrevisorer. En sund affärsanda fick stå tillbaka för expansionsiver.

Detta ledde till att spelutrymmet ökade högst väsentligt för oseriösa och rentav kriminella låntagare. Detta förfall när det gäller seriös näringsverksamhet medverkade till kreditförluster i mångmiljardklassen och till att skattebetalarna i flera fall fick träda in för att rädda bankerna. Många personliga tragedier följde i bankkrisens spår.

Ett annat exempel är de s.k. skalbolagshärvorna, som innefattade en omfattande kriminalitet och som kom att få stora ekonomiska konsekvenser.

Skalbolagen köptes i stor omfattning av kriminella med enda avsikt att lägga beslag på bolagens tillgångar utan att betala skatter och avgifter. Bolagen köptes ofta med bolagens egna pengar – en oseriös finansiar låg ute med köpeskillingen under en kortare tidrymd ("sekundlån") och fick sedan betalt ur bolagets egen kassa. Obeskattade vinstmedel och andra tillgångar i bolaget togs över av köparen utan att skattemyndigheter eller andra fordringsägare fick någon möjlighet att göra sina krav gällande.

Över 6 000 bolag har ingått i skalbolagshärvor. En enda härva kunde omfatta överlåtelser av flera hundra bolag i olika delar av landet. Den brottsliga vinsten i en av de största härvorna har beräknats till över 150 miljoner kronor.

### *Vad är ekonomisk brottslighet?*

I början av 1980-talet definierades ekonomisk brottslighet som brottslighet som

- har ekonomisk vinning som direkt motiv,
- har kontinuerlig karaktär och bedrivs systematiskt,
- förövas inom ramen för en näringsverksamhet som inte i sig är kriminaliserad men som utgör grunden för de kriminella gärningarna,
- är kvalificerad i den meningen att de enskilda brotten är av stor omfattning, rör stora samhällsliga värden eller drabbar grupper av enskilda.

Utvecklingen har gått därhän att också andra former av straffbara handlingar kan räknas in i den ekonomiska brottsligheten. En ny definition som kunnat godtas av alla har dock ännu inte formulerats.

Klart är att den ekonomiska brottsligheten kan se ut på många olika sätt. Det handlar ofta men inte alltid om brott som begås i näringsverksamhet. Andra slag av ekonomisk brottslighet kan vara t.ex. olagliga transaktioner med pengar, värdepapper el. dyl. som en person gör utan att vara företagare. På det området förefaller brottsligheten att vara

under snabb utveckling. Också olika former av bidragsfusk, särskilt i näringsverksamhet, är av intresse i sammanhanget. Skr. 1994/95:217

Ett nytt inslag är att yrkeskriminella mer än tidigare ger sig på ekonomisk brottslighet som ett av flera sätt att tjäna pengar på brott. I många fall finns kopplingar mellan ekonomisk brottslighet och annan kriminalitet, exempelvis narkotikabrottslighet och våldsbrottslighet. Det förekommer också att ett företag praktiskt taget uteslutande används som en täckmantel för ekonomisk brottslighet. Här kan man säga att brottet är själva affärsidén.

Straffrättsligt faller den ekonomiska brottsligheten ofta under bestämmelser om borgenärsbrott, skattebrott eller brott mot uppbördslagstiftningen. Andra straffbestämmelser i brottsbalken eller inom specialstraffrätten kan också bli aktuella. Miljöbrottslighet kan i det här sammanhanget också räknas till den ekonomiska brottsligheten.

### *Ekobrottslighetens omfattning*

Att exakt ange omfattningen av den ekonomiska brottsligheten är omöjligt. Det beror bl.a. på att ekobrottsligheten är så komplex och att uppföljningssystemen är bristfälliga.

Brottsstatistiken kan närmast ge intryck av att den ekonomiska brottsligheten har stannat av eller rentav minskat under 1990-talet. Verkligheten är dock snarare att samhället inte har förmått hålla jämna steg med brottsutvecklingen. Sannolikt har den ekonomiska brottsligheten ökat betydligt under en lång tid.

Den totala omfattningen av den ekonomiska brottsligheten har i vissa sammanhang angivits till 100–150 miljarder kronor per år. Beloppet avser hela den s.k. svarta ekonomin och får anses osäkert. Liksom i fråga om annan grov kriminalitet tycks det vara ett begränsat antal personer som står för en förhållandevis stor del av den grova ekonomiska brottsligheten.

### *Riksdagsrevisorernas rapport*

Riksdagens revisorer har gjort en ingående genomlysning av den ekonomiska brottsligheten. Revisorernas iakttagelser och slutsatser har redovisats i rapporten (1993/94.6) Den ekonomiska brottsligheten och rättssamhället.

I rapporten visar revisorerna på brister i fråga om samhällets åtgärder mot ekobrottsligheten. En huvudanledning till bristerna är enligt revisorerna att det inte finns någon samlad styrning av åtgärderna.

Revisorerna betonar att den ekonomiska brottsligheten måste bekämpas med många olika slags åtgärder. Det handlar om lagstiftning men också om myndighetssamarbete, arbetsmetoder, kompetensutveckling m.m. Viktigt är enligt revisorerna att återupprätta etik och moral inom näringslivet.

Riksdagen har i december 1994 beslutat att inte vidta några åtgärder i anledning av revisorernas rapport med hänvisning till vad regeringen hade givit till känna om innehållet i sin kommande strategi mot ekonomisk brottslighet (bet. 1994/95:JuU21).

Åtgärder mot ekonomisk brottslighet faller inom flera departements områden. Det är en uppgift för justitieministern att samordna regeringens åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten.

För att biträda justitieministern med samordningen har regeringen i december 1994 inrättat en särskild arbetsgrupp inom regeringskansliet, regeringens ekobrottsberedning. Ordföranden i beredningen är politiskt utsedd. I övrigt medverkar företrädare för Justitiedepartementet, Finansdepartementet och Näringsdepartementet. Andra departement medverkar i beredningens arbete efter behov. Beredningen hör organisatoriskt till Justitiedepartementet, där dess kansli också finns.

Den första uppgiften för regeringens ekobrottsberedning har varit att utarbeta den strategi för kampen mot den ekonomiska brottsligheten som redovisas i denna skrivelse. Som ett led i arbetet har beredningen sammanträffat med företrädare för myndigheter, näringsliv, organisationer m.fl. för att inhämta fakta och synpunkter. Det fortsatta arbetet inom beredningen kommer att inriktas bl.a. på att samordna de påbörjade eller planerade projekt inom skilda departement, utredningar, myndigheter m.m., som omfattas av strategin och som kortfattat presenteras nedan. Vissa projekt kommer att bedrivas i beredningens egen regi exempelvis när flera departements områden berörs.

En viktig utgångspunkt för strategin är de förslag som Riksdagens revisorer lagt fram i sin rapport om den ekonomiska brottsligheten.

Det är också en uppgift för regeringens ekobrottsberedning att följa upp de åtgärder som vidtas mot den ekonomiska brottsligheten. Beredningen kommer att ta initiativ till ytterligare åtgärder som kan visa sig behövas. Beredningen kommer att svara för utarbetandet av en årlig rapport till riksdagen om den ekonomiska brottsligheten.

## 2 Problembeskrivning

Erfarenheterna visar att det är en stor och svår uppgift för samhället att bekämpa ekonomisk brottslighet på ett effektivt sätt.

Den ekonomiska brottsligheten kom i politikens fokus under 1970-talet och har sedan dess föranlett åtskilligt från statsmakternas sida i fråga om utredning, lagstiftning, myndighetsorganisation och resurstilldelning. Satsningarna har emellertid inte kunnat förhindra att den ekonomiska brottsligheten har ökat och utvecklats nya former.

### *Frihetens baksida*

Det finns flera orsaker till att den ekonomiska brottsligheten är så svår-bemästrad.

En viktig omständighet är att den ekonomiska brottsligheten kan sägas vara den illegala baksidan av ett fritt näringsliv. Ekobrottsligheten utnyttjar det fria näringslivets regler och verksamhetsformer. Därigenom begränsas samhällets handlingsfrihet när det gäller motåtgärder i viss mån. Åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten måste ju hela tiden

Den ekonomiska brottsligheten anpassar sig snabbt till förändrad lagstiftning för att kunna dra fördel av regelsystemet och av svagheter i fråga om kontrollen. Inte minst drar brottslingarna fördel av att skattesystemet är så komplext.

Att den ekonomiska brottsligheten utnyttjar det fria näringslivets regler och verksamhetsformer bidrar till att göra brottsligheten svårupptäckt och svårutredd. Stora kontrollinsatser kan behövas för att upptäcka och klarlägga olagliga transaktioner bland alla de affärstransaktioner som sker och som i de allra flesta fall är helt legitima.

Den ekonomiska brottsligheten underlättas av sådana inslag i samhällsutvecklingen som gynnar utvecklingen av brottslighet i allmänhet. Det handlar bl.a. om den tilltagande anonymiteten i samhället, den ökande rörligheten för människor, varor och kapital, den fortgående internationaliseringen samt den tekniska utvecklingen, främst datoriseringen.

### *Svårigheter för myndigheterna*

En speciell svårighet när det gäller bekämpning av den ekonomiska brottsligheten är att den ställer särskilda krav på myndigheterna i fråga om handläggningen av mål och ärenden.

Ett och samma brottsliga förfarande kräver normalt sett insatser från ett antal olika myndigheter. Typexemplet är att

- skattemyndigheten, kronofogdemyndigheten eller en konkursförvaltare upptäcker något som kan vara ett ekobrott,
- åklagare inleder förundersökning,
- polisen genomför utredningen under åklagarens ledning,
- skatterevisorer eller andra kan medverka i brottsutredningen,
- en domstol dömer i målet, om åklagaren väcker åtal,
- högre rätt tar vid, om domen överklagas,
- kronofogdemyndigheten försöker driva in undandragen skatt, utdömt skadestånd eller medel som förverkats. (Här bortses från kriminalvårdens roll när det gäller att verkställa fängelsedomar.)

Vid sidan av den handläggningskedjan kan det pågå en skatteprocess i skattedomstol för att pröva skattefrågor.

För en snabb och effektiv handläggning krävs en nära samverkan mellan de berörda myndigheterna. Handläggningen kräver dessutom en särskild, i många fall specialistbetonad kompetens, exempelvis i fråga om affärs- och skattejuridik, ekonomi eller miljöfrågor. Utredningarna blir ofta mycket stora och långdragna. Det medför svårigheter när det gäller att leda och avgränsa utredningsarbetet och leder till att betydande myndighetsresurser kan behöva sättas in i en och samma utredning.

Det har visat sig svårt för myndigheterna att fullt ut bemästra svårigheterna.

Trots de kraftiga resurstillskotten för bekämpning av ekonomisk brottslighet framför allt under 1980-talet kunde brottsligheten inte tryckas tillbaka. Småningom kom resurserna, i konkurrensen mellan olika



prioriterade verksamhetsområden, att delvis tas i anspråk för andra ändamål, inte minst hos polisen.

Kompetensuppbyggnaden har inte varit tillräcklig. Den kompetens som inte minst polismyndigheterna skaffat sig har i många fall gått ned. Det kan bero på att vidareutbildningen har varit otillräcklig eller på att myndighetens ekobrottsexperter har sökt sig till andra arbetsuppgifter.

Samverkan mellan myndigheterna har visserligen utvecklats men inte tillräckligt. I brist på enhetliga regler har myndighetsamverkan och andra arbetsrutiner utvecklats olika på olika håll och oftast varit beroende av initiativ från enskilda tjänstemän. Utvecklingen i fråga om arbetsmetoder för ekobrottsbekämpning har kommit av sig nästan helt.

För närvarande går utvecklingen åter i rätt riktning när det gäller resursinsatser, kompetensuppbyggnad och samverkan mellan myndigheterna. De grundläggande problemen kvarstår dock.

Huvudproblemet kan i dag inte sägas vara bristen på resurser för bekämpning av ekonomisk brottslighet. Problemen har snarare att göra med att resurserna inte används på effektivast möjliga sätt. Det hänger delvis samman med en kompetensbrist samt brister i fråga om långsiktighet och samordning när det gäller myndigheternas verksamhet. Erfarenheterna visar på svårigheten att få genomförda förbättringar inom ekobrottsbekämpningens område att bli bestående i konkurrens med andra prioriterade verksamheter vid myndigheterna.

Kommunerna har en viktig roll i sammanhanget, både som tillstånds- och tillsynsorgan i vissa fall och i samband med offentlig upphandling. Konkursförvaltare har mycket viktiga uppgifter när det gäller att upptäcka och medverka till utredning av ekonomisk brottslighet. Också i fråga om sådana organ utanför den statliga myndighetssfären har det visat sig svårt att samordna verksamheten och använda resurserna på effektivast möjliga sätt i kampen mot den ekonomiska brottsligheten.

### *Brister i näringslivets självskydd*

Av grundläggande betydelse är värderingar och praxis inom näringslivet och dess organisationer. De fackliga organisationerna har också stor betydelse. En nyckelroll har företagens revisorer med sina unika möjligheter att i ett tidigt skede upptäcka företeelser som är brottsliga eller befinner sig i gråzonen mot kriminalitet.

I viss mening kan man säga att den ekonomiska brottsligheten är ett resultat av att näringsliv och organisationer inte har förmått upprätthålla en tillräckligt hög etik, en tillräckligt stark intern kontroll och en tillräcklig kontroll av vilka man gör affärer med.

Naturligtvis vore det orealistiskt att tro att näringsliv och organisationer skulle kunna ta bort förutsättningarna helt och hållet för den ekonomiska brottsligheten genom egna åtgärder. Detta så mycket mera som mycket av den ekonomiska brottsligheten begås av yrkeskriminella och andra som seriösa näringsidkare helt tar avstånd från.

Samtidigt står det klart att affärsetiken och näringslivets egen kontroll inte genomgående ligger på en nivå som är tillfredsställande med hän-

syn till intresset av att förebygga och avslöja ekonomisk brottslighet. Det visas inte minst genom erfarenheterna från bankkrisen.

Skr. 1994/95:217

Det bör inom näringslivet finnas en stor och ännu delvis outnyttjad potential när det gäller att förebygga och på annat sätt motverka ekonomisk brottslighet. Det finns mycket god vilja inom näringslivet att göra en insats på detta område. Men man har inte nått så långt som man borde kunna.

### *Internationell utveckling*

Den ökande internationaliseringen har, som en önskad bieffekt, lett till en ökning av den internationella brottsligheten. Härigenom får också den ekonomiska brottsligheten en större spelplan.

I framtiden kan Sverige komma att beröras av olika slag av ekonomisk brottslighet som än så länge huvudsakligen finns i andra länder. Hit hör exempelvis ett enligt uppgift omfattande fusk med EU:s bidragssystem.

En annan företeelse som inger oro är den kraftiga ökningen av kriminaliteten inom länder i det tidigare östblocket. Där förekommer bl.a. en ekonomisk kriminalitet av maffiatyp med nära kopplingar till annan grov brottslighet, såsom narkotikahandel.

### *En nationell samling mot ekonomisk brottslighet*

Insikten att den ekonomiska brottsligheten är ett samhällsont som måste bekämpas är inte ny. Under 1980-talet satsade samhället mycket kraft och mycket pengar på att bygga upp ett effektivt försvar mot ekobrottsligheten. Lagstiftningen ändrades för att förbättra kontrollen. Myndigheterna fick väsentligt utökade resurser för ekobrottsbekämpning och myndighetskompetensen utvecklades. Under några år var bekämpning av den ekonomiska brottsligheten otvivelaktigt ett av samhällets mest uppmärksammade och prioriterade områden.

Vinsterna av dessa satsningar blev kortvariga. Samhället förmådde inte hålla fast vid de gjorda prioriteringarna. Resurser och kompetens gick till stora delar förlorade. Delvis torde utvecklingen ha berott på att kampen mot den ekonomiska brottsligheten på ett olyckligt sätt kom att bli en politisk stridsfråga. Hotet från den ekonomiska brottsligheten underskattades, trots allt. Statsmakternas signaler kom därmed efter hand att framstå som otydliga. Myndigheterna förlorade sin ledstjärna och ekobrottsbekämpningen kom till slut att hanteras som en fråga av sekundärt intresse.

Det är nu nödvändigt att på nytt göra kampen mot den ekonomiska brottsligheten till en fråga av högsta prioritet för samhället. Den förlorade terrängen måste återtas och en ny offensiv sätts in. Utvecklingen i fråga om ekobrottsligheten, inte minst på det internationella planet, har gjort att hotbilden är allvarligare i dag än under 1980-talet. Samtidigt har vi kunnat lära av de misstag som gjorts. Regeringens ekobrottsberedning har mött en stor samstämmighet och beredvillighet från myndigheter, näringsliv och organisationer när det gäller att nu på nytt ta itu med den ekonomiska brottsligheten på allvar. Det finns i dag

bättre förutsättningar än tidigare för en bred politisk enighet och en nationell samling i kampen mot den ekonomiska brottsligheten.

Skr. 1994/95:217

### *Ett samlat grepp*

Den ekonomiska brottsligheten är alltså en mycket komplicerad företeelse. Den anpassar sig till förändringar i fråga om regler, konjunkturner och samhällsförhållanden i övrigt. Den utnyttjar luckor och svagheter i regelsystemen.

Olika delar av samhället och olika aktörer berörs av den ekonomiska brottsligheten: myndigheter, näringsliv, organisationer, enskilda. Den ekonomiska brottsligheten drar i hög grad fördel av att aktörerna delvis styrs av olika regelverk och inte alltid lyckas samarbeta så bra som de borde.

Som den största bristen i fråga om kampen mot den ekonomiska brottsligheten framstår bristen på samordning.

För att med framgång kunna bekämpa den ekonomiska brottsligheten är det nödvändigt med åtgärder på stor bredd. Det handlar bl.a. om lagstiftning inom olika områden men också om myndigheternas samverkan, arbetsmetoder och organisation. Av stor betydelse är internkontroll och andra åtgärder från näringslivets sida. Åtgärderna måste hållas samman inom en gemensam, sektorövergripande strategi för att säkerställa att de hänger ihop med varandra och verkar i samma riktning.

De grundläggande dragen i en sådan strategi redovisas i avsnitt 3. I de följande avsnitten presenteras de olika åtgärderna närmare.

## 3 Inriktning i stort av samhällets åtgärder

### **Strategins huvudinriktning:**

Den ekonomiska brottsligheten i samhället skall minskas genom åtgärder som innebär en effektivisering i fråga om att

- förebygga,
- upptäcka samt
- utreda och lagföra ekonomisk brottslighet.

En ökad tonvikt skall läggas vid det förebyggande arbetet. Det innebär bl.a. att kontrollen skall effektiviseras och att myndigheterna skall utveckla ett problemorienterat arbetssätt.

Kampen mot den ekonomiska brottsligheten är en prioriterad verksamhet för myndigheterna. Särskild vikt skall läggas vid att

- samordna myndigheternas prioriteringar och utveckla myndigheternas samarbete samt att
- höja kunskaperna och myndighetskompetensen i fråga om ekonomisk brottslighet.

Näringslivet måste ta ett ökat ansvar i kampen mot den ekonomiska brottsligheten genom att utveckla affärsetik och kontroll.

Regeringen anser att utgångspunkten för samhällets samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten måste vara att det är ett gemensamt intresse för medborgarna, näringslivet och det allmänna att bekämpa denna brottslighet effektivt. Målet måste vara att minska den ekonomiska brottsligheten i landet.

Delmålen skall vara att effektivisera samhällets samlade åtgärder när det gäller att

- förebygga,
- upptäcka samt
- utreda och lagföra ekonomisk brottslighet.

Alla de tre angivna sidorna av ekobrottsbekämpningen är viktiga och samverkar med varandra. En förhållandevis större vikt än i dag bör dock läggas vid det förebyggande arbetet. En sådan avvägning är det effektivaste sättet att på sikt kunna minska den ekonomiska brottsligheten.

### *Det förebyggande arbetets betydelse*

Erfarenheter från bekämpning av kriminalitet i allmänhet visar att repressiva åtgärder, hur viktiga de än är, inte ensamma räcker för att minska brottsligheten. Först genom olika slag av förebyggande arbete skapas förutsättningar för att bryta en negativ brottsutveckling.

I det brottsförebyggande arbetet har givetvis polisen och andra myndigheter viktiga uppgifter. Men för en varaktig framgång krävs att de som själva kan utsättas för brottsligheten eller annars berörs av den tar aktiv del i den brottsförebyggande verksamheten. Annorlunda uttryckt: om inte de potentiella brottsoffren skyddar sig själva i samarbete med polisen och andra, så är chanserna små att kunna pressa tillbaka brottsligheten.

Detta har lett till att det brottsförebyggande arbetet numera prioriteras inom polisens verksamhet och inom kriminalpolitiken i övrigt (se t.ex. prop. 1989/90:155 Förnyelse inom polisen, s. 13 samt 1995 års budgetproposition, bil. 3 s. 8 och 24). Arbetet har lett till framgång, än så länge visserligen på det lokala planet i första hand.

Den ekonomiska brottsligheten är visserligen speciell till sin karaktär. Men i grunden handlar det om samma slags fenomen som annan brottslighet. Lagarna bryts av personer som ser en möjlighet att vinna egna fördelar och som hoppas på att inte bli upptäckta. Också ekonomisk brottslighet kan förebyggas genom åtgärder som innebär att tillfällena till brott blir färre, att vinningen blir mindre eller att riskerna blir större. Det kan hävdas att den ekonomiska brottsligheten i särskilt hög grad är känslig för åtgärder från rättsväsendets sida och från olika kontrollorgan.

Slutsatsen är att en ökad tonvikt måste läggas på att förebygga den ekonomiska brottsligheten. Målet måste vara att fältet för presumtiva ekobrott minskas bl.a. genom att upptäcktsrisken ökar, liksom risken för socialt och affärsmässigt avståndstagande från omgivningens sida.

En ökad tonvikt på det förebyggande arbetet leder bl.a. till att kontroller av olika slag kommer i blickpunkten. Det handlar både om kontroll genom offentliga organ, t.ex. skattekontroll, och om näringslivets egen kontroll (se bl.a. avsnitt 4, 5, 7 och 14).

Det innebär också att polisen och andra berörda myndigheter skall utveckla ett problemorienterat arbetssätt när det gäller den ekonomiska brottsligheten i linje med vad som gäller i fråga om polisverksamhet i allmänhet. Arbetsmetoderna måste utvecklas.

Det betyder bl.a. att uppsökande insatser riktas mot de områden där problem, i detta fall ekonomisk brottslighet, finns eller bedöms finnas. För att lyckas måste myndigheterna arbeta i nära samverkan. Det behövs både för att lösa de konkreta brottsfallen och andra ärenden och för att mera långsiktigt ta bort förutsättningarna för liknande brottslighet.

Ett exempel på förebyggande arbete, som har börjat tillämpas i några län, är att polisen och skatteförvaltningen tar en förebyggande kontakt med näringsidkare som synes befinna sig i riskzonen för att dras in i ekonomisk misskötsamhet och kriminalitet. Vid besöket informeras näringsidkaren om sina skyldigheter i fråga om skattebetalning m.m. Besöket följs upp genom kontroll och förnyat besök.

Gemensamma kontrollaktioner och punktinsatser byggda på en gemensam myndighetsstrategi måste bli ordinarie inslag i verksamheten. I många fall kan det vara effektivt att organisera verksamheten för branschvisa kontroller i nära samverkan mellan myndigheterna. Myndigheter med uppgifter i fråga om kontroll, tillsyn och tillståndsgivning måste flytta fram sina positioner i förhållande till den ekonomiska brottsligheten. I vissa fall kan regelverken behöva ses över för detta ändamål.

### *Ett ökat ansvar för näringslivet*

Regeringen anser att näringslivet måste ta ett större ansvar i kampen mot den ekonomiska brottsligheten.

Det finns flera skäl för detta. Till att börja med drabbas näringslivet självt hårt av den ekonomiska brottsligheten. Det är alltså ett stort egenintresse för näringslivet att motverka den ekonomiska brottsligheten. Det är rimligt att näringslivet bär en stor del av bördan av att skydda sig mot ekonomisk brottslighet.

Näringslivet har vidare unika möjligheter att förebygga ekonomisk brottslighet samt att uppmärksamma och sätta stopp för den i ett tidigt skede av ett brottsförlopp. Den ekonomiska brottsligheten innefattar ju i många fall affärer och andra kontakter med det seriösa näringslivet. Då bör det seriösa näringslivet också kunna skydda sig ganska väl exempelvis genom kontroller av blivande affärskontrahenter och genom en aktsamhet vid avtalslut och annars i affärsförhållanden.

Inom näringslivet finns ett delvis lagreglerat system för internkontroll genom revisorer, offentlig redovisning av rörelsen m.m. Kontrollen kan givetvis gå längre än vad lagen föreskriver och ges en utformning som passar för resp. företag och bransch. Denna redan etablerade kontroll

ger en god grund för att förebygga och, i förekommande fall, upptäcka ekonomisk brottslighet eller förfaranden i riskzonen för sådan brottslighet.

Det har sagts att ett företags revisorer har begränsade möjligheter att upptäcka brott som begås av företagsledningen. Men faktum är att en revisor ofta är den utomstående som har bäst insyn i ett företags interna förhållanden. Det är därför klart att revisorerna är en viktig resurs när det gäller att motverka ekonomisk brottslighet också från personer i ledande ställning inom företagen. Inte minst kan revisorerna förebygga brottslighet genom att påpeka oegentligheter som de upptäckt vid granskningen.

En annan viktig aspekt har att göra med näringslivets samhällsansvar. Den ekonomiska brottsligheten är ett stort samhällsproblem. Det seriösa näringslivet måste dra sitt strå till stacken för att komma till rätta med ekobrottsligheten, och detta oavsett om det är näringslivet, enskilda eller staten som drabbas av det konkreta brottet.

För näringslivet gäller det därför att utveckla både affärsetiken och näringslivets egen kontroll exempelvis genom revisorer eller i samband med affärsuppgörelser. Särskilt när det gäller det brottsförebyggande arbetet bör det finnas goda möjligheter för näringslivet att bidra på ett mera aktivt sätt än vad som tidigare har varit vanligt (se avsnitt 7).

### *Offentlig kontroll*

Kontroll genom offentliga organ kommer givetvis även i fortsättningen att spela en viktig roll när det gäller att öka upptäcktsrisken och därmed förebygga ekonomisk brottslighet.

Skattekontrollen är en grundsten i denna kontroll (avsnitt 4). Den måste effektiviseras och inriktas så att största möjliga kontrolleffekt uppnås. Bl.a. måste mervärdesskattekontrollen förbättras. En ökad vikt bör också läggas vid kontroll av näringsidkares bokföring med hänsyn bl.a. till att brister i fråga om bokföringen i många fall är ett tecken på att allt inte står rätt till inom rörelsen. Det bör också uppmärksammas att en ökad användning av kvalificerade revisorer i skilda former av företag är ägnad att förbättra bokföringens kvalitet.

Som redan anförts måste myndigheterna utveckla gemensamma kontrollaktioner till ett ordinarie inslag i verksamheten.

Andra former av kontroll av offentliga organ äger rum exempelvis i samband med tillståndsgivning eller bidragsgivning, upphandling samt offentlig tillsyn av en viss verksamhet. Också dessa slag av kontroll skall utvecklas mot en större effektivitet (se avsnitt 14).

Myndigheternas befogenheter när det gäller kontrollen är mycket viktig och kommer att ägnas särskild uppmärksamhet.

Behovet av kontroll måste alltid vägas mot intresset av att låta det seriösa näringslivet arbeta så ostört som möjligt. Det är ett intresse som det allmänna har skäl att beakta från både samhällsekonomiska och konsumentpolitiska utgångspunkter. Den utveckling av näringslivets egenkontroll, som förordats ovan, bör minska de behov som kan finnas av en längre gående offentlig kontroll exempelvis i form av offentliga

En ökad tonvikt på det förebyggande arbetet leder bl.a. till att kontroller av olika slag kommer i blickpunkten. Det handlar både om kontroll genom offentliga organ, t.ex. skattekontroll, och om näringslivets egen kontroll (se bl.a. avsnitt 4, 5, 7 och 14).

Det innebär också att polisen och andra berörda myndigheter skall utveckla ett problemorienterat arbetssätt när det gäller den ekonomiska brottsligheten i linje med vad som gäller i fråga om polisverksamhet i allmänhet. Arbetsmetoderna måste utvecklas.

Det betyder bl.a. att uppsökande insatser riktas mot de områden där problem, i detta fall ekonomisk brottslighet, finns eller bedöms finnas. För att lyckas måste myndigheterna arbeta i nära samverkan. Det behövs både för att lösa de konkreta brottsfallen och andra ärenden och för att mera långsiktigt ta bort förutsättningarna för liknande brottslighet.

Ett exempel på förebyggande arbete, som har börjat tillämpas i några län, är att polisen och skatteförvaltningen tar en förebyggande kontakt med näringsidkare som synes befinna sig i riskzonen för att dras in i ekonomisk misskötsamhet och kriminalitet. Vid besöket informeras näringsidkaren om sina skyldigheter i fråga om skattebetalning m.m. Besöket följs upp genom kontroll och förnyat besök.

Gemensamma kontrollaktioner och punktinsatser byggda på en gemensam myndighetsstrategi måste bli ordinarie inslag i verksamheten. I många fall kan det vara effektivt att organisera verksamheten för branschvisa kontroller i nära samverkan mellan myndigheterna. Myndigheter med uppgifter i fråga om kontroll, tillsyn och tillståndsgivning måste flytta fram sina positioner i förhållande till den ekonomiska brottsligheten. I vissa fall kan regelverken behöva ses över för detta ändamål.

### *Ett ökat ansvar för näringslivet*

Regeringen anser att näringslivet måste ta ett större ansvar i kampen mot den ekonomiska brottsligheten.

Det finns flera skäl för detta. Till att börja med drabbas näringslivet självt hårt av den ekonomiska brottsligheten. Det är alltså ett stort egenintresse för näringslivet att motverka den ekonomiska brottsligheten. Det är rimligt att näringslivet bär en stor del av bördan av att skydda sig mot ekonomisk brottslighet.

Näringslivet har vidare unika möjligheter att förebygga ekonomisk brottslighet samt att uppmärksamma och sätta stopp för den i ett tidigt skede av ett brottsförlopp. Den ekonomiska brottsligheten innefattar ju i många fall affärer och andra kontakter med det seriösa näringslivet. Då bör det seriösa näringslivet också kunna skydda sig ganska väl exempelvis genom kontroller av blivande affärskontrahenter och genom en aktsamhet vid avtalsslut och annars i affärsförhållanden.

Inom näringslivet finns ett delvis lagreglerat system för internkontroll genom revisorer, offentlig redovisning av rörelsen m.m. Kontrollen kan givetvis gå längre än vad lagen föreskriver och ges en utformning som passar för resp. företag och bransch. Denna redan etablerade kontroll

när myndigheterna skall internt fördela sina resurser till skilda verksamhetsområden.

Två frågor har särskilt stor betydelse för att öka myndigheternas effektivitet: samarbete och kompetens (se avsnitt 5 och 6).

Myndigheterna måste förbättra samarbetet påtagligt. Det gäller både i fråga om samarbetet med andra statliga myndigheter och i fråga om samarbetet med kommuner, konkursförvaltare, revisorer, näringsliv, organisationer och allmänhet. Samordning krävs också när det gäller åtgärder mot ekobrottslighet i form av miljöbrott.

Det handlar inte bara om att effektivisera samarbetet i fråga om handläggning av enskilda utredningar och andra ärenden. Det är också fundamentalt att myndigheterna lägger upp gemensamma riktlinjer för arbetet med utgångspunkt från gemensamma strategier som vilar på en säker kunskap om verkligheten och en realistisk bedömning av den framtida utvecklingen. Inriktningen måste snabbt kunna anpassas när nya inslag i brottsligheten uppträder. För att uppnå detta kan det behövas förändringar i fråga om organisationsstruktur och styrmekanismer.

Kunskaper och erfarenheter hos olika myndigheter eller andra aktörer måste i ökad utsträckning återkopplas och komma till gemensam användning både när det gäller arbetets inriktning och utredning i konkreta ärenden.

Myndigheterna måste också kraftigt utveckla sin kompetens när det gäller bekämpning av ekonomisk brottslighet. Det handlar bl.a. om kompetens i fråga om juridik, ekonomi, teknik och miljöfrågor. I detta ligger också att myndigheterna på ett helt annat sätt än i dag måste satsa på att utveckla nya och bättre arbetsmetoder. Härigenom kan resultatet av verksamheten förbättras väsentligt också inom nuvarande resursramar och regelverk.

Domstolarna har en särskild roll genom sina uppgifter och sin oberoende ställning. Det är viktigt att kompetens och arbetsmetoder inom domstolarna utvecklas så att dömandet i ekobrottmål kan ske i rättssäkra och effektiva former trots det ökande trycket från brottsligheten.

Myndigheterna och näringslivet har olika roller men i grunden samma mål när det gäller kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Därför måste myndigheter och näringsliv "lära sig varandras språk" så att de kan samarbeta förtroendefullt trots delvis olika förutsättningar i fråga om regler och myndighets- resp. affärskultur.

### *Internationellt samarbete*

På det internationella planet har kontrollbehovet ökat bl.a. som en följd av valutamarknadens avreglering och den fria rörligheten av kapital. Det internationella samarbetet när det gäller att bekämpa ekonomisk brottslighet skall utvecklas. Det handlar bl.a. om samarbete i konkreta ärenden med polis, skattemyndigheter och andra organ i olika länder. Det är också fråga om att Sverige som land agerar aktivt i olika internationella fora, såsom EU, för att få till stånd globala eller annars



internationella lösningar på problemet med internationell ekonomisk brottslighet (se avsnitt 13).

Skr. 1994/95:217

### *Statsmakternas roll*

En central uppgift för statsmakterna är att tillhandahålla en lagstiftning som gör att den ekonomiska brottsligheten kan bekämpas på ett effektivt och rättssäkert sätt och som utgör ett stöd för den seriösa näringsverksamheten.

Det handlar bl.a. om lagstiftning rörande myndigheternas kontrollbefogenheter, näringsidkares och bolagsorgans ansvar och uppgifter, uppgiftsskyldighet i samband med misstänkt penningtvätt, brottsutredning, handläggning av brottmål samt straff och andra sanktioner mot ekonomisk brottslighet. Av stor betydelse är också att myndigheterna har tillgång till den information som de behöver för att arbeta effektivt. Det ställer krav på utformningen av informationssystem och sekretessregler. Inom alla dessa områden kan det behövas förändringar av gällande regler (se bl.a. avsnitt 4, 5, 7-9, 11 och 12).

Vid utarbetandet av ny lagstiftning måste ekobrottsaspekten för framtiden vägas in på ett mera konsekvent och medvetet sätt än i dag. Det måste vara ett naturligt inslag i lagstiftningsarbetet att göra en konsekvensanalys när det gäller exempelvis om reglerna är lätta att kringgå i brottsligt syfte eller om överträdelse kan upptäckas och beivras med rimliga insatser.

Rättssäkerhetsfrågorna är viktiga i detta sammanhang, liksom alltid annars när det gäller lagstiftning och myndighetsutövning. Reglerna måste vara utformade med hänsyn tagen till förutsebarhet och enhetlighet i fråga om tillämpningen. Mycket viktigt är det att statsmakterna ger tydliga signaler om att ekonomisk brottslighet inte godtas, lika litet som annan kriminalitet, och att kampen mot den ekonomiska brottsligheten prioriteras högt i myndigheternas verksamhet och när det gäller samhällets åtaganden i övrigt.

Ekobrottslighetens speciella karaktär gör det nödvändigt för statsmakterna att särskilt försäkra sig om att myndigheterna har en lämplig struktur, arbetar effektivt och har en hög kompetens (avsnitt 5 och 6).

Det är också nödvändigt att statsmakterna fortlöpande följer upp läget när det gäller den ekonomiska brottsligheten. Inte minst måste det införas ett system som ger tidiga indikationer på nya former av ekonomisk brottslighet. Ett sådant system kan ge statsmakter, myndigheter och näringsliv möjlighet att snabbt vidta motåtgärder allt eftersom brottsligheten söker sig nya vägar, vilket som nämnts är ett utmärkande drag när det gäller ekonomisk brottslighet (avsnitt 17).

Regeringskansliet måste organisera sitt arbete för att kunna hålla ett samlat grepp om frågorna om ekonomisk brottslighet. Regeringens ekobrottsberedning svarar under justitieministern för sådan samordning.

### *Allmänhetens inställning*

Av grundläggande betydelse för en effektiv kamp mot den ekonomiska brottsligheten är att allmänheten tar avstånd från sådan brottslighet. Ett

klart och tydligt avståndstagande från medborgarna i allmänhet mot alla former av ekonomisk brottslighet skapar goda förutsättningar för att näringsliv, statsmakter och myndigheter skall kunna vidta de åtgärder som behövs. Strävan måste vara att åtgärderna kan få en bred upplutning hos medborgarna, näringslivet och organisationerna.

#### 4 Förstärkt skattekontroll m.m.

##### Några huvudpunkter:

- Skattekontrollen effektiviseras.
- Den gamla skatteflyktslagen återinförs tills vidare.
- En effektivare lagstiftning mot skatteflykt utarbetas.
- Förbättrat system med kontrolluppgifter tas fram.
- Skattereglerna förenklas.

Regeringens strategi innebär att skattekontrollen skall stärkas för att förebygga ekonomisk brottslighet och öka upptäcktsrisken för överträdelser.

Myndigheterna har under de senaste åren fått väsentligt förstärkta resurser för skattekontroll. Skattemyndigheternas verksamhet håller på att läggas om mot en ökad inriktning på revision och annan kvalificerad granskning. En god grund är således lagt för ett fortsatt arbete med effektivisering av skattekontrollen.

##### *Skatteflyktslag och kontrollbefogenheter m.m.*

Regeringen har i januari 1995 beslutat tillkalla en kommitté för utredning av en ny lag mot skatteflykt, omprövning av 1994 års ändringar i revisionsreglerna m.m. (dir. 1995:11). Sistnämnda ändringar innebär att skattemyndigheternas befogenheter i samband med skattekontroll minskades, bl.a. när det gäller möjligheterna att företa skatterevision. Kommittén skall ompröva de nya reglerna mot bakgrund av de erfarenheter som vunnits av tillämpningen, intresset av att skattemyndigheterna har instrument för att utöva en effektiv kontroll av att skattelagstiftningen efterlevs och att lagstiftningen tillgodoser kravet på rimliga rättssäkerhetsgarantier.

I 1980 års lag mot skatteflykt fanns regler för att försvåra skatteflykt. Reglerna tog sikte på sådana fall då den skattskyldige använder affärsförfaranden som från kommersiella synpunkter är kringgångsvägar och på så sätt skaffar sig skatteförmåner som inte lagstiftaren avsett. Skatteflyktslagen upphörde att gälla vid utgången av år 1993.

Regeringen anser att en generalklausul mot skatteflykt har en viktig funktion inte minst som en spärr mot osunda transaktioner i gränslandet mot ekonomisk brottslighet. I uppdraget till den nu tillsatta kommittén ligger därför att utarbeta ett förslag till en ny lag mot skatteflykt. Kommittén skall beakta de erfarenheter som har vunnits vid tillämpningen av den gamla lagen. En sammanvägning skall göras av rättssäkerhetssyn-

punkter och behovet av effektiva medel mot skatteflykt. Kommitténs arbete skall vara avslutat före utgången av år 1995.

I väntan på en ny och effektivare lag mot skatteflykt har regeringen föreslagit riksdagen att återinföra den gamla skatteflyktslagen (prop. 1994/95:209).

I samma proposition har regeringen föreslagit en obligatorisk kontrolluppgiftsskyldighet vid försäljning av värdepapper.

Regeringen har i januari 1995 beslutat tillkalla en särskild utredare för att se över lagstiftningen om självdeklaration och kontrolluppgifter m.m. (dir. 1995:12). Avsikten är att ta ett samlat grepp på frågorna om uppgiftsskyldighet till ledning för taxeringen. Uppgiftsskyldigheten och kontrollen av att den fullgörs är ju grunden för en effektiv och likformig beskattning av tjänste- och kapitalinkomster.

Från olika håll har framförts synpunkter på skattemyndigheternas arbetsmetoder och kontrollbefogenheter i allmänhet. Det gäller t.ex. formerna för att kunna övervaka branscher och verksamheter som är särskilt utsatta för ekonomisk brottslighet. I det sammanhanget aktualiseras också frågan om formkrav för verifikationer och möjligheten att kontrollera efterlevnaden. Regeringens ekobrottsberedning kommer att uppmärksamma dessa frågor i sitt fortsatta arbete.

### *Fusket med mervärdesskatten*

Fusket med mervärdesskatten kräver särskilda åtgärder. Förfarandet i fråga om mervärdesskatt går enkelt beskrivet ut på att näringsidkare deklarerar s.k. ingående resp. utgående mervärdesskatt. I förekommande fall är skattemyndigheten skyldig att skyndsamt betala ut överskjutande ingående mervärdesskatt till näringsidkaren. Några särskilda verifikationer bifogas inte mervärdesskattedeklarationen. Skattemyndigheterna kan visserligen genomföra kontroll av att deklarationen är korrekt, men kontrollen får inte leda till att skyndsamhetskravet åsidosätts. Detta innebär att pengar kan komma att betalas ut på oriktiga grunder.

Också internationellt är fusk med mervärdesskatt ett svårlöst problem. Genom Sveriges medlemskap i EU, vars budget delvis bygger på mervärdesskattebasen i medlemsländerna, får frågan ännu en dimension.

Det är mycket angeläget att få fram regler och arbetsmetoder för att effektivt motverka fusket. Skattebetalningsutredningen kommer under hösten 1995 att redovisa förslag som syftar till en effektivisering av skatteuppbörden. Också frågan om återbetalning av överskjutande ingående mervärdesskatt kommer att behandlas av utredningen. Frågan kommer att följas med uppmärksamhet inom regeringens ekobrottsberedning.

### *Myndigheternas eget utvecklingsarbete*

Enligt regeringens mening finns det goda förutsättningar att öka effektiviteten av skattekontrollen generellt sett. Det finns en stor potential hos myndigheterna själva i form av utveckling av gemensamma strategier och annat samarbete, informationsutbyte, gemensamma kontrollaktioner, förebyggande och problemorienterat arbetssätt m.m.

När det gäller att öka skattekontrollens effektivitet genom bättre samverkan, arbetsmetoder m.m. ligger utvecklingsarbetet väsentligen på myndigheterna själva. Genom riktlinjer och uppdrag från regeringen till myndigheterna säkerställs att en sådan fördjupad samverkan kommer till stånd (se avsnitt 18). Regeringens ekobrottsberedning kommer att följa upp utveckling av skattekontrollen.

### *Skattereglernas utformning*

Det är viktigt att skattereglerna är utformade så att fusk inte underlättas utan tvärtom försvåras. I detta ligger bl.a. att reglerna inte får vara så komplicerade att administrationen tar oproportionerliga resurser och så att det är svårt att få de skattskyldiga att acceptera systemet.

Regeringen har i särskilda direktiv till Riksskatteverkets anslagsframställning för perioden 1997-1999 gett verket i uppdrag att lämna förslag till sådana förändringar av både materiella regler och förfaranderegler som påtagligt förenklar administrationen utan beaktansvärda negativa effekter från statsfinansiell och samhällsekonomisk synpunkt. Verket skall också översiktligt redovisa bestämmelser som enligt verkets mening inte efterlevs självmant av de skattskyldiga och beträffande vilka efterlevnaden inte heller kan kontrolleras med rimliga resursinsatser.

Det finns många fördelar med ett enkelt skattesystem. Hela skatteförfarandet blir mindre resurskrävande för skattskyldiga och myndigheter. Därigenom frigörs resurser för andra viktiga ändamål. Kryphålen i regelsystemet blir färre och möjligheterna till missbruk minskar. Utrymmet för skatteplanering blir i motsvarande mån mindre. Skattesystemet blir mera rättvist. Regeringen har för avsikt att under mandatperioden prioritera arbetet med att förenkla vårt skattesystem.

## 5 Effektivare myndighetssamverkan och myndighetsorganisation

### **Några huvudpunkter:**

- Arbetet med ett centralt ekobrottskommando fortsätter.
- Ny myndighetsstruktur för ekobrottsbekämpning utreds.
- Regionalt samverkansorgan i varje län.
- Länsvisa strategier för ekobrottsbekämpning.
- Gemensamma kontrollaktioner.
- Myndighetsresurser ses över.
- Bättre informationssystem.
- Registerfrågor och sekretesshinder ses över.

En nära samverkan mellan myndigheter är nödvändig för att effektivt kunna förebygga och ingripa mot ekonomisk brottslighet.

Närmast berörda är skattemyndigheter, åklagare, polis, tullmyndigheter och kronofogdemyndigheter. Också myndigheter med uppgifter i

fråga om tillsyn, tillstånd eller förmedling av bidrag har en roll i sammanhanget. Som exempel kan nämnas Finansinspektionen, länsstyrelserna och kommunerna.

Regeringens strategi innebär att myndigheterna skall väsentligt fördjupa sitt samarbete för att effektivisera kontroll, utredning och lagföring för att i ökad utsträckning kunna förebygga ekonomisk brottslighet. Samverkan skall omfatta såväl statliga som kommunala myndigheter.

### *Utveckling av samverkansformerna*

Det måste komma till stånd en systematisk och målmedveten utveckling av myndigheternas arbetsformer på alla nivåer. Myndigheterna måste utveckla gemensamma strategier för sitt arbete. I detta ligger bl.a. att gemensamt rikta in arbetet exempelvis mot vissa företeelser eller mot vissa utsatta branscher och att dra gemensamma slutsatser på grundval av myndigheternas sammantagna kunskaper inom området.

Detta innebär bl.a. att myndigheterna i samverkan måste utveckla funktioner för underrättelseverksamhet, analys och informationsutbyte. Verksamhetsplaneringen i fråga om bekämpning av ekonomisk brottslighet måste ske gemensamt och med utgångspunkt från ett strategiskt tänkande.

Myndigheterna skall utveckla ett problemorienterat arbetssätt. Gemensamma kontrollaktioner skall vara ett ordinarie inslag i myndigheternas verksamhet. Exempel på gemensamma kontrollaktioner är de målinriktade kontrollinsatser som i vissa län har gjorts bl.a. inom restaurangnäringen och taxinäringen. Också riksomfattande kontrollaktioner måste komma till stånd när det behövs.

I samarbetskravet ligger att myndigheterna måste utveckla former för att snabbt och smidigt kunna göra gemensamma punktinsatser allt eftersom behov uppstår. Det kan exempelvis handla om att bilda tillfälliga projektorganisationer för att ingripa mot en viss brottslig företeelse som börjat bli vanlig eller helt enkelt för att arbeta ned en ärendebalans. Punktinsatser bör också kunna sättas in successivt mot olika områden för att störa brottsliga aktiviteter över hela fältet av ekonomisk brottslighet.

En sådan utveckling och aktivering av myndighetsverksamheten ställer bl.a. krav på

- en samverkansorganisation på ledningsnivå, både centralt och i varje län, för att utarbeta gemensamma strategier, ta initiativ till gemensamma kontrollaktioner, utvärdera gjorda insatser etc.,
- en nära samverkan i konkreta ärenden, exempelvis i fasta arbetsgrupper eller i projekt där alla berörda myndigheter deltar,
- ett utvecklat informationsutbyte där myndigheterna i största möjliga utsträckning har direkt tillgång till den information de behöver, oavsett hos vilken myndighet informationen finns.

I dag finns ansatser till allt detta. Mönstret är dock splittrat eftersom utvecklingen inte har drivits framåt på ett konsekvent sätt utan delvis varit beroende på enskilda tjänstemäns initiativ. I fortsättningen kommer

regeringen att driva utvecklingen framåt med utgångspunkt från de riktlinjer som dras upp i denna strategi. Skr. 1994/95:217

Utvecklingsarbetet kan i vissa fall fordra ändringar i fråga om regelverk eller organisation. Regeringen kommer att ta initiativ till sådana reformer enligt vad som utvecklas närmare nedan. I andra fall kan myndigheterna själva driva utvecklingsarbetet. Regeringen kommer att utfärda ytterligare riktlinjer för myndigheterna om detta och följa utvecklingsarbetet genom ekobrottsberedningen (se avsnitt 18).

### *Myndighetsstrukturen för ekobrottsbekämpning*

Vissa förändringar i fråga om myndighetsstrukturen för bekämpning av ekonomisk brottslighet håller för närvarande på att genomföras.

Riksåklagaren har på uppdrag av den tidigare regeringen utarbetat ett förslag till en central enhet för utredning av ekobrott (prop. 1994/95:100, bil. 3 s. 27). Den centrala enheten brukar benämnas ekobrottskommandot eller riksenheten mot ekobrott (REKO).

Den centrala enheten skall inte utgöra någon egen myndighet. I stället skall den organiseras genom att Statsåklagarmyndigheten för speciella mål (SPM), Rikskriminalpolisens ekorotel samt viss expertis från skatteförvaltningen och exekutionsväsendet samlokaliseras och arbetar under ett samordningsansvar från överåklagaren vid SPM. Den centrala enheten skall kunna påbörja sitt arbete senast den 1 juli 1995.

Inrättandet av den centrala enheten kommer säkert att effektivisera utredandet av ekobrott på central nivå. Det kan emellertid finnas behov av ytterligare strukturella förändringar för att effektivisera myndigheternas arbete mot den ekonomiska brottsligheten. Som anförts ovan handlar det inte bara om myndighetssamarbete i fråga om enskilda utredningar på central och regional nivå utan också om inriktning av myndighetsverksamheten med utgångspunkt från gemensamma mål och strategier.

Från några håll, bl.a. från riksdagens revisorer, har framkastats tankar på en mera förutsättningslös översyn av myndighetsstrukturen för att pröva exempelvis om det finns skäl att inrätta en särskild myndighet för bekämpning av ekonomisk brottslighet.

Bland fördelarna med en särskild ekobrottsmyndighet har anförts att den skulle kunna få en betydande slagkraft vid utredning av de mest kvalificerade ekobrottmålen, inte minst de som har internationell anknytning.

Att inrätta en särskild ekobrottsmyndighet kan vara ett sätt att säkra resurser för ekobrottsbekämpningen så att inte ekopoliser, vilket förekommer i dag, används som personalreserv och sätts in på andra uppgifter där det är brist på folk. Myndighetsformen skulle också kunna underlätta enhetlighet i fråga om ledning, rekrytering, kompetensförsörjning, teknikstöd och budget när det gäller utredning av ekonomisk brottslighet.

En förändrad myndighetsstruktur kan också skapa en organisatorisk hemvist för viktiga funktioner på nationell nivå som i dag saknas när det gäller ekobrottsbekämpning. Det handlar bl.a. om att skapa en samlad överblick över ekobrottsligheten, att analysera läget och göra rea-

listiska prognoser samt att ge statsmakterna och myndigheterna underlag för åtgärder. Andra funktioner som kan behöva skapas gäller samordning av gemensamma kontrollaktioner och utvärdering av de åtgärder som vidtas mot ekobrottsligheten.

Också andra förändringar i fråga om samordning, styrsystem, budget m.m. kan givetvis tänkas som komplement eller alternativ till en ny myndighet.

Frågan om förändringar i fråga om myndighetsstrukturen för ekobrottsbekämpningen kommer att utredas inom regeringens ekobrottsberedning. Därvid kommer beredningen att studera bl.a. hur verksamheten har organiserats i vissa andra länder. Målet är att en rapport skall redovisas före utgången av år 1995.

Arbetet med att organisera det s.k. ekobrottskommandot skall givetvis fortsätta. Det arbetet kommer att ge erfarenheter som kan bidra till övervägandena om det behövs en ny myndighetsstruktur för kampen mot den ekonomiska brottsligheten. De nya former för myndighetssamarbete som håller på att utvecklas inom ekobrottskommandot kommer med all säkerhet att bestå även om den organisatoriska ramen skulle förändras.

### *Regional myndighetssamverkan*

I de flesta län finns redan i dag informella samverkansgrupper där polis, skattemyndighet m.fl. deltar. I Stockholms län finns exempelvis en samverkansgrupp med företrädare för både statliga och kommunala myndigheter och med landshövdingen som ordförande. Gruppen är paraplyorgan för gemensamma kontrollaktioner som Operation krogrensning och kontrollinsatser beträffande den yrkesmässiga trafiken i länet. För tillsynen av restaurangbranschen har alla länsstyrelser fått ett regeringsuppdrag att samordna myndighetsinsatserna på det regionala planet.

Regeringen anser att regional myndighetssamverkan av detta slag måste utvecklas och bli ett normalt inslag i myndigheternas arbete i alla län. Det måste skapas en samverkansorganisation som underlättar ett sådant fördjupat samarbete. Den strukturutredning som förutskickats ovan kommer att beakta också frågan om regionalt samarbete. Åtgärder bör dock vidtas för att redan på kort sikt få till stånd en utveckling av myndigheternas samverkan på regional nivå. Ett ställningstagande till en mera permanent lösning kan göras först i samband med strukturutredningen.

Mot bakgrund av detta kommer regeringen inom kort att utfärda regler om regional myndighetssamverkan mot den ekonomiska brottsligheten. Reglerna kommer att innebära att det i varje län skall finnas ett regionalt samverkansorgan i form av en arbetsgrupp på chefsnivå. Landshövdingen skall vara ordförande i gruppen med hänsyn till dennes ställning direkt under regeringen och för att ge ökad politisk tyngd åt ekobrottsfrågorna på regional nivå. I gruppen skall vidare ingå bl.a. överåklagaren, länspolismästaren, länskattechefen och läns kronodirektören. Också kommunala företrädare och andra skall kunna delta i gruppens arbete.

Inom ramen för det regionala samverkansorganet skall de berörda myndigheterna utarbeta en gemensam strategi för kampen mot den ekonomiska brottsligheten i länet, ta initiativ till gemensamma kontrollaktioner och utvärdera gjorda insatser. En årlig rapport om den ekonomiska brottsligheten i länet skall redovisas till regeringen och till de centrala myndigheterna.

Det bör betonas att avsikten inte är att skapa någon ny myndighet eller att länsstyrelsen skall ta över ledningen av ekobrottsbekämpningen från de andra myndigheterna. De medverkande myndigheterna behåller sina roller och lagreglerade uppgifter. Genom de regionala samverkansorganen förbättras förutsättningarna för myndigheternas samverkan.

Var och en av de medverkande myndigheterna förutsätts vara aktiv i samarbetet genom sina chefer och den personal i övrigt som svarar för myndigheternas samverkan. Det förutsätts givetvis också att det i varje län finns olika slag av gemensamma grupper och andra samarbetsorgan, både projektbetonade och mera permanenta. Inte minst kan det finnas behov av gemensamma projektorganisationer där personal från skilda myndigheter arbetar tillsammans med gemensamt mål och under gemensam ledning. Arbetet i det regionala samverkansorganet bör bl.a. gå ut på att se till att det finns en sådan, väl fungerande samarbetsstruktur anpassad efter det aktuella behovet i länet.

Regeringens ekobrottsberedning kommer att följa upp utvecklingen av myndigheternas regionala samverkan. Erfarenheterna från arbetet skall givetvis tas till vara i det ovan berörda långsiktiga strukturarbetet.

### *Myndigheternas resurser*

Myndigheterna har under senare år tillförts stora resurser för bekämpning av ekonomisk brottslighet.

Riksdagen har beslutat om att tillföra polisen 52 miljoner kronor för budgetåret 1994/95 som ett s.k. nivåhöjande tillskott för att utveckla kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Därutöver har regeringen öronmärkt 50 miljoner kronor inom polisens anslag för utveckling av den kvalificerade kriminalpolisverksamheten, bl.a. avseende ekonomisk brottslighet. Rikspolisstyrelsen har utarbetat ett särskilt huvudprogram för detta utvecklingsarbete. Ett resultat av dessa satsningar är att samtliga ekorotlar i landet nu är helt datoriserade. Ekorotlarna har också tillförts personal. Ytterligare rekrytering av poliser, ekonomer och annan personal till ekorotlarna pågår. Vid Polishögskolan utarbetas en ny utbildning för poliser och annan personal inom polisen som arbetar med ekonomisk brottslighet. Också när det gäller bekämpning av miljöbrottslighet sker en förnyelse av utbildningen.

Åklagarväsendet har tillförts medel för 30 nya ekoåklagare. Samtliga dessa har nu tillsatts. Också enligt förslag i 1995 års budgetproposition anvisas särskilda medel för bl.a. en fortsatt satsning mot ekobrottslighet.

När den nu pågående utbyggnaden har genomförts, vilket i huvudsak torde ha skett före utgången av budgetåret, kommer polisen och



åklagarväsendet att i runda tal disponera följande personalresurser med inriktning på ekonomisk brottslighet:

- 380 poliser (utredare)
- 50 ekonomer inom polisen
- 50 andra tjänstemän inom polisen
- 80 åklagare (jämfte ett antal åklagare som till mindre del arbetar med ekobrott, motsvarande ca 20 årsarbetskrafter)
- 10 ekonomer inom åklagarväsendet.

Av stor betydelse är att skatteförvaltningen har tillförts 200 miljoner kronor för utbyggnad av skattekontrollen. Också inom exekutionsväsendet och inom Tullverket sker det eller har redan skett en prioritering av ekonomisk brottslighet.

Genom dessa satsningar får myndighetsverksamheten, såvitt nu kan bedömas, i huvudsak anses ha tillförts de resurser som för närvarande är rimliga för kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Det gäller nu att se till att resurserna används så effektivt som det är möjligt.

Regeringen följer fortlöpande verksamheten vid myndigheterna och behovet av resurser för myndigheternas arbete. Riksdagen har förutsatt att frågor om myndighetsresurser för bekämpning av ekonomisk brottslighet uppmärksammas i arbetet inom regeringens ekobrottsberedning (bet.1994/95:LU23). I samband med den utredning om myndighetsstrukturen, som nämndes ovan, kommer frågan om myndigheternas resurser för bekämpning av den ekonomiska brottsligheten att prövas på nytt.

### *Informationsfrågor*

För en effektiv myndighetssamverkan krävs uppenbarligen ett utvecklat informationsutbyte mellan myndigheterna. Det är nödvändigt att ta tillvara den moderna informationsteknologins möjligheter till snabb och säker informationshantering. En angelägen fråga är att samordna datautvecklingen inom berörda myndighetsområden så att inte ett rationellt och kostnadseffektivt informationsutbyte hindras exempelvis av att myndigheterna använder olika datorprogram. Det gäller inte minst polisen och åklagarväsendet, där det är hög tid att samordna datastrategierna.

I vissa fall kan det naturligtvis vara nödvändigt att begränsa ett informationsutbyte med hänsyn till motstående intressen, exempelvis skyddet för den personliga integriteten.

Regeringens ekobrottsberedning kommer att göra en undersökning av om det finns sekretessregler som onödigt hindrar informationsutbyte mellan myndigheter i fråga om ekonomisk brottslighet och som därigenom försvårar ett effektivt myndighetssamarbete.

Också regler och strukturer i fråga om berörda myndigheters register kommer att ses över. Bl.a. har regeringen tillkallat en särskild utredare för att se över polisregisterlagstiftningen, ett utredningsarbete som har betydelse inte minst för bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten. En angelägen fråga i det sammanhanget är myndigheternas tillgång till register för kriminalunderrättelseverksamhet.

Det är också viktigt att skattemyndigheterna har ett informationsstöd som medger en effektiv kontroll och som gör det möjligt att upptäcka och utreda exempelvis riksomfattande skattehärvor med en rimlig arbetsinsats. Också när det gäller exekutionsväsendets verksamhet är det viktigt med ett effektivt informationsstöd.

Regeringen har i särskilda direktiv för Riksskatteverkets anslagsframställning för perioden 1997-1999 gett verket i uppdrag att redovisa verksamhetsnära aspekter på informationsförsörjningen. Som exempel anges bl.a. kronofogdemyndigheternas möjligheter att i utredningssyfte på ett rationellare sätt än i dag ta del av sådana uppgifter hos banker, försäkringsbolag, Värdepapperscentralen, större arbetsgivare m.fl. som dessa är skyldiga att lämna ut.

## 6 Utvecklande av myndigheternas kompetens

### Några huvudpunkter:

- Myndigheternas kompetens höjs väsentligt.
- Polishögskolan blir en gemensam utbildningsresurs.

Bekämpning av ekonomisk brottslighet ställer särskilda krav på kunskaper och kompetens hos de berörda myndigheterna.

Det handlar bl.a. om kvalificerade kunskaper i företagsekonomi, affärsförhållanden inom olika branscher samt internationella förhållanden. I juridiska frågor behövs bl.a. omfattande kunskaper i civilrättsliga frågor av ett slag som de flesta myndigheter annars inte kommer i beröring med i någon större utsträckning. Också bekämpningen av miljöbrottslighet ställer särskilda kompetenskrav.

Av central betydelse är myndigheternas kompetens i datafrågor. Det gäller bl.a. teoretiska kunskaper om datatekniken och dess användning samt de juridiska aspekterna därav. Sådana kunskaper behövs exempelvis för att kunna utreda brott som begås med användning av datateknik, såsom olagliga transaktioner inom betalningssystemen. Detta är en form av ekonomisk brottslighet som kan väntas öka betydligt. Men det behövs också praktisk kompetens när det gäller hantering av datautrustning, exempelvis för att få tillgång till information som finns lagrad i datautrustning som tas i beslag hos misstänkta ekobrottslingar.

Det är omvittnat att myndigheterna inte sällan befinner sig i underläge i förhållande till dem som skall kontrolleras eller som är brottsmisstänkta, vilka ofta har tillgång till omfattande expertis i ekonomiska, rättsliga och andra frågor.

Andra åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten, såsom lagstiftning och förbättrad organisation, riskerar att bli otillräckliga, om inte myndigheternas kompetensbehov tillgodoses. En kraftfull satsning måste därför göras på att höja myndigheternas kompetens i fråga om ekonomisk brottslighet. Målet skall vara att myndigheterna skall ha tillgång

till minst lika god expertis som de som är föremål för kontroll eller utredning.

För detta krävs en rad åtgärder, såsom gemensamma utbildningsprogram där myndigheternas samfälliga kompetens i fråga om ekonomisk brottslighet utnyttjas. Nuvarande ordning för rekrytering och utbildningsorganisation kan behöva omprövas.

Regeringen avser att ge berörda centrala myndigheter i uppdrag att planera och genomföra kompetensutveckling inom domstolsväsendet, åklagarväsendet, polisen, Tullverket, skatteförvaltningen och exekutionsväsendet i fråga om bekämpning av ekonomisk brottslighet.

Åtgärderna skall planeras så att myndigheternas samlade resurser och kompetens effektivt tas till vara. Polishögskolan skall därvid kunna användas som en gemensam resurs för myndigheternas kompetensutveckling.

En satsning på gemensamma utbildningsprogram för myndigheterna ger också goda förutsättningar för att få till stånd en gemensam utveckling i fråga om arbetsmetoder.

## 7 Ett större ansvar för näringslivet

### Några huvudpunkter:

- Ett större ansvar för näringslivet att förebygga ekobrott.
- Diskussionen om affärsetik hålls levande.
- Internkontroll och affärskontroll utvecklas.
- Ökad tyngd åt revisorernas arbete.
- Fortlöpande dialog mellan regeringen och näringslivet.
- Ändamålsenligare regler om bolagsorgans ansvar.
- Översyn av ansvarsgenombrott.

Regeringens strategi innebär att näringslivet måste ta ett ökat ansvar när det gäller framför allt att förebygga ekonomisk brottslighet (se avsnitt 3). Den goda vilja som finns inom näringslivet när det gäller att förebygga eller annars motverka den ekonomiska brottsligheten måste tas till vara bättre än i dag.

Det handlar om ett ökat engagemang på flera plan från näringslivets sida.

En höjning av affärsetiken så att exempelvis affärstransaktioner i gråzonen mot det oetiska eller rentav olagliga tydligare avvisades skulle rycka undan grunden för åtminstone en del av den ekonomiska brottsligheten. Det är därför av grundläggande betydelse att diskussionen om affärsmetoder och affärsetik hålls levande inom näringslivet.

En effektivisering av företagets internkontroll har också en mycket stor betydelse. Det handlar bl.a. om intern- och externrevisorernas roll men också om chefers och styrelsers ansvar för att revisorernas iakttagelser och anmärkningar verkligen blir beaktade.

Externrevisorerna har en viktig uppgift när det gäller att förebygga ekonomisk brottslighet. I ett delbetänkande från Aktiebolagskommittén, som läggs fram inom kort, behandlas frågan om möjlighet och eventuell skyldighet för revisorerna att anmäla misstänkt brottslighet till åklagare.

En ökad betoning av revisorernas roll har också skett i regeringens proposition (1994/95:152) Regler för godkända och auktoriserade revisorer. Propositionsförslagen innebär bl.a. att en ökad vikt läggs vid samhällets kontroll av revisorerna genom att en ny myndighet inrättas för ändamålet, Revisorsnämnden.

I det nyss berörda delbetänkandet från Aktiebolagskommittén behandlas också frågor om bolagsledningens ansvar och uppgifter. Kommitténs slutbetänkande skall redovisas senast i juni 1996. Där kommer bl.a. att behandlas frågor om styrelselösa aktiebolag och om s.k. ansvarsgenombrott, dvs. aktieägares ansvar för bolagets affärer.

Genom ändringar i aktiebolagslagen (1975:1385), som trätt i kraft den 1 januari 1995, har åtgärder vidtagits för att komma till rätta med att aktiebolag inte ger in årsredovisningar eller revisionsberättelser i rätt tid till Patent- och registreringsverket eller försummar att anmäla styrelse, verkställande direktör eller revisor för registrering i aktiebolagsregistret (prop.1994/95:67, bet.1994/95:LU11, rskr.1994/95:111). Lagändringarna innebär bl.a. ökade möjligheter att försätta försumliga bolag i likvidation.

En viktig fråga när det gäller näringslivets ansvar för att förebygga ekonomisk brottslighet gäller olika former av affärskontroll, dvs. kontroll i samband med att en affär görs upp och ett avtal träffas. Kontrollen kan gälla om affärsprojektet är realistiskt och allvarligt menat och om den tilltänkta affärspartnern framstår som seriös mot bakgrund av tidigare agerande.

En rimlig affärskontroll kan verksamt bidra till att förebygga ekonomisk brottslighet och till att upprätthålla sunda principer i affärslivet. Inte minst bankerna har här en viktig roll.

Den yttre ramen för näringslivets egen kontroll ges av lagstiftningen. Det är ett ansvar för riksdagen och regeringen att se till att lagstiftningen är utformad så att en sund affärsmoral och en rimlig kontroll i affärsförhållanden gynnas.

Regeringen kommer att låta utreda hur vissa uppgifter om bolag m.m. som redan i dag är offentliga hos Patent- och registreringsverket kan göras lättare tillgängliga som ett underlag för näringslivets affärskontroll.

Inom lagstiftningens ram måste näringslivet driva ett eget arbete med att utveckla affäretik, internkontroll och affärskontroll. Näringslivets egna organisationer och de fackliga organisationerna bör här ha ett gemensamt intresse med varandra och med statsmakterna att föra frågan framåt. Givetvis skall banker och företag där staten är ägare eller har ett bestämmande inflytande föregå med gott exempel i detta utvecklingsarbete.

Regeringen har tagit upp en dialog i dessa frågor med företrädare för näringslivet. Avsikten är att fortsätta och fördjupa dialogen inom ramen för arbetet inom regeringens ekobrottsberedning. Genom ett fortlöpande

utbyte av erfarenheter och synpunkter bör både näringslivet och regeringen få bättre förutsättningar att utveckla effektiva åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. Skr. 1994/95:217

## 8 Uppföljning av bankkrisen

### Några huvudpunkter:

- Bankkrisen följs upp genom en utredning.
- Uppföljning av Riksåklagarens Specialoperation (RÅSOP).
- Banktillsynen ses över.
- Behovet av att straffbelägga vårdslös kreditgivning utreds.

I början av 1990-talet inträffade en kris inom bank- och finansområdet i Sverige. Krisen hade samband med den spekulationsekonomi som utvecklats under 1980-talet och som bl.a. ledde till en kraftig uppblåsning av fastigheternas värden som kreditsäkerhet. Andra inslag i krisen var bl.a. avregleringen av finansmarknaden, ett volymtänkande inom bankverksamheten och en äventyrlighet inom affärsverksamheten som också kom till uttryck när det gäller bankernas verksamhet. Den statliga tillsynen över verksamheten visade sig inte räcka till för uppgiften.

Bankkrisen ledde till mycket stora kreditförluster, som staten blev tvungen att gå in och täcka delvis. Skattebetalarna kom därmed att få betala en stor del av priset för den äventyrliga affärsverksamheten.

Också ekonomisk brottslighet har förekommit i samband med bankkrisen i form av exempelvis bedrägerier vid lånetransaktioner. Detta har framgått genom det omfattande utredningsarbete som åklagare och polis har genomfört.

I många fall har det visat sig svårt för åklagare att få fram tillräckligt underlag för att grunda ett åtal, bl.a. mot bakgrund av att dokumentation från transaktionerna saknats. I andra fall kan man måhända snarare tala om beteenden som inte i dag är straffbara enligt svensk lag men som kanske borde vara det.

En statlig utredning, Bankkriskommittén (Fi 1993:02), har belyst olika aspekter av bankkrisen i ett antal rapporter. Kommitténs arbete har avslutats utan betänkande. För att säkerställa att samhället kan dra de riktiga slutsatserna av krisen och vidta de åtgärder som är nödvändiga för att förebygga att något liknande händer igen kommer regeringen att tillkalla en kommitté med uppgift att se över regler för rörelse och tillsyn inom bankområdet m.m. Mot bakgrund inte minst av erfarenheterna från bankkrisen skall kommittén lägga fram de förslag till lagändringar och andra åtgärder som kan behövas.

En aspekt som skall analyseras är om äventyrliga lånetransaktioner av det slag som bankerna inlåtit sig på till viss del borde straffbeläggas för framtiden. En sådan lagstiftning om vårdslös kreditgivning finns i Danmark. Kommittén skall se över behovet av en sådan lagstiftning för svenskt vidkommande.

Efter initiativ från regeringen arbetar en särskild grupp inom åklagarväsendet med att utreda brott mot det finansiella systemet. Gruppen benämns Riksåklagarens Specialoperation, RÅSOP. Genom gruppens arbete har man vunnit erfarenheter som bör kunna bidra till utvecklingen av bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten.

En rapport med utvärdering av arbetet inom RÅSOP kommer att redovisas till Justitiedepartementet under våren 1995. Regeringens ekobrottsberedning kommer att svara för att de erfarenheter som redovisas i rapporten tas till vara i det fortsatta utvecklingsarbetet.

## 9 Effektivare lagstiftning om penningtvätt

- Reglerna mot penningtvätt vässas.

Regeringens strategi innebär att åtgärderna mot penningtvätt skall bli effektivare för att öka möjligheterna att upptäcka misstänkta transaktioner.

Penningtvätt innebär att pengar som någon fått på olagligt sätt tvättas genom olika transaktioner så att det blir svårt eller omöjligt att spåra dem tillbaka till det ursprungliga brottet. Det kan exempelvis handla om att flytta pengar mellan olika företag eller bankkonton, ofta i utlandet. Sedan pengarna tvättats kan de på nytt användas i affärsverksamhet, med eller utan inslag av ekonomisk brottslighet.

I lagen (1993:768) om penningtvätt föreskrivs bl.a. att banker m.fl. är skyldiga att kontrollera vissa penningtransaktioner. Vid misstanke om penningtvätt skall banken anmäla saken till Rikspolisstyrelsen (Finanspolisen).

Effektiva åtgärder mot penningtvätt har stor betydelse i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Genom att hindra penningtvätt försvårar man nämligen för ekobrottslingar att dra nytta av sina brottsligt förvärvade pengar. Därmed blir det mindre attraktivt att ägna sig åt ekonomisk brottslighet. Utan effektiva metoder att komma åt de stora vinsterna från brottslig verksamhet finns det en risk att en allt större del också av det seriösa näringslivet får länkar till eller rentav kommer att kontrolleras av kriminella.

En ytterligare aspekt är att lagen om penningtvätt ger berörda seriösa näringsidkare en möjlighet att aktivt bidra till kampen mot den ekonomiska brottsligheten genom att hålla ögonen öppna mot misstänkta transaktioner.

Regeringen kommer att tillsätta en utredning inom kommittéväsendet för att se över lagstiftningen om penningtvätt för att göra den till ett ännu effektivare instrument. Bl.a. skall det övervägas om lagen skall omfatta flera aktörer än i dag med hänsyn till att penningtvätt kan förekomma också utanför den krets av banker m.fl. som i dag omfattas av lagen om penningtvätt. Vidare skall utredas om det behövs regler exempelvis om att hålla inne pengar vid misstanke om penningtvätt i avvaktan på polisens utredning.

På sikt kan det bli nödvändigt att överväga ytterligare vägar för att förverka de mycket stora vinsterna från den ekonomiska brottsligheten. Regeringens ekobrottsberedning kommer att studera denna fråga mot bakgrund bl.a. av erfarenheter från andra länder.

## 10 Effektivare rutiner i samband med konkurs

### Några huvudpunkter:

- Effektivare samarbete mellan myndigheter och konkursförvaltare.
- Förbättrad lagstiftning om uppgiftsskyldighet i konkurs.
- Central registrering av alla konkurser.
- Effektivare tillsyn vid konkurs.

Regeringens strategi innebär att rutinerna i samband med konkurs skall effektiviseras väsentligt bl.a. genom ett närmare samarbete mellan konkursförvaltare och berörda myndigheter, främst åklagare, polis och tillsynsmyndighet (kronofogdemyndighet).

Förslag om åtgärder för att effektivisera brottsutredning i samband med konkurs har lagts fram i februari 1994 i en rapport från Riksåklagaren och Riksskatteverket, den s.k. Rubicon-rapporten. (Rubicon står för Rutiner, brottsutredningar i konkurs.)

Förslagen innebär bl.a. att konkursförvaltaren skall anmäla brottsmisstankar till åklagaren tidigare än i dag, att åklagaren skall kunna använda konkursförvaltaren som biträde samt att fortlöpande dialog under utredningen skall hållas mellan åklagare, tillsynsmyndighet och konkursförvaltare. Det föreslås också lagöversyner exempelvis i fråga om borgenärsbrott och styrelselösa aktiebolag.

De flesta av förslagen i Rubicon-rapporten kan genomföras inom ramen för gällande lagstiftning. Det behövs bara att myndigheter och konkursförvaltare anpassar sitt samarbete i enlighet med vad Riksåklagaren och Riksskatteverket har föreslagit.

Regeringen kommer att ge de berörda myndigheterna i uppdrag att aktivt verka för att brottsutredningar i samband med konkurs effektiviseras så som föreslagits i Rubicon-rapporten. Utvecklingsarbetet skall bedrivas under samverkan med företrädare för konkursförvaltare och revisorer. I uppdraget ligger bl.a. att utarbeta gemensamma arbetsrutiner och att ta fram en plan för utbildning av dem som berörs. Arbetet skall utvärderas och redovisas till regeringen. Regeringens ekobrottsberedning kommer att nära följa utvecklingsarbetet.

Rubicon-rapporten innehåller också vissa förslag till översyn av lagstiftningsfrågor. Dessa frågor behandlas för närvarande i olika utredningar eller i andra sammanhang. Sålunda övervägs frågor om styrelselösa bolag m.m. av Aktiebolagskommittén. Andra frågor hanteras inom Redovisningskommittén och Skattebrottsutredningen. Vissa frågor om sekretess i samband med konkurs behandlas i departementspromemorian

Sekretess i samband med ungdomsbrott och ekobrott, som efter remissbehandling bereds vidare inom Justitiedepartementet.

Skr. 1994/95:217

I regeringens proposition (1994/95:189) Konkursgäldenären behandlas bl.a. frågor om innehållet i konkursbouppteckningar och om räckvidden av konkursgäldenärens bouppteckningsed. De föreslagna reglerna kommer att öka möjligheterna att reda ut konkursbon och att spåra upp tillgångar som illojala konkursgäldenärer vill dölja. Vidare föreslås att det vid Patent- och registreringsverket skall föras ett register över fysiska personers och dödsbans konkurser. Tillsammans med de konkursuppgifter som redan finns i Aktiebolagsregistret och andra register hos Patent- och registreringsverket tillgodoses därmed behovet av en central registrering av alla konkurser.

Åtskilliga förslag om att förbättra tillsynen vid konkurs har lagts fram av Riksrevisionsverket i rapporten (1994:13) Tillsyn vid konkurs. Dessa och andra frågor om konkurshanteringen bereds för närvarande inom Justitiedepartementet.

## 11 Snabbare utredning och process

### Några huvudpunkter:

- Utveckling av rutinerna vid domstolar och andra myndigheter.
- Behovet av en modernisering av processreglerna övervägs.
- Arbetsmetoderna utvecklas.
- Teknikstödet utvecklas.
- Grupptalan övervägs.

Regeringens strategi innebär att brottmålsbehandlingen skall snabbas upp genom effektivare brottsutredning och en modernisering av rättsprocessen.

Brottmålsutredning och brottmålsprocess i mål om ekonomisk brottslighet tar många gånger mycket lång tid. Det beror bl.a. på att materialet i målet kan vara mycket omfattande. Följden blir att vittnen hinner glömma vad de sett, att misstänkta får vänta orimligt lång tid på sin dom och att den allmänpreventiva effekten av lagföringen tunnas ut.

Regeringen anser för sin del att det finns ett stort behov av att göra handläggningen av stora ekobrottmål snabbare, givetvis utan att rättssäkerheten eftersätts. I sammanhanget kan också uppmärksammas frågor som har att göra med kompetensförsörjning och specialisering inom domstolarna samt domstolarnas sammansättning i komplicerade mål om ekonomisk brottslighet. Som redan tidigare framhållits måste utvecklingsarbetet givetvis ske med beaktande av domstolarnas särskilda ställning i konstitutionellt hänseende.

I många fall bör det vara möjligt att åstadkomma en snabbare handläggning inom ramen för gällande lagstiftning genom att ta till vara den erfarenhet som finns på området bland domare, åklagare och andra. Re-



geringen kommer att ge berörda myndigheter i uppdrag att genomföra ett projekt med den inriktningen.

Från en del håll har sagts att nuvarande processregler kan behöva ändras för att åstadkomma en effektivare handläggning av stora brottmål, och då inte minst mål om ekonomisk brottslighet. Regeringen kommer att överväga behovet av en sådan lagstiftningsreform mot bakgrund bl.a. av vad som kommer fram vid det nyss nämnda projektet om en snabbare handläggning inom ramen för gällande regelverk.

Myndigheterna måste också i övrigt satsa på att utveckla sina arbetsmetoder när det gäller bekämpning av ekonomisk brottslighet. Det handlar inte bara om metoder för brottsutredning. Prioriteringen av det problemorienterade och brottsförebyggande arbetet ställer också nya krav på metodutveckling. Det gäller att finna nya vägar och att utnyttja myndigheternas samlade resurser i fråga om kompetens, teknik och erfarenheter. Lyckade försök med nya arbetsmetoder måste snabbt få genomslag över hela fältet.

Det är viktigt att myndigheterna utvecklar sitt teknikstöd så att handläggningen kan rationaliseras och så att den moderna informationsteknologin kan bidra på ett verksamt sätt till att höja myndigheternas effektivitet.

Grupptalanutredningen har i betänkandet Grupprättegång (SOU 1995:151) föreslagit regler om s.k. grupptalan bl.a. vid allmän domstol samt vid fastighetsdomstol enligt miljöskyddslagen och miljöskadelagen. Reglerna syftar till att förbättra det processuella läget för gruppspråk. Förslaget kan få betydelse i samband med ekonomisk brottslighet t.ex. om ett stort antal personer blir utsatta för likartade brott som grundar ett skadeståndsanspråk för var och en. Om varje anspråk utgör ett litet belopp, är det inte troligt att de drabbade finner det mödan värt att hävda sin rätt. Genom grupptalan kan anspråken göras gällande i domstol gemensamt och förutsättningarna blir betydligt större för att en rättegång skall komma till stånd. Betänkandet kommer efter remissbehandling att övervägas inom Justitiedepartementet.

## 12 Effektivare sanktionsregler

### Några huvudpunkter:

- Effektivare regler om skattebrott.
- Ökad användning av näringsförbud.
- Översyn av företagsbot.
- Översyn av sanktioner mot miljöbrott.

Regeringens strategi innebär att straffbestämmelser och andra sanktionsregler mot ekonomisk brottslighet skall bli effektivare.

En översyn av straffrättsliga regler som har stor betydelse när det gäller ekonomisk brottslighet pågår inom Skattebrottsutredningen

(Fi 1993:08). Ett delbetänkande överlämnades till finansministern i mars 1995. Där lämnas förslag om ändringar i skattebrottslagen (1971:69) som innebär att reglerna i lagen blir lättare att tillämpa. Utredningen fortsätter arbetet med en översyn av reglerna om borgenärsbrott i 11 kap. brottsbalken. Till borgenärsbrotten hör också de i sammanhanget viktiga bokföringsbrotten.

En näringsidkare kan under vissa förutsättningar dömas till näringsförbud enligt regler i lagen (1986:486) om näringsförbud. Lagen har setts över av Näringsförbudsutredningen, som i januari 1995 redovisat sitt arbete i betänkandet (SOU 1995:1) Ett renodlat näringsförbud. I betänkandet föreslås bl.a. att näringsförbud alltid skall meddelas vid dom över kvalificerad ekonomisk brottslighet, när förutsättningarna enligt lagen föreligger. Den maximala förbudstiden sträcks ut till sju år. Reformen kommer enligt utredningen att leda till att det löpande antalet näringsförbud ökar från 170 till 700.

Av särskilt stor betydelse när det gäller ekonomisk brottslighet är sanktioner som riktas direkt mot företagen, alltså mot juridiska personer. En sådan sanktion är företagsbot, som regleras i brottsbalken (36 kap. 7-10 §§). Företagsbot kan under vissa förutsättningar dömas ut av domstol på talan av åklagare för brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet. Högsta belopp som kan fastställas är tre miljoner kronor.

Regeringen kommer inom kort att besluta om att tillkalla en särskild utredare för att utvärdera reglerna om företagsbot. Utredaren skall ta reda på hur reglerna har fungerat i praktiken och om företagsbot har visat sig vara en tillräckligt verksam sanktion mot ekonomisk brottslighet. Utredaren skall lägga fram de förslag som kan visa sig behövas för att underlätta tillämpningen av reglerna och för att annars effektivisera sanktionssystemet mot ekonomisk brottslighet. Därvid skall utredaren också överväga om det finns skäl att införa regler om straffansvar för juridiska personer i likhet med vad som förekommer i vissa andra länder.

Regeringen har i november 1994 gett Miljöorganisationsutredningen (M 1993:04) tilläggsdirektiv med uppdrag att lägga fram ett nytt förslag till miljöbalk. I uppdraget ingår bl.a. att se över straff- och sanktionsbestämmelserna i miljöbalken och i miljöanknutna lagar utanför balken.

Som anförts i avsnitt 8 har regeringen beslutat om att tillsätta en utredning för att överväga regeländringar m.m. som föranleds av erfarenheterna från bankkrisen. En fråga för utredningen blir att analysera behovet av att straffsanktionera vårdslös kreditgivning.

**Några huvudpunkter:**

- Aktivt arbete inom EU.
- Åtgärder mot avgifts- och bidragsfusk inom EU.
- Samarbete inom Europol.
- Myndigheternas internationella arbete utvecklas.

Regeringens strategi innebär att Sverige aktivt skall verka för att utveckla det internationella samarbetet mot ekonomisk brottslighet.

Genom Sveriges medlemskap i EU har det internationella samarbetet mot den ekonomiska brottsligheten fått en ny dimension. En sida härav är att EU har finansiella intressen som kan utsättas för brottsliga angrepp, exempelvis genom fusk med bidragssystem. Också fusk med mervärdesskatt kan drabba EU:s ekonomi, som delvis bygger på underlaget från mervärdesskatt. Det är givetvis ett stort och gemensamt intresse för medlemsländerna att effektivt skydda sig mot att de gemensamma medlen används på ett sätt som inte är avsett eller att inkomsterna för gemensamma ändamål minskas genom brottsliga förfaranden.

Inom EU pågår för närvarande ett arbete med att utveckla system för att skydda unionens finansintressen. Två huvudlinjer i arbetet är att utveckla systemen för administrativa sanktioner resp. en konvention för att garantera att fusk kan sanktioneras i straffrättslig ordning inom alla medlemsländer. Sverige deltar aktivt i detta utvecklingsarbete.

Det är också mycket viktigt att det förebyggande arbetet utvecklas när det gäller fusk mot EU:s bidragssystem. Kontrollen inom bidragssystemen är i första hand en uppgift för medlemsstaterna. Såvitt framgått har denna kontroll inte alltid varit särskilt framgångsrik.

För svenskt vidkommande är ambitionen att effektivt förebygga och ingripa mot brott mot EU:s finansiella system. Regeringens ekobrottsberedning kommer att nära följa myndigheternas arbete med detta och ta de initiativ som kan behövas för att kontrollen skall bli tillräckligt effektiv. Beredningen kommer att verka för en samordning av det nationella och det internationella utvecklingsarbetet genom samarbete med kommissionen, där en särskild kommissionär – Anita Gradin – har till uppgift att svara för dessa frågor.

En annan aspekt av EU-medlemskapet är att unionen kan erbjuda nya och effektiva former för internationellt samarbete mot gränsöverskridande brottslighet, och då även ekonomisk brottslighet. Det fördjupade tullsamarbetet är ett exempel på detta. Ett annat exempel är skapandet av Europol, en europeisk kriminalpolisbyrå för kriminalunderrättelseverksamhet. Sverige kommer att aktivt medverka i dessa utvecklingsprojekt inom EU.

Konkurslagstiftningen är ett viktigt instrument när det gäller att komma till rätta med ekonomisk brottslighet. I det sammanhanget finns det särskilda problem med gränsöverskridande konkurser, problem som måste lösas genom internationella överenskommelser. Inom EU pågår

ett arbete med att ta fram en konkurskonvention. Sverige deltar aktivt för att föra arbetet i hamn.

Sverige deltar också i arbetet inom Europarådet med att granska tillämpningen av de straffrättsliga konventioner som har tillkommit inom ramen för rådets arbete. Syftet är att underlätta rättshjälp mellan länderna.

Rättshjälpen utvecklas också genom bilaterala förhandlingar. Inom något år kan man förvänta att nya rättshjälpsavtal med Australien, Canada och USA kan träda i kraft.

Sverige har redan i dag avtal med åtskilliga länder i fråga om informationsutbyte inom skatteområdet. Det är angeläget att det samarbete som äger rum inom ramen för skatteavtalen utvecklas och effektiviserar.

Regeringen har i särskilda direktiv för skatteförvaltningens anslagsframställning för perioden 1997–1999 gett Riksskatteverket i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som är mest angelägna på avtalsområdet för att underlätta informationsutbyte, indrivning m.m. i fråga om skatt samt internationell verkställighet inom privaträttens område.

Regeringens ekobrottsberedning kommer att göra en kartläggning av frågor rörande det internationella samarbetet som särskilt behöver uppmärksammas av regeringen eller myndigheterna under de närmaste åren.

## 14 Kontroll i samband med tillståndsgivning m.m.

### Några huvudpunkter:

- Översyn av kontroll i samband med tillståndsgivning, bidrag och upphandling.
- Ökat inslag av vandelsprövning m.m. i vissa branscher övervägs.
- Ökad kontroll beträffande oseriösa förvärv av hysresfastigheter.

Regeringens strategi innebär att en ökad vikt skall läggas vid att myndigheterna gör en kontroll av sina motparter i samband med exempelvis upphandling och bidragsgivning. En ökad vikt skall också läggas vid tillsyn som myndigheter utövar över t.ex. en viss verksamhet eller en viss bransch. Med myndigheter avses här såväl statliga som kommunala myndigheter.

Till stor del handlar det om kontroll som myndigheterna redan i dag kan och bör göra. I vissa fall kan det dock behövas ändringar i regler eller instruktioner för att effektivisera kontrollen, exempelvis genom att ge myndigheter behörighet eller skyldighet att skaffa utdrag ur vissa register som kan ge upplysningar som är viktiga för kontrollen. Sådana befogenheter måste givetvis avvägas mot intresset av att inte göra intrång i personlig integritet eller skapa en onödig och kostsam administration. Utöver regeländringar kan det finnas ett behov av utbildning

och information för att säkerställa att kontrollen genomförs och att det sker på ett smidigt och i övrigt lämpligt sätt. Regeringen kommer att låta se över dessa kontrollfrågor.

En annan kontrollfråga gäller vandelsprövning för arbete inom vissa utsatta verksamheter. Det är känt att en del branscher är särskilt utsatta för ekonomisk brottslighet. Det kan ha samband med olika förhållanden, såsom överretablering, stor andel enmans- eller fåmansföretag och svårigheter att kontrollera regelefterlevnaden inom branschen.

I vissa verksamheter har införts eller åtminstone övervägts åtgärder i sanerande syfte som går ut på att pröva laglydnaden hos blivande näringsidkare i samband med tillståndsprövning av skilda slag. Som exempel kan nämnas prövning av taxiförare, som nyligen införts genom beslut av regeringen. Rätt utformad och använd kan vandelsprövning i speciella fall vara ett lämpligt och effektivt sätt att komma till rätta med vissa former av ekonomisk kriminalitet som har utvecklats inom särskilda områden av näringslivet. Därigenom befrämjas också en sund konkurrens i berörda branscher. Från olika håll har också framförts synpunkter på andra åtgärder för att sanera utsatta branscher. Regeringen kommer att låta utreda även denna fråga.

Regeringen har i april 1995 beslutat om att tillkalla en särskild utredare för att se över hyreslagstiftningen (dir. 1995:55). I uppdraget ligger bl.a. att se över reglerna om förvärv och förvaltning av hyresfastigheter. Syftet är att hindra oseriösa förvärvare från att komma in på fastighetsmarknaden och att ingripa mot försumliga fastighetsägare som trots allt lyckats ta sig in på marknaden.

## 15 Ökad forskning

### Några huvudpunkter:

- Ökad forskning om ekobrottslighet.
- Forskningen skall vara problemorienterad.
- Uppdrag till BRÅ att genast starta viss forskning.
- Särskild utredare ser över långsiktigt forskningsbehov.

Samhällets kunskapsnivå när det gäller den ekonomiska brottsligheten måste höjas.

I dag är kunskaperna otillräckliga när det gäller exempelvis den ekonomiska brottslighetens former och konsekvenser. Inte heller vet vi så mycket som vi skulle önska om effekten av olika slag av kontroller och andra åtgärder från samhällets sida.

För framtiden behövs det ett betydligt bättre underlag för att samhället fortlöpande skall kunna följa utvecklingen av den ekonomiska brottsligheten och efter hand sätta in lämpliga och effektiva motåtgärder.

Det är inte bara statsmakterna som behöver ett bättre underlag för sina åtgärder. För att näringslivet skall kunna spela en aktiv roll i fråga om att förebygga ekonomisk brottslighet krävs givetvis också tillgång

till ett kvalificerat kunskapsunderlag. Också allmänheten har krav på att få en aktuell och säker information om utvecklingen i fråga om ekonomisk brottslighet.

Regeringens strategi innebär att forskningen om den ekonomiska brottsligheten skall öka. En ordning måste skapas för att varaktigt tillgodose behovet av forskning inom detta område.

Forskningen skall vara problemorienterad. Den skall alltså kunna bidra till det underlag som statsmakterna, myndigheterna och näringslivet behöver för att kunna vidta lämpliga och effektiva åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. I detta ligger också att forskningen skall kunna ha en roll vid utvärdering av insatser som redan gjorts eller som görs mot ekobrottsligheten.

Regeringen har uppdragit åt Brottsförebyggande rådet (BRÅ) att genomföra viss faktainsamling, utvärdering av åtgärder m.m. som ett led i en informationssatsning mot ekonomisk brottslighet (se avsnitt 16). Därmed kan ett behov av breddat faktaunderlag om ekobrottslighet tillgodoses redan på kort sikt.

Regeringen avser att tillkalla en särskild utredare för att se över behovet av forskning om ekonomisk brottslighet. Målet med översynen skall vara att också på längre sikt få till stånd en forskning som kan bidra till att effektivisera kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Översynen skall belysa hur resurser som satsas på detta område bäst skall användas för en verksamhet av hög vetenskaplig kvalitet och samhällsrelevans.

## 16 Ökad information till allmänheten

- Uppdrag till BRÅ att genomföra utbildning och information om ekonomisk brottslighet.

Regeringens strategi innebär att allmänhetens medvetenhet och kunskap om den ekonomiska brottsligheten skall ökas.

Om medborgarna har goda kunskaper om den ekonomiska brottslighetens former och skadeverkningar, bör det också finnas goda förutsättningar för att få förståelse för åtgärderna mot denna brottslighet och att kunna påräkna medverkan från allmänheten när det gäller att avslöja ekobrottslighet.

Riksdagen har anvisat 10 miljoner kronor för information om ekonomisk brottslighet (bet. 1993/94:JuU19, rskr.1993/94:229).

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har utarbetat ett förslag till uppläggningsplan av sådana informationsinsatser. Syftet med informationen är enligt förslaget att sprida kännedom om hur den ekonomiska brottsligheten ser ut, vilka skador den medför och vad som kan göras åt den. Inledningsvis är informationen enligt förslaget översiktlig och går ut på att väcka medvetande om att samhället nu satsar på att bekämpa den ekonomiska brottsligheten. I denna fas hämtas också in information från

allmänheten, myndigheter och näringsliv för att aktivera de berörda och för att bredda underlaget för informationsinsatserna och för hela satsningen mot ekobrottsligheten. På grundval av inhämtat och bearbetat material genomförs sedan fördjupade informationsinsatser.

Regeringen har i mars 1995 uppdragit åt BRÅ att planera och genomföra utbildnings- och informationsinsatser om ekonomisk brottslighet i enlighet med det förslag som BRÅ utarbetat. Inledande insatser bör om möjligt genomföras före utgången av budgetåret 1994/95. Huvuddelen av insatserna bör genomföras under budgetåren 1995/96 och 1997. Vid planering och genomförande skall BRÅ samråda med regeringens ekobrottsberedning. Erforderliga medel kommer successivt att ställas till BRÅ:s disposition från de medel som riksdagen har anvisat för ändamålet.

## 17 Effektivare styrning och uppföljning av myndigheternas verksamhet

### Några huvudpunkter:

- Sektorövergripande mål för myndigheterna.
- Nytt uppföljningssystem för ekobrottsbekämpning.
- Tidiga indikationer på nya brottsformer.
- Årlig rapport till riksdagen.

Regeringens strategi innebär att styrning och uppföljning av myndigheternas åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten skall bli effektivare.

I dag saknas en samlad överblick över den ekonomiska brottsligheten, dess omfattning, former och konsekvenser. Inte heller finns det någon samlad bild av samhällets motåtgärder och deras resultat. En samlad styrning av insatserna mot den ekonomiska brottsligheten saknas både på statsmaktsnivå och på myndighetsnivå.

Med föreliggande strategi tar regeringen ett samlat grepp när det gäller styrning på statsmaktsnivå av åtgärderna mot ekobrottsligheten. Det greppet måste behållas. Det innebär att statsmakterna fortlöpande måste ha information för att kunna se resultatet av de åtgärder som har vidtagits och för att kunna ta ställning till fortsatta åtgärder i form av exempelvis lagstiftning, budgetreglering och sektorövergripande riktlinjer för myndigheterna.

Inom regeringens ekobrottsberedning kommer att utarbetas ett system för att följa upp kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Samordning kommer att ske med den särskilde utredare som på regeringens uppdrag ser över frågor om en samlad resultatredovisning för det kriminalpolitiska området inom rättsväsendet (dir. 1994:17).

Ett viktigt inslag i uppföljningen blir att tidigt fånga upp indikationer på nya former av ekonomisk brottslighet.

## 18 Riktlinjer för myndigheterna

- Myndigheterna ges direktiv att genomföra åtgärder i enlighet med regeringens strategi.

För att genomföra regeringens strategi mot den ekonomiska brottsligheten fordras till viss del insatser på statsmaktsnivå i form av utredning, lagstiftning m.m. Det behövs också ett utvecklings- och utredningsarbete hos myndigheterna i enlighet med preciserade uppdrag som regeringen har gett eller kommer att ge myndigheterna och som har redovisats ovan.

Vid sidan härav kan myndigheterna i stor utsträckning själva effektivisera kampen mot den ekonomiska brottsligheten genom åtgärder som de själva kan ta initiativ till och bestämma om. Det handlar t.ex. om att utveckla olika samverkansformer med andra myndigheter, med kommuner och näringsliv m.m. samt att utveckla arbetsmetoder, teknikstöd m.m.

Det är mycket angeläget att myndigheterna sätter igång ett sådant utvecklingsarbete och driver det framåt med fantasi och uthållighet.

För att tydliggöra kravet på att alla berörda myndigheter inom ramen för sina befogenheter utvecklar och höjer sin effektivitet i fråga om ekonomisk brottslighet kommer regeringen successivt att ta in riktlinjer om detta i planeringsdirektiv, regleringsbrev och andra instrument som styr myndigheternas verksamhet. Sådana riktlinjer har redan utfärdats i planeringsdirektiv för polisen och i myndighetsspecifika direktiv för Riksskatteverkets arbete med fördjupad anslagsframställning.



Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 april 1995

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Sahlin, Peterson, Hellström, Freivalds, Wallström, Persson, Schori, Blomberg, Heckscher, Hedborg, Andersson, Uusmann, Nygren, Ulvskog, Lindh, Johansson

Föredragande: statsrådet Freivalds

---

Regeringen beslutar skrivelse 1994/95:217 Samlade åtgärder mot den ekonomiskabrottsligheten.

