

Förebygga ekobrott Behov och metoder

RAPPORT 2003:1

Produktion: Brottsförebyggande rådet, Information och förlag, Box 1386, 111 96 Stockholm.
Telefon 08-401 87 00. Fax: 08-411 90 75. E-post: info@bra.se. Internet: www.bra.se
ISSN 1100-6676. ISBN 91-38-31975-6
Författare: Lars Emanuelsson Korsell
Omslag: Britton & Britton
Tryck: Edita Norstedts Tryckeri AB, Stockholm 2003
© Brottsförebyggande rådet

Innehåll

FÖRORD	5
SAMMANFATTNING	6
Från mjuka nypor till hårda tag	6
Myndigheterna har i dag små möjligheter att förebygga ekobrott	7
Åtgärderna måste fokuseras på problem	8
1 UPPDRAG, AVGRÄNSNING, GENOMFÖRANDE OCH METOD	10
Uppdrag	10
Avgränsning	10
Genomförande	11
Metod	12
Disposition	13
2 BEHOV AV ATT FÖREBYGGA	14
Den största skadan är att förtroendet minskar	14
Den ekonomiska och organiserade brottsligheten motverkas inte bara genom brottsbekämpning	16
Mörkertalen är stora	17
Viktigt att införa system som uppmuntrar laglydnad	18
3 VAD INNEBÄR DET ATT FÖREBYGGA BROTT?	20
Informationen till allmänheten bör intensifieras	20
4 EKOBROTTLIGHETENS ORSAKER	25
Motiv	25
”Alla andra gör det”	26
Tillfället	27
5 HUR KAN DE BROTTSBEKÄMPANDE MYNDIGHETERNA FÖREBYGGA EKOBROTT?	28
Kunskapen om brottsligheten måste användas tillsammans med andra aktörer	29
Ekobrott är på flera sätt enklare att förebygga än många traditionella brott	31
6 MOT EN KUNSKAPSORIENTERAD EKOBROTTSBEKÄMPNING	35
Den faktiska ekobrottsligheten måste kartläggas	35
Resultat från skatterevisioner, forskning och andra källor bör utnyttjas	38
7 PRIORITERINGAR OCH RISKBEDÖMNINGAR	41
8 GENERELLA ERFARENHETER AV DET BROTTSFÖREBYGGANDE ARBETET – VAD FUNGERAR?	44
Det finns ingen standardlösning	44
Det är lämpligt med många åtgärder mot en viss typ av brott	44
Förebyggande åtgärder måste vara fokuserade	45

9	SITUATIONELL PREVENTION MOT EKOBROTT	46
	Metoder som skapar incitament att agera rätt	47
	Metoder som gör det svårare att begå brott	51
	Metoder som gör det mer riskabelt att begå brott	57
	Åtgärder som minskar vinningen från brott	64
	Åtgärder som minskar bortförklaringar för att begå brott	67
10	ANDRA METODER FÖR ATT FÖREBYGGA EKOBROTT	71
11	PÅVERKA ANDRA AKTÖRER – DEN VIKTIGASTE METODEN	75
	Viktigt att bygga upp en hög kompetens	75
	REFERENSER	77
	BILAGA	83
	ENGLISH SUMMARY	89

Förord

Stora ansträngningar har under de senaste årtiondena lagts ned på att förebygga traditionell brottslighet. I dag finns över 250 lokala brottsförebyggande råd i landets kommuner där viktiga samhällsfunktioner tillsammans arbetar för att minska brottsligheten och öka tryggheten.

För den ekonomiska brottsligheten har emellertid det förebyggande inslaget hittills varit begränsat. Med tanke på denna brottslighets skadeverkningar är det angeläget att utveckla det förebyggande arbetet även på detta område. En given utgångspunkt är att verka för förebyggande strategier både mot traditionell och ekonomisk brottslighet.

Detta arbete – som är en rapportering av ett regeringsuppdrag – ska ses som en grund för att utveckla det förebyggande arbetet på ekobrottsområdet. Fokus ligger på de brottsbekämpande myndigheterna, som denna rapport främst riktar sig till. En lämplig fortsättning borde vara att ta fram metoder för myndigheter och andra aktörer med kontrollfunktioner.

Det är också viktigt att undersöka vilka effekter olika förebyggande åtgärder har på brottsligheten. Kunskaperna om de förebyggande åtgärdernas effektivitet är dessvärre bristfälliga. Bristen på kunskap får dock inte skapa passivitet. Bland annat måste kunskapen om de brottsförebyggande åtgärdernas effekter byggas upp. Förhoppningsvis kommer denna rapport att bli en viktig inspirationskälla för det ekobrottsförebyggande arbetet.

Rapporten är skriven av BRÅ:s verksamhetsjurist Lars Emanuelsson Korsell, med bidrag av utredarna Isabella Canow (bland annat genomförande och tolkning av en enkätundersökning), Mikael Nilsson, Anita Heber och Carlos Rojas.

Fil dr Tage Alalehto och docent Sven-Åke Lindgren, sociologiska institutionen vid Umeå respektive Göteborgs universitet, har granskat manuset och lämnat värdefulla synpunkter.

December 2002

Jan Andersson
t.f. generaldirektör

Sammanfattning

Från mjuka nypor till hårda tag

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har fått regeringens uppdrag att ta fram metoder för att förebygga ekonomisk brottslighet. I arbetet med detta har en enkätundersökning genomförts. Inte mindre än 90 procent av de poliser, åklagare, skattebrottsutredare, skatterevisorer, kronofogdar och konkursförvaltare (totalt 342 personer) som besvarat BRÅ:s enkät om ekobrottsförebyggande frågor anser att behovet av att förebygga ekobrott är stort eller mycket stort. Det är en tydlig signal om att det finns en uppslutning kring att flytta fram positionerna på det ekobrottsförebyggande området.

Ekobrott anses leda till betydligt större ekonomiska skador än traditionell brottslighet; mellan tio och trettiofem gånger större. Den största skadan bedöms emellertid vara att ekobrott undergräver förtroendet för näringslivet och mellan företag. Förtroendet är samhällets dyrbaraste kapital, och rubbas det försämras samhällsekonomin, med stora välfärdsförluster som följd. Ekobrott kan också drabba enskilda med samma påtagliga verkan som vid traditionella brott.

Tillfällena till ekobrott ökar i det moderna samhället till följd av en växande affärsverksamhet. Det är orealistiskt att minska brottsligheten enbart genom traditionell brottsbekämpning, särskilt som brotten är svåra att upptäcka och utreda. Mörkertalen är följaktligen stora, speciellt när det gäller skattebrotten. Till det kommer att resurserna att utreda brotten är och kommer att förbli begränsade. Brister i kontrollsystem och selektion i kontroll- och rättskedjan gör att enbart ett mindre urval av gärningsmännen lagförs. En ökad tonvikt på brottsförebyggande åtgärder kan delvis kompensera dessa brister och minska brottsligheten.

Det finns inte *en* typ av ekobrottsling, utan många. Därför måste det finnas en variation av åtgärder för att kunna förebygga brotten, från mjuka nypor som service och information till hårda tag med underrättelsetjänst och punktmarkering av aktiva ekobrottslingar. För många repressiva åtgärder kan skapa en subkultur i näringslivet som på olika sätt gör motstånd mot lagstiftaren och myndigheterna. Mjuka åtgärder mot fel *mål* ger inte något resultat.

Ekobrott begås i organisationer med många, täta och långvariga relationer med anställda, leverantörer, kreditgivare, kontrollmyndigheter, branschorganisationer och fackföreningar. Dessutom är denna brottsliga verksamhet starkt knuten till olika typer av lagstiftning, till skillnad mot traditionell brottslighet, som sker utanför liknande fasta strukturer. En systematisering av kunskapen om ekobrott kan lägga grunden för effektiva förebyggande metoder hos potentiella brottsförebyggare.

Kunskapen om de förebyggande åtgärdernas effekter på brottsligheten är dock liten. Särskilt bristfällig är den på ekobrottsområdet.

Myndigheterna har i dag små möjligheter att förebygga ekobrott

Statsmakterna eftersträvar ett större genomslag av det ekobrottsförebyggande arbetet. Men det är svårt att ta fram konkreta metoder för att förebygga ekobrott. Inte mindre än 26 procent av dem som har besvarat enkäten har svarat *vet ej* på frågan om vilka metoder som ekobrotten ska förebyggas med. De vanligaste metoderna som föreslogs var att sprida information om olika brottsformer och de risker de medför. Ett ökat samarbete mellan de berörda myndigheterna är också ett vanligt förslag.

En slutsats av detta uppdrag är att de brottsbekämpande myndigheterna själva har mycket små möjligheter att förebygga brotten. De finns för långt från de system – löpande myndighetskontroll riktad mot företagen, civilrättslig affärskontroll, lagstiftningsmakten – som direkt möter brottsligheten. Ännu längre bort befinner sig de brottsbekämpande myndigheterna från de miljöer som har påverkan på människans benägenhet att begå brott. För en brottsförebyggande strategi måste därför svaghet vändas till styrka.

De brottsbekämpande myndigheterna har dels en djup kunskap om brottslighetens orsaker och struktur, dels ett uttryckligt mandat att förebygga brott. De bör därför

1. systematiskt bygga upp en kunskap om brottsligheten för att kunna identifiera var de avgörande punkterna finns för att förebygga brotten
2. samverka med varandra och med andra myndigheter, lagstiftaren, näringsliv, fack och media för att få till stånd brottsförebyggande åtgärder
3. arbeta med många brottsförebyggande åtgärder samtidigt – även mot samma typ av brottslighet – som har verkan både på kort och lång sikt
4. använda ett system för riskbedömning för att kunna göra prioriteringar
5. internt mäta det förebyggande arbetet och göra utvärderingar.

Det finns också hinder för det förebyggande arbetet. Bristen på kunskap om brottsligheten är bara ett. Det finns många aktörer och en rivalitet som försvårar samverkan. Det förebyggande arbetet prioriteras inte och är svårt att mäta. Sekretessfrågorna orsakar många problem i samarbetet mellan myndigheter. Detsamma gäller frågor om befogenheter.

KUNSKAPSORIENTERADE FÖRSLAG

Underrättelsetjänst är ett viktigt instrument för att få in och systematisera kunskap om ekobrott. Den danska myndigheten SØK:s Informationscentral är här en inspirationskälla. Viktiga kunskapskällor är kontrollmyndigheternas uppgifter från bland andra skatterevisorer och forskning.

Twin Track är en metod som går ut på att i efterhand gå igenom förundersökningar i syfte att analysera brotten från förebyggande utgångspunkter. Genom att systematiskt gå igenom förundersökningar kan slutsatser dras om vilka åtgärder som krävs för att förebygga specifika brott.

Ett Visdomskartotek enligt danskt mönster kan upprättas. Där finns goda exempel, referenser till litteratur, vem som har gjort vad med mera samlade till nytta för det nationella brottsförebyggande arbetet. Ett komplement är ett återkommande erfarenhetsutbyte genom konferenser och seminarier.

Utvärdering av brottsförebyggande åtgärder är nödvändig för att få fram effektiva metoder.

Åtgärderna måste fokuseras på problem

Det finns ingen standardlösning för det brottsförebyggande arbetet, utan i varje enskilt fall måste hänsyn tas till den rika variationen av brott och gärningsmän. Det räcker inte med PEK-besök (Preventiv Ekonomisk Kontakt), som torde vara den vanligaste förebyggande metoden. Åtgärderna måste därför vara fokuserade på de problem som man vill komma åt. Det innebär också att många olika åtgärder lämpligen kan kombineras, även mot samma brottstyp, för att kunna fånga in i variationerna.

För att snabbt få ett resultat av de brottsförebyggande åtgärderna är det lämpligt att välja sådana som

- skapar incitament att handla rätt
- gör det svårare att begå brott
- gör det mer riskabelt att begå brott
- minskar vinningen av brott
- undanhåller bortförklaringar för att begå brott.

I tabell 1 åskådliggörs en rad sådana förebyggande metoder. Ett försök har gjorts att samla och systematisera en rad metoder under dessa fem förebyggande punkter.¹

Andra förebyggande metoder är att bilda en *task force* eller ett projekt för att förebygga vissa brott och att ha en kontinuerlig myndighetssamverkan. Högaktiva ekobrottslingar kan punktmarkeras för att förebygga fortsatt brottslighet.

Erfarenheterna av att förebygga brott är att det inte finns några generella metoder som fungerar mot många typer av brott och gärningsmän. Eftersom variationen är stor mellan olika gärningar och gärningsmän måste de brottsförebyggande metoderna vara fokuserade så att de verkligen passar. En framgångsrik metod är att arbeta med en rad metoder samtidigt för att på det sättet fånga in variationen.

¹ Det kan vara svårt att hitta rätt ruta för varje metod eftersom dessa kan avse flera rutor.

Tabell 1. Ekobrottsförebyggande metoder (jfr. Clark, 1997)

<p>Åtgärder som skapar incitament att handla rätt</p>	<p>Åtgärder som gör det svårare att begå brott</p>	<p>Åtgärder som gör det mer riskabelt att begå brott</p>	<p>Åtgärder för att minska brottslönsamhet</p>	<p>Åtgärder för att motverka bortförklaringar som underlättar brott</p>
<p>Positiv ”kontroll”</p> <ul style="list-style-type: none"> * Service * Information * PEK-besök (i betydelsen information/service) * Träffar och konferenser * Nyföretagarhjälp 	<p>Störa pågående verksamhet</p> <ul style="list-style-type: none"> * Inledda förundersökningar * Operation krogspanering * Andra myndighetsgemensamma aktioner 	<p>Information</p> <ul style="list-style-type: none"> * Underrättelisetjänst * Systematisk tipshantering * Dra fördel av andra utåtriktade kontrollfunktioners ögon (Yrkesinspektionen, Miljö- och hälsoskyddsmyndigheten m.fl.) * Penningtvätt, skyldighet för banker m.fl. att lämna uppgifter även om anmälan inte skett 	<p>Information om de egna nackdelarna med brott</p> <ul style="list-style-type: none"> * Plus- och minuskalkyl för svartjobb genom information och kampanjer * Plus- och minuskalkyl för svartjobb i skolan och yrkesutbildningen 	<p>Myndigheternas agerande</p> <ul style="list-style-type: none"> * Korrekt bemötande i yrkesrollen * Visa respekt mot misstänkta gärningsmän * Korrekta bedömningar * Medverka vid informations-träffar med näringsliv och fack
<p>Motverka korruptionshot</p> <ul style="list-style-type: none"> * Internt handlingsprogram * Utbildning av egen personal * Kontaktpersoner 	<p>Verka för egenkontroll</p> <ul style="list-style-type: none"> * Crime proofing (riskbedömning av lagförslag) * Offentlig upphandling används för att utesluta oseriosa aktörer * Näringslivet kontrollerar att de inte underlättar brott genom sina varor och tjänster 	<p>Utnyttja intern information</p> <ul style="list-style-type: none"> * Gå igenom avslutade förundersökningar efter kringinformation om personer och företag * Intervjua operativ personal efter slutförd utredning för sådana uppgifter * Para ihop penningtvättsanmärkingar med förundersökningar 	<p>Kraftsamla mot pengarna</p> <ul style="list-style-type: none"> * Nära samarbete med kronofogdemyndigheten * Utverka kvarstad och betalningssäkring * Bättre utnyttja möjligheterna till förverkande och skadestånd * Internationellt samarbete för att spåra och återföra egendom 	<p>Etikfrågor</p> <ul style="list-style-type: none"> * Stimulera självreglering i näringslivet * Hög yrkesetiken genom utbildning * Öka integriteten i utsatta yrken (rådgivare m.fl.) * Ökad etik inom den offentliga sektorn (tjänstemän och politiker)
<p>Öka medvetenheten</p> <ul style="list-style-type: none"> * Bilda forum med näringslivet för att sprida information om brott och prevention * Sprid information om "brotts-säkrare" offentlig upphandling * Handböcker om hur man får information etc. som gör att brott kan förebyggas * Early Warning, hemsida med info om ekobrott och vad man ska akta sig för * Direktkontakt med departementen 	<p>Synlig verksamhet</p> <ul style="list-style-type: none"> * PEK-besök (upplever upptäcktsrisk), Krogspanering och andra utåtriktade myndighetsgemensamma aktioner på platser där mycket brott sker * Sprid information om framgångsrika aktioner, effektiva kontrollsystem, kommande kontrollaktioner, etc. i syfte att förmedla bilden av en hög upptäcktsrisk 	<p>Dålig publicitet minskar vinningen av brott</p> <ul style="list-style-type: none"> * Arbeta nära medierna 		

1 Uppdrag, avgränsning, genomförande och metod

Uppdrag

Genom beslut den 16 maj 2002 (Ju2002/3755/PÅ) fick Brottsförebyggande rådet (BRÅ) i uppdrag av regeringen att i nära samverkan med Ekobrottsmyndigheten (EBM), Rikspolisstyrelsen (RPS), Riksåklagaren (RÅ) och Riksskatteverket (RSV)

- analysera behovet av ekobrottsförebyggande arbete
- med utgångspunkt i analysen och tillgänglig forskning beskriva ändamålsenliga och effektiva ekobrottsförebyggande metoder, som ska bedrivas av brottsbekämpande myndigheter.

Bakgrunden till uppdraget är Riksrevisionsverkets (RRV) granskning av EBM (RRV 2001:29). Enligt RRV är det inom EBM oklart vad ekobrottsförebyggande arbete är, hur sådant arbete ska identifieras, typologiseras och vilka verksamheter som i dag kan hänföras till det brottsförebyggande arbetet. RRV menade vidare att behovet av ekobrottsförebyggande arbete inte har analyserats.

BEGREPPET FÖREBYGGA

Längre fram kommer det att diskuteras vad som menas med att förebygga brott, men redan här bör sägas att oavsett definitionen diskuteras inte straffhotet och straffets förebyggande effekter. Skälet är att uppdraget måste ta sikte på andra åtgärder än huvuduppgiften för de brottsbekämpande myndigheterna: att utreda brott, besluta om strafföreläggande och väcka åtal.

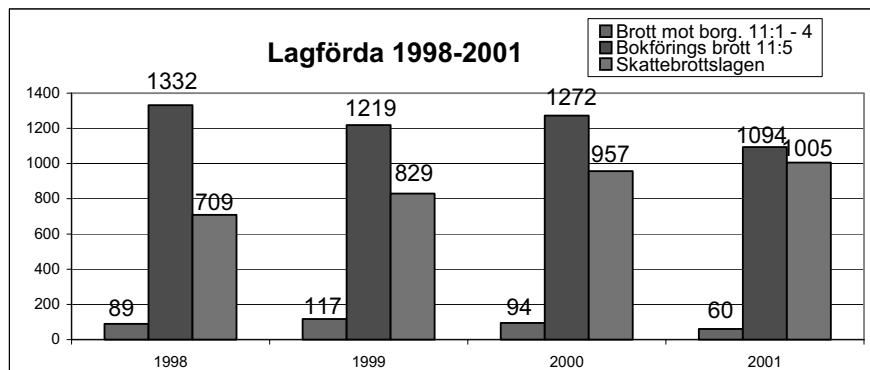
Avgränsning

Det finns många definitioner av begreppet ekonomisk brottslighet.² Men begreppets kärna är vinningsbrott som sker inom ramen för en näringsverksamhet. Kort uttryckt är det näringslivets brottslighet (BRÅ 2002:1). Eftersom det finns många regler för företagen omfattar den ekonomiska brottsligheten egentligen flera hundra regelsystem – allt från vilotider för yrkeschaufförer till brott med punktskatter på alkohol.

Som framgår av diagram 1 har de volymmässigt mest omfattande brotten varit i fokus – skattebrotten, brotten mot borgenärer och bokföringsbrott³ – men de flesta metoder som redovisas har en generell tillämpning mot ekobrott.

² För en översikt av olika definitioner hänvisas till Bergqvist (2002). För en historisk tillbakablick av begreppet refereras till Lindgren (2001).

Diagram 1. Antal lagförda personer, fördelade på brotten; brott mot borgenärer, bokföringsbrott och skattebrottslagen för åren 1998–2001.



Källa: Statistik från BRÅ.

Uppdraget gäller metoder för de brottsbekämpande myndigheterna. Det betyder att sådana metoder som myndigheter med kontrollfunktioner kan utföra, inte omfattas av uppdraget. Av samma skäl behandlas inte heller förändringar i lagstiftningen som skulle kunna förebygga brott. Mot denna bakgrund och med hänsyn till valet av brottsområden, har metoder tagits fram som kan användas av

- Ekobrottsmyndigheten
- reguljära åklagarväsendet
- reguljära polisväsendet
- skattebrottsenheterna.

Det är de brottsförebyggande metoderna och bakgrunden till dem som står i centrum. Hur dessa metoder ska fördelas mellan de brottsbekämpande myndigheterna och andra aktörer berörs inte. Arbetet kan därför beskrivas som en lista över metoder och är enbart början på en process som handlar om att utveckla det ekobrottsförebyggande arbetet.

Genomförande

Samverkan har skett med Ekorådet, Ekorådets arbetsgrupp, EBM⁴ och RSV. Ett seminarium, med genomgång av manus, ägde rum den 5 november 2002 med deltagare från EBM, RSV, RPS (inkl. Finanspolisen) och skattemyndigheten i Stockholm (inkl. Skattebrottsenheten). Besök har ägt rum vid skattebrottsenheten och ekoroteln i Gävle, RSV (analys- och utvärderings-

³ Den gjorda avgränsningen innebär en snävare definition av begreppet ekonomisk brottslighet än vad som är den allmänna uppfattningen bland dem som besvarade enkäten, se bilaga.

⁴ Inklusive EBM:s ekobrottsförebyggande grupp.

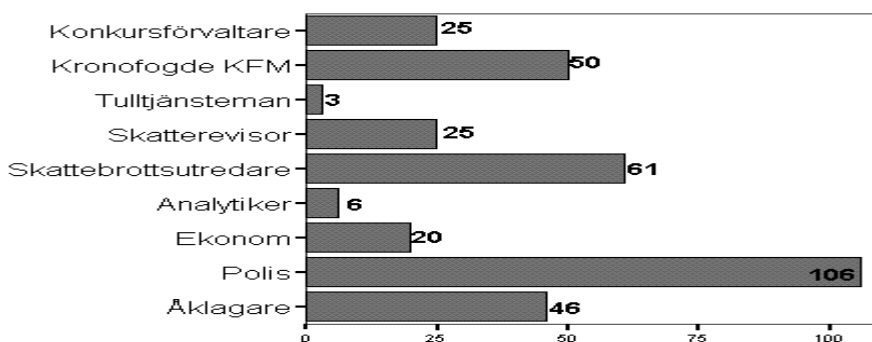
enheten), Finanspolisen vid Rikskriminalpolisen, EBM:s tre avdelningar (specialenheterna), Migrationsverket och Tullverket samt SØK i Köpenhamn⁵.

Metod

Tre undersökningar har genomförts:

- sökning och genomgång av befintlig litteratur, även uppgifter på Internet
- deltagande observationer, studiebesök och intervjuer (mindre omfattning på grund av tidspress)
- enkätundersökning⁶, se diagram 1.

Diagram 2. Antal respondenter som har besvarat enkäten, fördelade på yrkeskategorier enligt deras beskrivning. Augusti 2002. *n* = 342



⁵ SØK=Statsadvokaten för särskild ekonomisk kriminalitet.

⁶Totalt besvarades enkäten av 342 personer, som samtliga arbetar med frågor om ekobrott. Till en del myndigheter skickades enkäten till enhetschefen som skulle fördela den till tjänstemän som arbetar med att förebygga ekobrott, varför det skickades fler antal än vad som kunde besvaras. Nedan redovisas samtliga organisationer samt antalet skickade och besvarade enkäter.

Myndig- het	EBM	SKM	SBE	KFM	TSM	KUT	Tull	Finans- polisen	Eko- rotel	Åkla- gare	Advokat/ Konkursf.
Skickade	311	56	138	207	16	10	3	15	109	28	132
Besvarade	116	24	60	50	4	2	3	3	42	13	25

Svaren samlades in under juli och augusti år 2002, vilket är semesterperiod. Detta påverkar dock endast svarsfrekvensen, men inte resultaten av svaren, vilket är viktigt för undersökningens objektivitet. Det fanns inte tid att skicka påminnelse till respondenterna och uppmana dem att besvara enkäten. Syftet med enkäten är inte att göra en totalundersökning. Det har inte heller gjorts något urval bland tjänstemännen eller myndigheterna. Med tanke på den korta tiden och att det var under semestertid skickades enkäten till så många som möjligt i förhoppning att majoriteten skulle hinna svara innan semestern. De interna bortfallen beror på en del naturliga orsaker; en del ringde och meddelade att arbetskamraten var tjänsteledig eller på tjänsteresa, en del ansåg att de inte kunde besvara enkäten eftersom de inte arbetade med förebyggande arbetsuppgifter, andra ansåg att de var nya på arbetsplatsen.

Resultatet av de tre undersökningarna redovisas inte var för sig utan integreras i den löpande framställningen.⁷

Kunskapsläget om förebyggande åtgärders effekt på brottsligheten är bristfälligt. Särskilt lite vet man om åtgärder på ekobrottsområdet. Levi (2001:70) ställer till och med den provokativa frågan, *who cares about what works in controlling white-collar crime?* Han menar att allt för lite möda har lagts ned på att ta reda på vad som fungerar. Det är bara att instämma i kritiken och samtidigt konstatera att om detta arbete skulle bygga på utvärderade förebyggande metoder, hade vi varit tvungna att nästan omedelbart lägga ned pennan. Arbetet har därför till stor del karaktären av en idéskiss.

Disposition

I kapitel 2 behandlas behovet av att förebygga ekobrott. I kapitel 3 definieras begreppet förebygga och en översikt lämnas över olika förebyggande metoder, med inriktning generellt, mot riskgrupper respektive mot dem som redan har begått brott. I kapitel 4 finns en kort diskussion om brottslighetens orsaker. Syftet är att ge grund för att besvara den viktigaste frågan i detta arbete – som tas upp i det följande kapitel 5 – vad de brottsbekämpande myndigheterna mot denna bakgrund kan göra för att förebygga ekobrotten.

Innan de brottsförebyggande metoderna redovisas, pläderas i kapitel 6 för att ekobrottsbekämpningen i högre grad än i dag måste bli kunskapsorienterad, och några sådana metodförslag lämnas. I en kunskapsorienterad ekobrottsbekämpning ligger också att kunna göra riskbedömningar över olika brottsformer för att på ett systematiskt sätt kunna prioritera de förebyggande åtgärderna. En modell för riskbedömning presenteras i kapitel 7. I kapitel 8 redovisas vilka generella erfarenheter vi kan dra från området om att förebygga traditionell brottslighet.

I kapitel 9 redovisas uppdragets kärna – metoderna för att förebygga ekobrott. De är grupperade enligt den så kallade situationella brottspreventionen, som också presenteras i detta kapitel. I kapitel 10 redovisas några ytterligare metoder, som har ett annat fokus än den situationella preventionen. I kapitel 11 förespråkas att den viktigaste förebyggande metoden för de brottsbekämpande myndigheterna är att använda sin kunskap om brottsligheten och samverka med andra.

Syftet med undersökningen är att få in information från fältet om erfarenheter på det förebyggande området. Vi har därför vänt oss till centrala yrkesgrupper på ekobrottsområdet. För att inte begränsa svaren och därmed förlora viktig information utformades samtliga frågor på ett enkelt och rakt sätt. Av samma anledning gavs inga svarsalternativ, utan varje respondent besvarade frågorna med egna ord, så kallade öppna svar.

Enkät svar liksom andra citat återges med kursiv stil i den löpande texten.

⁷ Resultatet från hela enkätundersökningen finns tillgänglig hos BRÅ i ärende G4-0274/2002 och kommer att kunna laddas ned från BRÅ:s hemsida www.bra.se under *Publicerat*.

2 Behov av att förebygga

Det saknas en systematisk beskrivning över behovet av att förebygga ekobrott och varför sådana metoder till större eller mindre del skulle vara effektivare än traditionella repressiva åtgärder. I det följande görs därför ett försök att från litteraturen samla och systematisera argument för behovet av att lägga en större tonvikt på förebyggande åtgärder mot ekobrott. Vidare har uppgifter från enkätundersökningen använts eftersom det är angeläget att ta tillvara den kunskap som finns inom den praktiska ekobrottsbekämpningen.

Den största skadan är att förtroendet minskar

Ekonomisk brottslighet inom näringslivet hotar dess integritet, vilket får stora samhällsekonomiska skadeverkningar. Brottsligheten undergräver stabiliteten i samhället (Bosworth-Davies och Saltmarsh, 1995). Företagsnamn som Worldcom och Tycon i dagens USA är exempel på att hela världsekonomin kan påverkas av enskilda – visserligen stora – ekobrott.⁸ Om förtroendet för näringslivet minskar påverkar det investeringsviljan. Kraven på ökad säkerhet i affärsuppgörelser leder till höga transaktionskostnader. Enligt Cressey (1953) är det exempelvis fullt möjligt att få bort vissa ekobrott i näringslivet genom att införa omfattande interna säkerhetssystem. Problemet är bara att dessa system skulle lägga en sådan hämsko på verksamheten att några affärsuppgörelser knappast heller skulle förekomma. Det finns begränsade möjligheter att övervaka sådan verksamhet – arbetet måste bygga på förtroende (Shapiro, 1980; Jamieson, 1984; och Reiss, 1984). Förtroendet är således av avgörande betydelse för ett fungerande samhälle. Det som utmärker ekobrott är att de slår mot detta som kanske är samhällets dyrbaraste kapital (Sutherland, 1949; Poveda, 1994).

EKONOMINS FUNKTIONSSÄTT UNDERMINERAS

Ekonomisk brottslighet leder till illojal konkurrens som i sin tur påverkar ekonomins funktionssätt (Bosworth-Davies och Saltmarsh, 1995). Ineffektiva företag kan härigenom slå ut effektiva. Följden blir för det första välfärdsförluster. För det andra kan det brottsliga beteendet sprida sig och påverka attityderna negativt i delar av näringslivet. Brotten kan förvandlas från avvikelser till norm. Härigenom kommer effektiviteten att minska ytterligare.

En skatterevisor menade i sitt enkätsvar att det har skett en attitydförändring och att moralbilden håller på att förändras om inte problemet uppmärksammas:

⁸ I den amerikanska ekobrottsdiskussionen ingår också laglösheten i det politiska livet (Poveda, 1994). Watergate-affären hade exempelvis en mycket stor påverkan på det politiska systemets legitimitet.

Dessa brott har en stor effekt på den sunda marknaden genom att man inte konkurrerar på lika villkor. Det är lätt för en företagare som kämpar för att göra rätt att själv lockas till att begå brott när han blir utkonkurrerad av brottslingar. En del av den ekonomiska brottsligheten som oroar mig är den som förekommer i väldigt många företag. Man anser att det på något sätt är "legitimt" att lura skattemyndigheten på lite pengar och inser inte att man faktiskt lurar sig själv och sina medmänniskor. Väldigt många företagare anser att det är helt OK att köpa in varor i företaget för sitt eget bruk och dra moms och anskaffningskostnaden på företaget. På något sätt är det så vanligt förekommande att man inte riktigt ser det brottsliga i det. Alla gör ju så och man får ofta till svar i en sådan diskussion att det är OK att fuska lite och att skattemyndigheten istället borde sätta dit de personer som verkligen fuskar, dvs storbovarna i stället för att jaga vanliga "hederliga" människor.

EKOBROTTE DRABBAR OCKSÅ I HÖG GRAD ENSKILDA

Den vanliga uppfattningen att den ekonomiska brottsligheten enbart eller främst drabbar diffusa kollektiva intressen är lika grundmurad som felaktig. Ser man ekobrottsligheten i hela dess vidd finns till exempel uppgifter om att 10 000 personer dör i industriolyckor och 100 000 personer av arbetsrelaterade sjukdomar varje år (Coleman, 2001). En bedömning är att 45 procent av industriolyckorna är orsakade av överträdelse av lagstiftningen om arbetarskydd. Croall (2001 och 2003) har inventerat ekobrottslighetens offer och menar att *vanligt folk* i hög grad drabbas av konsumentbedrägerier, fuskande reparatörer och hantverkare, hälsofarliga preparat, oärliga kapitalplaceringar med mera.⁹

EKOBROTT MEDFÖR DEN STÖRSTA EKONOMISKA SKADAN AV ALL BROTTSLIGHET

Den allmänna bilden av brottslighetens skadeverkningar är att framför allt enskilda personer drabbas av traditionella brott som skadegörelse och stöld.¹⁰ Många bedömare anser emellertid att ekobrotten medför ekonomiska skador som vida överstiger den traditionella brottslighetens skador (Coleman, 2001, Nelken, 1994 och Schapiro, 1984). Som ett exempel på ekobrottslighetens skadeverkningar framhåller Coleman (2001) att de bedrägerier som under 1980-talet drabbade det amerikanska banksystemet överstiger den totala ekonomiska skadan för samtliga anmälda brott under en period av 18 år! En tidig svensk undersökning beräknade att den ekonomiska brottsligheten omsatte mellan 5 och 20 miljarder kronor om året medan den traditionella brottsligheten kostade hushållen omkring 350 miljoner kronor om året (AMOB, 1977). Andra undersökningar instämmer i att ekobrotten kostar samhället åtskilligt mer än de konventionella brotten, uppskattningsvis 10 till 35 gånger mer (Slapper och Tombs, 1999).

⁹ BRÅ kommer att under år 2003 ge ut en rapport författad av Croall som handlar om hur ekobrott drabbar *vanliga* människor.

¹⁰ Levi (2001) och flera andra forskare kritiserar denna ytliga bild. Levi (2001:70) betonar att man måste skilja mellan vad som är *in the public interest* från *what interests the public*.

TILLFÄLLENA TILL EKOBROTT ÖKAR

Samtidigt som skadorna från den ekonomiska brottsligheten är omfattande finns uppgift om att tillfällena till brott ökar. Den ökande IT-användningen för med sig att ett stort antal personer har tillgång till ekonomiska transaktioner och dokument; *millions of dollars* hanteras av personer som aldrig tidigare har administrerat så stora summor (Weisburd m.fl., 2001:11). Immateriella rättigheter svarar för en ökande andel av samhällets ekonomiska värden och dessa lagras och distribueras i IT-miljö (BRÅ 2001:1, Korsell och Söderman, 2002). Dessa rättigheter är enkla att kopiera. Näringslivet bedriver sin verksamhet alltmer över gränserna och den nationella skattekontrollens förutsättningar försvåras (RSV 1999:3 och 2000:9; Persson, 2002; Wallberg, 2002). Sammantaget går utvecklingen mot att tillfällena till ekobrott ökar, vilket ställer krav på motstrategier. Förutsättningarna att möta den nya tidens brott med flexibla förebyggande åtgärder torde vara större än att styra in en traditionell brottsbekämpning på nya spår.

Skattebasutredningen, som undersökt hur Sverige ska behålla välfärden samtidigt som skattebaserna blir alltmer instabila, har konstaterat att den största utmaningen är den kommande åldersfördelningen (SOU 2002:47). En växande befolkning i åldrande ska försörjas av en minskande andel yrkesaktiva. Skatteinkomsterna kommer att minska samtidigt som de offentliga utgifterna ökar. Incitamenten för skatteundandragande kommer härigenom att öka. Detta sätter press på *kontraktet mellan generationerna*. Mot denna bakgrund är förebyggande åtgärder av genomgripande natur nödvändiga.

Den ekonomiska och organiserade brottsligheten motverkas inte bara genom brottsbekämpning

Flera intervjupersoner har betonat att den ekonomiska och organiserade brottsligheten går in i varandra. Följden är att brottsligheten blir ännu svårare att bekämpa, eftersom de kriminella nätverken inte längre är beroende av enskilda gärningsmän. Av tradition är rättsväsendet inriktat på att bekämpa enskilda personer. Följden blir att även om en och annan gärningsman grips och straffas lever nätverken vidare och brottsligheten påverkas inte av rättsväsendets insatser. Erfarenheterna från USA och Nederländerna är också att den organiserade brottsligheten inte enbart kan motverkas genom brottsbekämpning, utan det krävs en rad andra åtgärder av förebyggande natur (Jacobs och Fijnaut m.fl., 1998)

Om utvecklingen går mot en ekobrottslighet som blir alltmer organiserad, ökar behovet av förebyggande strategier.

Ett syfte med kriminalpolitiken är att minska brottsligheten. Principiellt är det därför lämpligare att sätta in åtgärder för att förhindra att brott begås än att tvingas lägga ned resurser när skadan redan är skedd. Med tanke på ökningen av den totala brottsligheten under efterkrigstiden – bland annat som en följd av ökade tillfällen till brott på grund av materiell välfärd och minskad social kontroll – framstår det dessutom som en svår uppgift att radikalt minska brottsligheten med traditionell brottsbekämpning (BRÅ, 1999).¹¹ Ett alternativ är därför att öka det brottsförebyggande inslaget.

Mörkertalen är stora

Många ekobrott är spaningsbrott. De upptäcks inte av skadelidande personer eller företag, utan genom myndigheternas kontrollverksamhet. Det betyder att vilka brottstyper som upptäcks, hur dessa brott ser ut och hur många brott som upptäcks beror på omfattningen och inriktningen på kontrollverksamheten.

Följaktligen finns ett samband mellan antalet skatterevisjoner som skattemyndigheten genomför och antalet anmälda skattebrott (BRÅ, 2002). Den registrerade brottsligheten speglar därför inte den faktiska brottsutvecklingen utan enbart kontrollverksamheten. Ett likartat samband finns för bokföringsbrotten, som oftast upptäcks av konkursförvaltarna. Följaktligen påverkas de anmälda bokföringsbrotten av konkursutvecklingen. Detsamma gäller naturligtvis för brotten mot borgenärer.

Samtidigt vet vi att enbart en bråkdel av brotten upptäcks. Mörkertalen är särskilt stora för skattebrotten. Enligt nationalräkenskaperna beräknas svarta anställnings- och företagarkomster uppgå till 80 miljarder kronor. De svarta arbeten som leder till straff eller administrativa sanktioner i form av skatte-tillägg svarar rimligtvis för enbart en bråkdel av dessa undanhållna belopp.¹² Den kontrollmässiga och straffrättsliga inriktningen har därför begränsningar.

EKOBRÖTT ÄR INTEGRERADE I REGULJÄR VERKSAMHET

Kännetecknande för många ekobrott är att de begås i privata miljöer dit samhällets kontrollfunktioner sällan har tillträde (Clark, 1990; Katz, 1979; Persson, 1980; Stinchcombe, 1963). Brotten sker dessutom integrerat med näringsverksamheten, det vill säga av *rätt* person på *rätt* plats och i *rätt* sammanhang. Brotten döljs därför av organisationens funktionella normalitet och av gärningsmannens legitimitet. Det är en stor skillnad mot många traditionella brott. Eftersom det är svårt att upptäcka ekobrotten till följd av den miljö de begås i kommer i grunden straffrättsliga kontrollsystem att ha svårt att vara framgångsrika (Geis, 1984).

Erfarenheten från SØK är att de mest svårupptäckta brotten begås av gärningsmän som inte är högaktiva och således inte kända av myndigheterna. Dessa personer begår brotten i eller vid sidan av legala näringsverksamheter. De har förmågan att ständigt anpassa sig och bli skickligare.

INSTRUMENTEN FÖR ATT UPPTÄCKA EKOBRÖTT ÄR OCH KOMMER ATT FÖRBLI BEGRÄNSADE

Som nämnts ovan upptäcks skattebrott, bokföringsbrott och brott mot borgenärer i princip enbart genom skatterevision eller i samband med kon-

¹¹ Ekonomisk och social frigörelse hos en växande frigjord ung generation brukar också nämnas som en orsak (Lehtola och Paksula, 2000). Brottsutvecklingen har varit likartad i västvärlden och skälet är att samhällsutvecklingen också varit likartad. Skiftande kriminalpolitik – mätt i storleken på fängelsepopulation – har inte visat sig ha någon egentlig inverkan på brottsutvecklingen.

¹² Undersökningar av konkursförvaltarens kontroll indikerar att det med en mer noggrann kontroll skulle vara möjligt att upptäcka dubbelt så många brottsmisstankar – främst bokföringsbrott och brott mot borgenärer – än vad som sker idag (Magnusson, 1985). Till detta kommer de brott som är särskilt svåra att upptäcka.

kursförvaltning (BRÅ, 2002). Den majoritet av företagare som varken blir reviderade av skattemyndigheten eller försatta i konkurs löper därför knappast någon risk för att bli ertappade (Korsell, 2003). Samhället saknar resurser för att göra mer än marginella förändringar av möjligheterna att upptäcka brotten. Förebyggande lösningar framstår därför som viktiga för att minska brottsligheten.

BEGRÄNSADE RESURSER FÖR ATT BEKÄMPA EKOBROTT

Endast begränsade möjligheter står till buds för samhället att bekämpa brottsligheten. Det finns också en risk för att det framtida samhället inte anser sig ha lika stora resurser för att bekämpa ekobrott som traditionell brottslighet (Braithwaite och Fisse, 1987). Skälet är att många ekobrott saknar tydliga brottsoffer jämfört med traditionella brott, som tydligare och med dramatiska förtecken drabbar enskilda.¹³ Den tydliga offerstatusen blir allt viktigare och trycket ökar på att bekämpa brott som drabbar breda eller viktiga grupper i samhället (Garland, 2001; Tham, 2001).¹⁴ En strategisk anpassning kan därför vara att satsa mer på förebyggande åtgärder eftersom det vanligtvis är billigare att förebygga än att hantera straffrättsligt (Bologna och Lindquist, 1995).

EKOBROTT ÄR SÄRSKILT RESURSKRÄVANDE ATT UTREDA

Det är svårare att utreda brott som begås inom organisationer jämfört med traditionella brott (Levi, 1987; Shapiro, 1990; Jareborg, 1995). Ekobrott kan ta stora utredningsresurser i anspråk samtidigt som det ofta inträffar att det nedlagda arbetet inte står i relation till de domslut som senare meddelas. Den misstänkte kan också ha resurser att komplicera och fördröja utredningen (Mann, 1985). En allmän bild är nog att rättsväsendet har svårt att komma till rätta med de största brotten. Desto större orsak att öka tonvikten på att förebygga brotten.

Viktigt att införa system som uppmuntrar laglydnad

Om samhället i för hög grad betonar straffrättsliga lösningar finns en risk för att en organiserad subkultur uppstår inom näringslivet, där motstånd mot regleringar – innefattande legalt motstånd och motåtgärder – kommer att ingå som ett naturligt inslag (Braithwaite, 1990). Det leder fram till en katt-och-råtta-lek. Tilltron till lagstiftningen undergrävs genom att kryphål ut-

¹³ Som nyss konstaterats är detta emellertid en felsyn. Men genom hela forskningslitteraturen löper som en röd tråd frågan om ekobrottslighetens tvetydighet, att det inte är riktiga ”brott” som begås av riktiga ”brottslingar”. Skälet är att många ekobrott hanteras av administrativa myndigheter med sådan lagstiftning medan traditionell brottslighet möter brottsbekämpande myndigheter och straffrätt. Ekobrott förklaras genom begrepp som olyckor och enstaka händelser medan traditionella brott förknippas med kriminella uppsåt. Exempelen är många på hur bilden av den totala brottsligheten fördunklas.

¹⁴ Brottsloffrens inmarsch betraktas av flera bedömare som den viktigaste kriminalpolitiska händelsen under efterkrigstiden (Boutellier, 2000). Brottsloffren skulle således bli allt viktigare eftersom vårt pluralistiska samhälle inte kommer att ha kvar så många gemensamma värdegrunder. Något som alla kan identifiera sig med är emellertid det enskilda brottsoffret.

nyttjas samtidigt som regleringen ökar för att täppa till kryphålen. Resultatet blir dels en svåröverskådlig lagstiftning i ständig tillväxt, dels en brottsbekämpning som koncentrerar sig på enkla och synliga brott samtidigt som man struntar i de underliggande systematiska problemen.

FRÅN AVSKRÄCKNING TILL LAGLYDNAD

En kriminalpolitisk strategi som bygger på avskräckning (allmänprevention) förutsätter att det också finns goda möjligheter att upptäcka brotten, bevisa dem och få till stånd fällande domar. I vårt komplexa samhälle är det mycket svårt att uppfylla dessa krav. Den allmänpreventiva effekten är inte särskilt hög, eftersom den upplevda risken för att bli upptäckt och bestraffad är låg (Reiss, 1984). Detta talar för att inte förlita sig för mycket på avskräckning utan att också arbeta i andra riktningar (Johansen, 1994). Särskilt viktigt är att införa system som uppmuntrar laglydnad.

SMÅFÖRETAGARE DÖMS MEDAN RESURSSTARKA AKTÖRER KOMMER UN DAN

Kontrollsystemen är ofullkomliga och många brott som upptäcks är av mindre allvarlig natur till följd av svårigheterna att komma den svårupptäckta brottsligheten på spåren (Korsell, 2003). Selektionen fortsätter hos de brottsbekämpande myndigheterna, som omöjligen kan utreda och åtala alla de brott som upptäcks. Sammantaget finns därför en risk för att vi ofta dömer *a few of the less competent villains* (Clark, 1990:16).

En vice chefsåklagare vid EBM uttryckte problematiken på följande sätt i sitt enkätsvar:

Vi klarar av en del stora mål samt en mängd småmål. Målen av "mellanstorlek" glöms bort. Det känns ofta orättvist mot de små, som inte har så lätt att försvara sig.

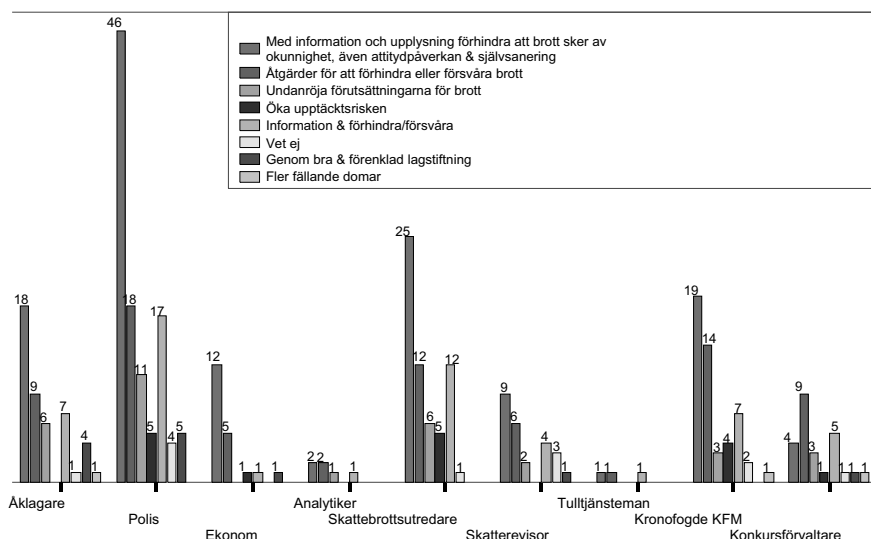
Det är mycket resurskrävande att med brottsbekämpande metoder komma åt den svårupptäckta brottsligheten mer än marginellt. Förebyggande metoder kan därför bidra till en bättre balans i kontrollen av brottsligheten.

3 Vad innebär det att förebygga brott?

Integrera spaning, underrättelsetjänst, spridning av information och lagstiftning, så att allt hänger samman! Först då skapas förutsättningar för att arbeta förebyggande.
(skattebrottsutredare)

Av enkätundersökningen framgår att de som arbetar med ekobrottsbekämpning tänker i andra banor än de straffrättsliga när de ska beskriva vad de menar med brottsförebyggande arbete. Som framgår av diagrammet anser den övervägande majoriteten att det är mycket viktigt med information i förebyggande syfte.

Diagram 3. Antal enkätbesvarandes förslag på hur man kan förebygga ekonomisk brottslighet, fördelade på yrkeskategorier. Augusti 2002. n = 342



Informationen till allmänheten bör intensifieras

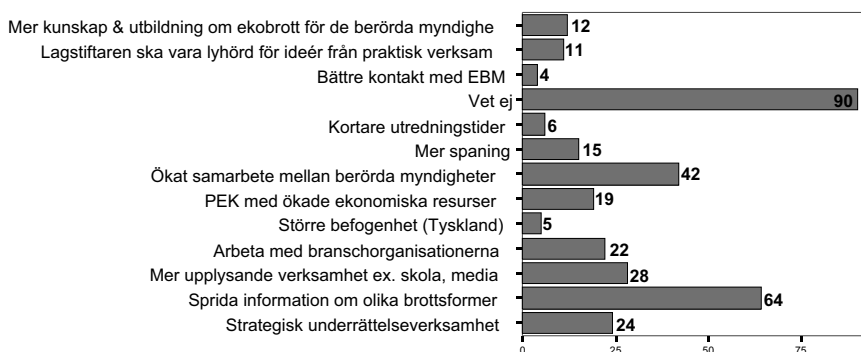
Över 40 procent anser att man bör intensifiera informationen till allmänheten, och främst till den yngre generationen som ännu inte har hamnat i ett brottsligt beteende. Det viktigaste är att försöka påverka attityden ute i samhället, genom direkt information i skolorna och genom medierna. Många

som besvarade enkäten reagerar kraftigt på uppgifter om att ungdomar i dag ser positiv på svart arbete, vilket bedöms kunna få förödande konsekvenser i framtiden. Denna attityd bland ungdomarna förklarar en del som en tillfällig åldersmässig moralisk svacka. Andra anser att den är oroande, eftersom det är fler ungdomar i dag som är positiva till svart arbete jämfört med tidigare.

Vidare föreslår de svarande en attitydpåverkan i samhället. Endast hos konkursförvaltarna förespråkar majoriteten åtgärder som förhindrar eller försvårar ekonomisk brottslighet – å andra sidan ligger dessa åtgärder på andra plats hos de resterande yrkeskategorierna.

Hur vill de som besvarade enkäten förebygga ekobrotten?

Diagram 4. Antal svar per alternativ på frågan: "Hur skulle Du vilja arbeta med ekobrottsförebyggande frågor på Din arbetsplats, med vilka metoder?" Augusti 2002. n = 342



Av diagram 4 framgår att det mest förekommande svaret är *vet ej* (26 procent). Fördelad på yrkeskategorier är detta svar vanligast från åklagarna, skattebrottsutredarna, tulltjänstemännen, kronofogdarna och konkursförvaltarna, vilket visar svårigheterna med att ta fram konkreta förebyggande metoder. Som tidigare nämnts har många föreslagit att myndigheterna ska sprida information om olika brottsformer och riskerna med dessa. Trots att det är det vanligaste förslaget har endast 19 procent angett denna metod. Fördelad på yrkeskategorier är detta svar mest förekommande från poliserna, ekonomerna och analytikerna. Det är 12 procent, som har föreslagit ett ökat samarbete mellan myndigheterna.¹⁵

Många ger flera förslag till förändring av lagstiftningen, som vi dock inte redovisar här.

¹⁵ Många av dem som svarat lämnar förslag till förbättringar i lagstiftningen eller vad myndigheter med kontrollfunktioner kan göra. Eftersom detta arbete fokuserar de brottsbekämpande myndigheternas förebyggande metoder relateras inte dessa förslag.

En polis vid Ekoroteln rekommenderade PEK-besök, *Preventiv ekonomisk kontroll d v s kontakt med nystartade företag*. En ekonom vid EBM ansåg att det behövs attitydförändringar på bred front:

Att skapa attityder mot brottsliga beteenden. Att ha vettiga kontrollsystem inbyggda i rutiner som rör ekonomiska förhållanden. ("Tillfället gör tjuven" gäller de flesta av oss!)

Ytterligare en polis vid EBM ansåg att den bästa metoden för att förebygga brott är att kontrollera:

Den etablerade brottsligheten på bolagsnivå är svår att komma åt med förebyggande verksamhet. Förebygga gör man bäst genom att verka på fältet. Med ett ord KONTROLL.

En annan polis vid EBM ansåg att

särskilt avdelade poliser tillsammans med andra myndigheter (SKM, Miljövårdsenhet, Tillståndsmyndighet, KFM, Tull m fl) aktivt gör besök på arbetsplatser av alla de slag, men även genom föredrag. Idag har vi tips om misstänkt brottslig verksamhet, som ej kan bearbetas på något sätt. Ökat erfarenhetsutbyte mellan avdelningarna. Ökad tillgång till polisens spaningsregister. Att konfiskera resultatet – pengar, egendom m.m. även i utlandet – som gärningsmannen tillgodogjort sig. Irland har goda erfarenheter av detta. Lagreglerna bör ändras så att tidigare väl fungerande PEK-verksamhet kan återupptas. Myndigheterna åläggs att inte endast arbeta med den repressiva verksamheten, utan medverka till PEK och annan förebyggande verksamhet. Att EBM får en egen fungerande KUT-verksamhet (KUT = Polismyndigheternas kriminalunderrättelsetjänst).

En skatterevisor anser att de bästa metoderna för att förebygga ekobrott är:

Bättre kontrollmöjligheter och lagstiftning. Information och utbildning, t ex i skolan om konsekvenserna för samhället och den enskilde medborgaren.

Av enkätundersökningen framgår att de svarande har en snäv uppfattning om vilka förebyggande åtgärder som står till buds. Vidare har de stora förhoppningar på att kunna *informera bort* brotten. En ambition med föreliggande arbete är därför dels att redovisa en rad förebyggande metoder, dels att lyfta fram att informationsåtgärder har en begränsad effekt och enbart fungerar mot vissa problem.

Ett hinder för de brottsbekämpande myndigheterna i att utveckla ett förebyggande arbete är en brist på kunskap om vad brottsprevention innebär och hur den kan indelas. Det kan därför vara lämpligt att redovisa en översikt av brottsprevention, se tabell 2 (jämför Lab, 1997). Fördelen är att den också sätter in för de brottsbekämpande myndigheterna välkända företeelser, som allmänprevention och individualprevention liksom kriminalvårdens åtgärder, i ett större förebyggande sammanhang. För tydlighetens skull omfattar över-

sikten både ekobrottsförebyggande metoder och välkända åtgärder mot traditionell brottslighet. Som framgår av översikten är det inte möjligt att göra en åtskillnad mellan preventiva och repressiva åtgärder, eftersom också repressiva åtgärder har en förebyggande effekt.

Modellen är hämtad från hälso- och sjukvården, där åtgärderna delas in i primär, sekundär och tertiär prevention. Dessa tre stadier motsvaras också av sjukdomens eller brottsproblemets utveckling. Genom primär prevention försöker man att se till att problemen aldrig uppstår. På hälso- och sjukvårdsområdet sker det genom vaccinering och sanitära insatser. För att motverka ekobrottsligheten kan ny lagstiftning kanske utformas på ett sådant sätt att brott inte går att utföra. Den sekundära preventionen riktar in sig på personer eller situationer som visar tidiga tecken på problem. Det kan gälla hälsoundersökningar av personer som vistas i farliga miljöer. Genom situationell brottsprevention kan åtgärder vidtas som minskar motivationen att begå brott i specifika situationer, till exempel att legitimation alltid måste visas vid kortbetalningar. Vid den tertiära preventionen har sjukdomen redan utvecklats och vården syftar till göra den sjuke frisk. På brottsområdet är syftet att gärningsmannen till följd av bestraffning eller behandling inte ska återfalla i brott.

De brottsförebyggande åtgärderna syftar antingen till att påverka (1) individens brottsbenägenhet eller (2) förekomsten av kriminogena (brottsalstrande) situationer. De flesta av de metoder som kommer att redovisas i det följande är inriktade på generella åtgärder eller på att påverka förekomsten av situationer som kan utnyttjas för brott. Vi befinner oss huvudsakligen innanför rutorna för den primära och sekundära preventionen enligt tabell 1. Som nämnts diskuteras här emellertid inte straffhotets allmänpreventiva och straffets individualpreventiva effekter, eftersom syftet med uppdraget är att de brottsbekämpande myndigheterna i högre grad ska ägna sig åt sådana preventiva åtgärder som inte är repressiva. Det är åtgärder innan brottet äger rum som fokuseras. Dessutom ett steg till – att stoppa brott i ett tidigt skede.

Om man studerar översikten i tabell 1 kan man slå fast att för de brottsbekämpande myndigheterna gäller det att fundera i termer av ytterligare brottsförebyggande insatser, utöver allmän- och individualprevention samt redan etablerade områden som information till skolor.

Tabell 2. Brottspreventiva ansatser

Primär prevention	
<i>Identifierar förhållanden i den fysiska och sociala miljön som möjliggör brott eller framkallar brott. Syftet är att motverka begynnande och pågående brottslighet och utsatthet för brott samt att minska rädslan för brott. Den försöker inte omedelbart påverka individen, utan i stället hela befolkningen genom den allmänna miljön och förhållandena i övrigt som påverkar brottsligheten.</i>	
Påverkan av näringslivet	Stimulera självreglering.
Utformning av miljö	Arkitektur. Tillträdeskontroll. Belysning. Lagstiftning görs mer ekobrottsssäker.
Myndighetssamverkan	Informationsutbyte om modus.
Övervakning	Patrullering. Generell kontroll.
Allmän prevention	Gripande och lagföring. Påföljder.
Skolväsendet	Undervisning om brott, brottsnivåer etc. Hur man skyddar sig. Rädsla för brott. Etik inom yrkesutbildning (även universitet).
Social prevention Privat säkerhet	Motverka arbetslöshet och fattigdom. "Jobb-träning". Företagens affärskontroll. Internkontroll.
Sekundär prevention	
<i>Tidig identifiering av potentiella gärningsmän och åtgärder för att hindra brotten. Det handlar om förmågan att korrekt identifiera och förutsäga problematiska personer och situationer. Till skillnad mot den primära preventionen är den sekundära inriktad på individer.</i>	
Identifiering och framtidsbedömningar	Tidig identifiering och bedömning av individuella problem.
Situationell prevention	Störa pågående verksamhet. Riktad kontroll. Prevision för brottsäkrare upphandling.
Identifiering av problem	Situationsspecifika åtgärder.
Närpolis	
Områdesanalyser	Identifiera områden eller branscher med hög brottslighet.
Missbruk	Prevention och behandling.
Skolan	Arbeta med potentiella ungdomsproblem.
Tertiär prevention	
<i>Handlar om personer som redan har begått brott och syftar till att se till att de inte begår brott i framtiden.</i>	
Punktmarkering av högaktiva ekobrottslingar	
Individualprevention	
Inkapacitering (inläsning) eller utestängning	Fängelse. Näringsförbud. Förlora yrkestrafik- eller serveringstillstånd.
Rehabilitering och behandling	Kurser i bokföring och företagarkunskap. Kurser i affärsetik.

I det följande ska det brottsförebyggande perspektivet utvecklas för ekonomisk brottslighet. Lämpligen kan det ta sin början i en diskussion om orsakerna till ekobrott. Återigen är det antingen benägenheten att begå brott eller de brottsalstrande situationerna man vill påverka.

4 Ekobrottslighetens orsaker

*Some people are honest all of the time.
Some people (fewer than the above) are dishonest all of the time.
Most people are honest some of the time.
Some people are honest most of the time.*
(Bologna och Lindquist, 1995:11)

Det finns många teorier om brottslighetens orsaker och det är inte möjligt att ens behandla de viktigaste i detta sammanhang. En ekobrottsforskare, James Coleman, har emellertid försökt att väga samman olika teorier till en förklaringsmodell. Framställningen tar därför sin utgångspunkt från Coleman (2001), som menar att ekobrott kan förklaras av tre faktorer:

1. motiv
2. neutralisering (motivdrivande bortförklaringar)
3. tillfälle

Motiv

Aktuell forskning visar att ekobrottslingarna i grova drag kan delas in i två kategorier (Weisburd m.fl., 2001):

- *krisreagerare*
- *tillfällästigare.*

Krisreagerarna svarar på någon form av märkbar kris (jämför Cressey, 1953). Dessa kriser kan vara av skiftande slag, men gemensamt är att gärningsmannen möter krisen genom att dra fördel av sin förtroendeställning. Han eller hon begår ett brott för att hantera en kris som hotar honom eller henne, familjen eller företaget. Utmärkande för krisreagerarna är att de *largely corresponds to images of respectability and conformity rather than instability and deviance* (Weisburd m.fl., 2001:59). En ekonomisk kris till följd av ett hårt konkurrenstryck kan utlösa en kris som gör att näringsidkaren bedömer att valet mellan att behålla företaget eller upphöra med verksamheten står mellan att begå brott eller följa lagen (jämför Alalehto, 1997).

Tillfällästigare svarar inte på en krissituation utan har i stället en vilja att dra fördel av ett specifikt tillfälle som möjliggör brott. De skulle aldrig ha begått något brott om inte ett särskilt tillfälle hade uppkommit. De kan också söka upp sådana tillfällen som de kan utnyttja. Tillfällästigare kan rekryteras av andra för att begå brott (konspiration). Liksom krisreagerarna delar också denna grupp de värderingar som gäller generellt i samhället.

Coleman (2001) menar att det för många ändå är en gåta varför framgångsrika personer begår ekobrott. Enligt honom ligger förklaringen i

personlighetsdrag som *riskbenägenhet* och *girighet* samt en strävan efter att *få ännu mer*. Andra ekobrottslingar fruktar att ramla ned på den sociala steget och förlora en status som de redan har uppnått (jämför *krisreagerare*). Samhällets framgångsmyt – att gå ut som vinnare i den ekonomiska konkurrensen – tenderar att uppmuntra sådana värderingar som befrämjar ekobrott (Coleman, 2001). Rädslan för att misslyckas gör att brotten är vanligare när verksamheten går dåligt än när den är i uppgång.¹⁶

Hittills har motivet fokuserats. Bakom den enskildes motiv finns normbildningen, som påverkar individens attityder. Familjen och skolan har stor betydelse för normbildningen och i den förebyggande översikten i föregående kapitel handlade flera åtgärder om att påverka och stötta familj och skola, både genom primär (generell) och sekundär (riskgrupper/situationer) prevention. Hur arbets- och affärlivet är organiserat påverkar också moralbildningen i samhället och motivationen för att begå brott.

Normbildningen påverkas i sin tur av samhällsutvecklingen. När de system som upprätthåller normerna förändras eller försvinner ökar också brottsligheten. Enligt den uppfattningen skulle skatteundandragandet mer bero på instabilitet i samhället till följd av snabba förändringar än exempelvis skatetryckets storlek (Lindgren och Theanderson, 2001).

Sutherland (1949) menar att kriminellt beteende *lärs in*. Det sker i miljöer där ett sådant beteende uppfattas som fördelaktigare än att följa lagen. Personer lär sig och socialiseras in ett kriminellt beteende som gäller i den specifika miljön. En sådan miljö är också isolerad från andra miljöer, där detta beteende anses felaktigt. Brottsalstrande miljöer kan vara allt från ungdomsgång till fasta organisationer som företag eller avdelningar inom ett företag. I de miljöer som är intressanta här – företag – lärs inte enbart tekniken för att begå brott in, utan också motiven för att bryta mot lagen.

Organisationer – och de normer som utvecklas där – bedöms vara en viktig förklaring till ekobrott (Vaughan, 1984; Jamieson, 1984). Även om personer slutar och nya tillkommer kan samma brottsliga verksamhet fortsätta (Sutherland, 1949).

"Alla andra gör det"

Att själv kunna bortförklara brotten anses utgöra en viktig del av motivationen för att begå ett brott för gärningsmannen. Ekobrottslingarna delar vanligen de värderingar som gäller i samhället i stort. Därför måste de kunna motivera brottet för att kunna fortsätta att betrakta sig själva som i grunden laglydiga. Det handlar inte om bortförklaringar i efterhand utan om motivationsdrivande neutraliseringar innan brottet begås.

¹⁶ Enligt Kahneman-Tverskyprincipen bedömer den enskilde förändringar av verksamhetens resultat på olika sätt (Wheeler, 1992). Således är nyttan av ökade vinster starkt avtagande. Däremot upplevs den förlorade nyttan till följd av ekonomiska förluster som proportionellt större. Detta leder i sin tur till en benägenhet att begå brott för att inte hamna på förlust. Om dessa förhållanden spreds i samhället, menar Wheeler, kanske möjligheterna ökar att övertala några personer om andra alternativ, som att gå i konkurs eller att leva på en lägre nivå, än att begå brott och bli stämplad som en brottsling. Detta är emellertid främst en kunskap för kronofogdemyndigheten och kreditgivare att använda i förebyggande syfte.

Exempel på neutraliseringar är att *alla andra gör det, det drabbar ingen fattig* eller *det är bara ett lån* (jämför Cressy, 1953). Neutraliseringar innebär att den enskilde kan ha *goda skäl* för brotten, som att rädda företaget och de anställdas försörjning. Här finns också en skillnad mellan män och kvinnor. Kvinnliga förskingrare anses benägna att rättfärdiga brottet genom att hänvisa till behov hos familjemedlemmar, männen bedöms oftare anföra affärs-mässiga skäl (Ingvaldsen, 2001).

I en omfattande kartläggning av det svarta arbetet framkom att en viktig neutralisering var fiffel eller oegentligheter på högre nivåer (RRV 1998:29). Höga fallskärmar till statliga bolagsdirektörer i företag i monopolställning var ett exempel på sådana affärer som gör att vanligt folk tar lätt på lite eget skattefiffel.

Tillfället

För att ett brott ska kunna begås förutsätts också en situation eller ett tillfälle att begå ett brott. Sådana situationer och tillfällen beror på hur arbets- och affärslivet är organiserat. Hur kontrollen är utformad är naturligtvis av stor betydelse för mängden brottstillfällen.

Skatteundandragande kan exempelvis till stor del förklaras med omfattningen av de möjligheter som står till buds för att komma undan skatt (Witte och Woodbury, 1985). När tillfällena minskar genom olika åtgärder sjunker också skatteundandragandet.

Coleman (2001) menar att – mot en bakgrund av det moderna samhällets konkurrenskultur – brottsutvecklingen på ekobrottsområdet kan förklaras mer av förekomsten av attraktiva tillfällen till att begå brott än av skillnader i människors motivation. I nästa kapitel utvecklas hur man genom att påverka tillfällena till brott kan få fram brottsförebyggande metoder.

5 Hur kan de brottsbekämpande myndigheterna förebygga ekobrott?

Poliser vet mycket, men kunskapen är inte systematiserad. Därför arbetar man ineffektivt. Poliser arbetar bara i det konkreta ärendet. (polis, SØK)

De förklarande faktorerna till brott är motiv, neutraliseringar och tillfällena till brott. I bakgrunden finns normbildningen. Motiven är invävda i personlighetsdrag, som utvecklats tidigt i livet och som påverkas av det moderna samhällets konkurrenskultur. Neutraliseringar finns allmänt tillgängliga. I dagens samhälle finns också många tillfällen till brott.

Vad kan då de brottsbekämpande myndigheterna göra för att förebygga ekobrott? Myndigheter som polis och åklagare har små möjligheter att inverka på avlägsna orsaker som grundats i de blivande gärningsmännens barn- och ungdomstid. Dessa myndigheter kan inte heller ensamma ha mer än en på sin höjd marginell inverkan på normbildningen och samhällskulturen. Att förebygga brott genom att de brottsbekämpande myndigheterna försöker påverka gärningsmännens motiv är därför knappast en framkomlig väg.

Samtidskulturen tillhandahåller en riklig mängd av neutraliseringar. I medierna råder knappast någon brist på skandaler. Man kan läsa om ett utbrett svartarbete, toppfigurer som förskingrar, misstänkta karteller inom bensinförsäljning och anläggningsarbeten, missbruk av offentliga medel samt till synes orimliga fallskärmar och pensionsvillkor. Dessa fenomen gör det möjligt att formulera neutraliseringar genom oegentligheter som förekommer *dar uppe*. Även här har de brottsbekämpande myndigheterna svårt att påverka och minska möjligheterna till neutralisering.

Då återstår möjligheten att minska tillfällena till brott. Det handlar konkret om att ändra förutsättningarna för att begå brott, som regelsystem, myndighetskontroll etc. Även på denna punkt måste möjligheterna anses vara begränsade. Skälet är att de brottsbekämpande myndigheterna befinner sig långt ifrån de situationer – tillfällena – där brotten begås.

De som kan påverka förutsättningarna är i stället hemmet, skolan och utbildningsväsendet. Samhällets kontrollfunktioner, som befinner sig närmare de situationer i vilka brotten sker, har stor betydelse. Det gäller exempelvis skattemyndigheten och dess informations- och kontrollverksamhet (skattebrott och bokföringsbrott) och fordringsägares kontroll av affärspartners (brott mot borgenärer och bokföringsbrott). Lagstiftaren kan också påverka brottstillfällena genom ändringar av regler och kontrollsystem. Vidare kan fackföreningar, branschorganisationer och i vissa fall företagets ledningar, revisorer och andra interna kontrollfunktioner påverka tillfällena till brott.

De brottsbekämpande myndigheterna borde kunna samverka med de aktörer som kan påverka tillfällena till brott.

Denna genomgång kan vid första påseende ge en dyster bild över de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att förebygga ekobrott. Myndigheterna har svårt att nämnvärt påverka brottsbenägenhet, motiv, möjligheter till neutraliseringar och tillfällesstrukturer. De brottsbekämpande myndigheterna kommer som regel in i bilden först när ett brott har begåtts. Shearing (1997) menar att i det kunskapsorienterade polisarbetet är polisen enbart en av aktörerna och ofta den minst betydelsefulla.

Men de brottsbekämpande myndigheterna har trots allt vissa resurser för att förebygga ekobrott. För det första har de stor kunskap om brottsligheten. Det gäller främst brottslighetens struktur, men även kända gärningsmän. Denna kunskap är visserligen spridd i organisationerna och föga systematiserad, men här finns stort utrymme till förbättringar. För det andra har de brottsbekämpande myndigheterna, med undantag för åklagarna, ett uttalat mandat i lagstiftningen att arbeta förebyggande. Det finns således ett stöd för att flytta fram positionerna på det brottsförebyggande området. För detta finns dessutom stora förväntningar, både från statsmakternas sida¹⁷ och, vilket framgår av enkäten, från personer inom de egna och samverkande organisationerna.

Kunskapen om brottsligheten måste användas tillsammans med andra aktörer

Kunskapen om brottsligheten – inte minst om att använda den mer systematiskt – och uppgiften att förebygga brotten är nycklarna för de brottsbekämpande myndigheterna att i högre grad än tidigare arbeta brottsförebyggande.

På ekobrottsområdet finns också andra aktörer som har stor kunskap om brottsligheten, det gäller inte minst samhällets kontrollfunktioner, som skattemyndigheten och tillsynsmyndigheten vid konkurs. De är också aktörer som kan göra mycket – sannolikt mest – för att förebygga ekobrott. Det är därför nödvändigt med en samverkan mellan de brottsbekämpande myndigheterna och kontrollfunktionerna. De brottsbekämpande myndigheternas viktigaste uppgift för att förebygga brott är att tillsammans med andra aktörer använda kunskapen för att själva agera eller underlätta för andra att agera.¹⁸

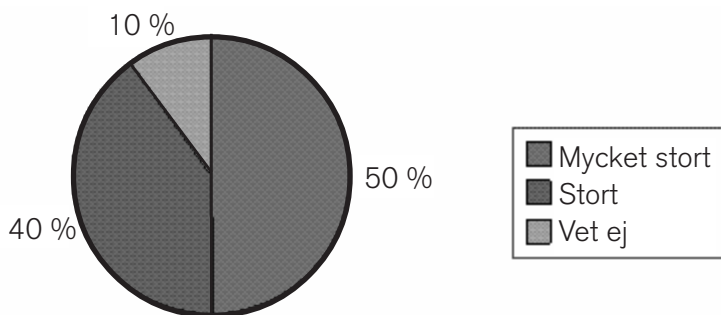
MEDARBETARNA ÄR MOTIVERADE FÖR ATT ARBETA FÖREBYGGANDE

Intresset är stort för att öka det brottsförebyggande arbetet hos dem som arbetar med ekobrottsfrågor. Detta framgår av enkäten.

¹⁷ Som exempel kan nämnas regeringens strategi mot den ekonomiska brottsligheten (Skr. 1994/95:217) och de årliga skrivelser som regeringen sedan dess årligen ger in till riksdagen.

¹⁸ Beroende på regeringsuppdragets utformning sätts de brottsbekämpande myndigheterna i fokus, men i grund och botten handlar det om att åstadkomma en kunskapsorienterad strategi mot ekobrott där de brottsbekämpande myndigheterna enbart är en bland många aktörer.

Diagram 5. Andel svarande om behovet av att förebygga ekonomisk brottslighet. Augusti 2002. n = 342



Resultatet visar att hälften anser att behovet av att förebygga ekonomisk brottslighet är mycket stort. Även uttryck som *behovet är enormt*, förekommer i längre och beskrivande enkätsvar. Det är också många som anser att behovet är *stort* och summerar man *mycket stort* och *stort* blir resultatet ännu tydligare, nämligen att 90 procent anser att behovet av att förebygga ekobrott är stort eller mycket stort. Tio procent har valt att svara att de inte känner till hur stort behovet och svarat *vet ej*.

Det intressanta är att ingen har svarat att behovet är litet, obefintligt eller att det som görs i dag är tillräckligt, eller rent av att det inte går att förebygga och därmed onödigt att lägga resurser på det.

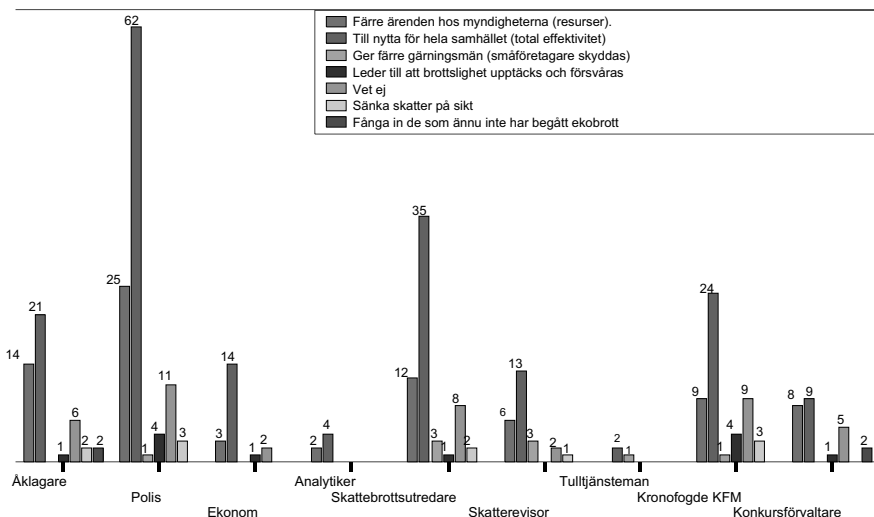
MEDARBETARNA SER STORA FÖRDELAR FÖR HELA SAMHÄLLET

Motivationen för att arbeta förebyggande styrs bland annat av uppfattningen om vilka fördelar som finns med att förebygga ekobrott.

Resultatet visar att en stor majoritet av dem som svarat, oavsett yrkeskategori, tydligt och klart anser att ett förebyggande arbete är till nytta för hela samhället. Det viktiga är den totala effekten, det vill säga att alla tjänar på att brotten förebyggs.¹⁹ Andra fördelar är att antalet ärenden hos myndigheterna minskar. Det finns också svarande som strategiskt menar att om man förhindrar en kriminell debut får man färre så kallade kroniska brottslingar.

¹⁹ Detta resultat korresponderar med uppfattningen om behovet av att förebygga är mycket stort, liksom resultatet på frågan om vi gör mer idag för att förebygga än förr, där majoriteten svarade nej eller var tveksamma.

Diagram 6. Antal svarande fördelade på yrkeskategorier och deras svar på frågan: "Vilka fördelar ser Du med att arbeta ekobrottsförebyggande?" Augusti 2002. n = 342



Ekobrott är på flera sätt enklare att förebygga än många traditionella brott

Ekobrott är svåra att upptäcka, eftersom de döljs av organisationens funktionella normalitet och av gärningsmannens legitimitet. Men det som är nackdelar i detta sammanhang innebär också möjligheter för att förebygga brotten, eftersom dessa begås inom organisationer med många, täta och långvariga kontakter med potentiella brottsförebyggare som anställda, leverantörer, kreditgivare, kontrollmyndigheter, branschorganisationer och fackföreningar (Kramer, 1992). Dessutom är den brottsliga verksamheten starkt knuten till lagstiftning. Det är en stor skillnad mot många traditionella brott som ofta sker helt utanför liknande fasta strukturer (Kagan, 1984).

Ett systematiskt betraktelsesätt av olika ekobrott borde därför skapa goda förutsättningar för att förebygga brotten, med tanke på att det finns fler möjliga åtgärder i form av alla potentiella brottsförebyggare och deras resurser. Utmaningen ligger i att sprida kunskapen om vilka möjligheter som finns och att nå ett sådant kunskapsläge att det går att utnyttja alla åtgärder som står till buds.

Samtidigt som möjligheterna att förebygga är stora finns också en rad hinder, som också har kommit fram i enkätundersökningen. I det följande redovisas dessa.

KUNSKAPEN ÄR OTILLRÄCKLIG OCH SPLITTRAD

Det är inte enbart ett stort problem för myndigheterna att systematisera den kunskap som finns inom myndigheten. Informationen är också splittrad mellan många myndigheter, både brottsbekämpande och kontrollerande. Till detta kommer den kunskap som finns inom näringsliv och fackliga organisationer, genom forskning och hos myndigheter i andra länder. Dessutom är kunskaperna om att förebygga ekobrott otillräckliga i jämförelse med traditionell brottslighet.²⁰ En viktig framtidsfråga är att minska dessa problem.

FÖR MÅNGA KOCKAR

Både i enkätundersökningen och vid det förebyggande seminariet den 5 november 2002²¹ riktades kritik mot att det är för många myndigheter som bekämpar ekobrott. Flera av dem som besvarat enkäten är kritiska till revirtänkandet mellan de olika myndigheterna, som bland annat bottnar i resursbrist. Detta leder till bristande effektivitet.

En skattebrottsutredare menade att det *krävs att alla har en helhetssyn och att man undviker revirtänkande. Alla måste vara medvetna om att man ingår i en samlad resurs och att den samlade resursen är stark endast om den drar åt samma håll. Det krävs större resurser för att aktivt kunna söka upp brottsligheten.*

BEHOV AV INTERNA MÅL

En skattebrottsutredare i enkätundersökningen pekade på problemet med *resultatinriktat arbete* och menade att det ekobrottsförebyggande arbetet blir lidande, eftersom det inte kan mätas och därför inte prioriteras av arbetsgivaren.

Organisationsteoretisk forskning visar att organisationer fungerar på ett sådant sätt att medarbetarnas aktiviteter kontrolleras så att de kan belönas eller bestraffas (Ahrne, 1990). Organisationer tenderar att kontrollera sina anställda genom att noga ange standardiserade handlingsmönster och knyta organisatoriska belöningar och bestraffningar till dessa (March och Simon, 1958). Arbetsuppgifterna utformas efter möjligheten att koordinera och kontrollera dem. Som exempel anger Ahrne (1992) att resultatet av en försäljares verksamhet inte i första hand är en nöjd kund, utan pengar i kassan. För en socialsekreterare är resultatet i första hand inte en klient som fått hjälp, utan en ifylld blankett och ett avslutat fall. Resultatet av en lärares arbete är inte i första hand elever eller studenter som fått nya kunskaper, utan betyg och statistik över examinationer.

Översatt till de brottsbekämpande myndigheterna är den viktigaste uppgiften inte att minska brottsligheten och öka tryggheten, utan att hantera de anmälningar som kommer in och att avgöra ärenden. Det finns en kontroll inbyggd i själva utformningen av arbeten i organisationer. Att fylla i blanketter, ta betalt för varor och utföra examinationer innebär samtidigt en kontroll av den som utför uppgifterna. Dessa former av diskret kontroll innebär att organisationens medlemmar på olika sätt leds till att begränsa sin uppmärksam-

²⁰ Under 2003 kommer en antologi att ges ut i Ekorådets regi med uppsatser om att förebygga ekobrott. I Ekorådet samverkar cheferna för de centrala myndigheterna på ekobrottsområdet, både med kontrollfunktioner och med brottsbekämpande uppgifter.

²¹ Se kapitel 1 om arbetets bedrivande.

het till vad organisationen har definierat som relevant (Ahrne, 1992). Det ligger därför nära till hands att i en myndighet som hanterar ärenden kommer förvaltningen av dessa i första hand, medan brottsförebyggande åtgärder som inte lika tydligt låter sig mätas inte värderas lika högt.

En metod för att driva de förebyggande frågorna är att organisationerna på det brottsbekämpande området formulerar uppgifter och mål på ett sådant sätt att det brottsförebyggande arbetet går att mäta och kommunicera i organisationen. I annat fall riskerar det brottsförebyggande arbetet att enbart utgöra en marginell företeelse.

SEKRETESS ÄR FORTFARANDE ETT PROBLEM

Information är helt avgörande för att förebygga och bekämpa ekobrott. Skälet är att ekobrotten inte är lika uppenbara som traditionella brott. Därför kan det krävas information om exempelvis ett företags tidigare skattebetalningar för att rätt kunna bedöma om det finns indikationer på brott.

Av de kontakter som tagits med personer verksamma i kontroll- och rättskedjan framgår dels att det finns en grundmurad osäkerhet om vad sekretessreglerna egentligen föreskriver vid utbyte av information, dels att reglerna – i den mån de är klarlagda – ger för litet utrymme för att utbyta information.

Trots utbildningssatsningar är det tydligt att osäkerheten fortfarande är stor och följderna är att man antingen bryter mot reglerna eller är alltför försiktig, vilket hämmar effektiviteten. Det är därför viktigt för myndigheternas metodik att arbeta mer med sekretessfrågorna. En polis vid Finanspolisen menade att

... som det känns idag är lagstiftningen till för dem som begår brott, kryphålen är många. Det är svårt att få någon lagförd på grund av olika hinder, som t ex sekretess, datalagar, datainspektionens bestämmelser, m.m.

ÄVEN BEFOGENHETER ÄR ETT BESVÄRLIGT OMRÅDE

Av intervjuer och av enkätundersökningen framgår också att det råder en osäkerhet om vilka befogenheter som gäller.²² En polis vid EBM menade att

... lagarna och verktygen reglerar inte arbetet på ett tillfredsställande sätt. Vi är ofta osäkra och oeniga om vad vi får eller kan göra i detta arbete.

En kronofogde menade att

... det känns också som att vi emellanåt opererar i lagstiftningens utmarker. Det verkar inte vara helt klart vad som gäller för polisens och SKM:s PEK-verksamhet t ex. För något år sedan blev det också polisutredning kring informationsutbytet mellan myndigheter. Åklagare och kronofogdar har också ibland olika uppfattningar om hur gemensamma "tillslag" ska genomföras i praktiken.

²² Från skattehåll förs behovet av att kunna göra oanmälda besök fram, för att exempelvis kunna kontrollera bokföringen.

En chefsåklagare vid EBM påtalade det juridiska problemet med kontroll, som ibland ingår i det förebyggande arbetet, samt hinder med sekretesslagen:

Samverkan mellan myndigheter försvåras av sekretessregler, förebyggande får egentligen inte innefatta kontroll. Särslagstiftning skulle underlätta. Andra aktörer försöker ibland utöva kontroll, vilket kan vara olagligt i polismans närvaro. Om branschorganisationer och SKM vill arbeta som tidigare kanske polismyndigheten inte lagligen kan medverka, trots att brottsförebyggande – i vart fall i klassisk mening – främst är en polisiär uppgift. Huvudansvaret kan därför inte överlåtas på annan myndighet!

Hur myndighetssamverkan ska gå till och vem som får göra vad är viktiga frågor för att få till stånd vissa typer av praktiskt fungerande åtgärder.

6 Mot en kunskapsorienterad ekobrottsbekämpning

Vi måste börja arbeta mer systematiskt. (polis, SØK)

Innan de brottsförebyggande metoderna diskuteras måste frågan om ett kunskapsorienterat arbete tas upp. I annat fall kommer aldrig arbetet med att förebygga brott att bli framgångsrikt.

För att kunna medverka till att brott förebyggs – och inte enbart reagera på redan genomförda och upptäckta brott – bör man veta var brotten äger rum och vilka faktorer som möjliggör brotten. Erfarenheterna från traditionell brottslighet är att polisen ofta lägger tonvikten på medlen i stället för målen när den arbetar förebyggande (Goldstein, 1979). Polisen arbetar ärendestyrkt och har sällan hela bilden klar för sig om orsakerna till brotten. Det problemorienterade polisarbetet bygger på att polisen ska lösa problem och rikta in sig på de underliggande orsakerna till brottsligheten i stället för att enbart reagera (Visher och Weisburd, 1998).

Mycket kan därför göras för att systematisera den kunskap som finns. Genom att kartlägga tillfällesstrukturerna för olika brott går det också att dra slutsatser om hur dessa strukturer ska kunna förändras (Clark, 1990). För att få till stånd ett förebyggande arbete värt namnet på ekobrottsområdet bör man arbeta problemorienterat. Det arbetssättet har främst utvecklats inom närpolisen och beskrivs inte närmare här. De erfarenheter som finns av det problemorienterade arbetet mot traditionell brottslighet behöver anpassas till den ekonomiska brottsligheten med dess särskilda kännetecken, som att brotten sker inom ramen för legitima och samhällsnyttiga verksamheter samt att brotten är svåra att upptäcka.

Den faktiska ekobrottsligheten måste kartläggas

Ekobrott är spaningsbrott, och den registrerade brottsligheten är snarare ett resultat av hur samhällets kontrollfunktioner arbetar än hur den faktiska brottsligheten ser ut (BRÅ, 2002:7). För ett problemorienterat arbete på ekobrottsområdet måste därför stor möda ägnas åt att få en rättvisande bild av hur den faktiska brottsligheten ser ut. Det räcker inte med att, som för många traditionella brott, studera statistiken över anmälda brott. I det följande beskrivs några metoder som kan användas för ett problemorienterat arbete på ekobrottsområdet. Även om metoderna inte är utvärderade har vi försökt att göra en grov bedömning av den preventiva effekten och resursåtgången. Skälet till att vi försökt oss på dessa bedömningar har att göra med rapportens syfte. Ambitionen är att inspirera till ett nytt förhållningssätt i arbetet, inte att skriva exakta recept, vilket inte heller hade varit möjligt.

UNDERRÄTTELSETJÄNST PÅ EKOBROTTSOMRÅDET

Typ av brottslighet Prevention	Generell, särskilt svårupptäckt. Gör det mer riskabelt att begå brott. Kunskaperna kan också öka för alla former av förebyggande åtgärder.
Bedömd preventiv effekt	Relativt begränsad direkt effekt, men större indirekt effekt genom att informationen kan användas till många åtgärder.
Resursåtgång Nackdelar Fördelar	Stor. Leder till få förundersökningar. Ger kunskap om brottslighetens omfattning och struktur, viktigt för trovärdigheten att slå mot den svårupptäckta brottsligheten.

Arbetsgruppen för spaning mot ekonomisk brottslighet (SPANEK) föreslog redan 1979 att polisen fortlöpande skulle rikta en allmän uppmärksamhet mot de sektorer av näringslivet som erfarenhetsmässigt kan vara, eller till följd av särskilda omständigheter som strukturförändringar, kan bli aktuella för ekonomisk brottslighet (*informativ spaning*). Härigenom kunde exempelvis lagstiftningsåtgärder initieras på ett tidigt stadium. En mer offensiv spaning föreslogs ta sikte på kartläggning av företeelser som kunde utgöra brott eller personer som kunde anses inbegripna i kriminalitet utan att direkt brottsmisstanke förelåg (*kartläggande spaning*). Det kunde gälla anmärkningsvärda penningrörelser, i en viss bransch eller hos en viss person, kapitalöverföringar till andra länder utan rimliga relationer mellan affärsparterna, utbud av varor eller tjänster som prismässigt och arbetstidsmässigt avviker, nyetablering av företag eller andra juridiska personer i vissa sektorer etc.²³

Underrättelsetjänsten, med inriktning på ekobrott, framstår fortfarande som ett försummat område alltsedan 1970-talet. I dagsläget har Finanspolisen en viss underrättelseverksamhet mot ekobrott. Dessutom hanterar den samtliga penningtvättsanmälningar, som inte sällan är kopplade till ekobrott. Polismyndigheternas kriminalunderrättelsetjänster (KUT) är i princip inte alls inriktade på ekobrott. Ekobrottsmyndigheten driver inte någon underrättelsetjänst, men varje avdelning har en specialenhet som sysslar med spaning. Skattebrottsenheterna har författningsstöd för att använda underrättelseregister. Deras underrättelsetjänst är under uppbyggnad.²⁴

Situationen i Sverige är därför att inte någon instans har den fullständiga bilden av vad som sker på ekobrottsområdet. Det är också små resurser som läggs ned på underrättelsetjänsten. Resursläget tycks förvärras genom att Finanspolisen får allt fler anmälningar som en följd av att anmälningskyldigheten har utvidgats under senare tid. Det är viktigt att det finns kapacitet att hantera den information som kommer in.

I Danmark har man kommit längre. Där har SØK en informationscentral som samlar in uppgifter och förmedlar dem vidare. Man arbetar numera

²³ Den *riktade spaningen* syftade emellertid till att fastställa brott och klarlägga vem som kunde misstänkas för brottet. Som exempel angav utredningen kartläggning av personers ekonomiska förhållanden och nätverk.

²⁴ Dessutom har tullen en underrättelsetjänst.

med en inriktning på projekt, som man anser ger bättre resultat än att enbart samla in en mängd information. Till informationscentralen kommer även penningtvättsanmälningarna, som också ger en bild av vad som sker.

Erfarenheterna från Danmark är att om underrättelsetjänsten arbetar med en för vid inriktning, leder det inte till särskilt många förundersökningar. Däremot blir det fler förundersökningar om informationsinsamlingen bedrivs i projektform och med en tydlig inriktning. Av litteraturen framgår också att det proaktiva underrättelsearbetet inte leder fram till särskilt många konkreta fall (Shapiro, 1984). Men det finns två skäl till varför en ökad satsning på underrättelsetjänst kan motiveras. För det första är det viktigt att kompensera för de bristfälliga kontrollsystemen, som ofta upptäcker ganska tydliga och därmed mindre allvarliga brott. Det är inte kvantiteten som är viktig, utan kvaliteten. Syftet är att visa att upptäcktsrisken är högre efter att arbetet har blivit mer proaktivt. För det andra ger underrättelsetjänsten ett värdefullt bidrag till vad som är *på gång* och vilka sektorer som kontrollen bör förbättras på eller där andra åtgärder bör vidtas. Härigenom ökar förut-sättningsgrupperna för att kunna förebygga brott i ett tidigt skede.

SØK har fem efterforskningsgrupper som är specialiserade på olika typer av brottslighet: till exempel bolagstömningar, börskriminalitet och investeringsbedrägerier. Fördelen är att expertkunskap byggs upp inom dessa grupper. Det är därför inte någon överdrift att säga att det är där som landets främsta experter på de aktuella brottsformerna finns.

SØK har laglig rätt att bearbeta uppgifter om man har den lägsta formen av misstanke, som kan uppstå på grund av exempelvis en tidningsartikel. I arbetet ingår också att gå igenom medierna. Sedan kan man vidarebefordra information, exempelvis uppgifter från en penningtvättsanmälan om personer som har ”för mycket” pengar.

KONTROLLFUNKTIONERNA HAR KUNSKAP TIDIGAST

Med en förebyggande ansats är det viktigt att upptäcka nya tendenser i ett tidigt skede för att kunna ingripa och minimera skadan. De brottsbekämpande myndigheterna ligger som regel inte först i kunskapskedjan när det gäller nya tendenser, eftersom dessa sällan upptäcker brott utan utreder brott som andra har upptäckt och anmält. De som först möter skatterelaterad och konkursrelaterad brottslighet är skattemyndigheten, konkursförvaltarna och kronofogdemyndigheten. För andra ekobrott är det andra kontrollfunktioner. Därtill kommer skadelidande som företag och enskilda för exempelvis bedrägerier.

På många platser i landet finns ett organiserat samarbete mellan de brottsbekämpande myndigheterna och myndigheter med kontrollfunktioner. Dessa samverkansformer är mycket viktiga.

DE SOM LÄMNAR UPPGIFTER MÅSTE FÅ NÅGOT TILLBAKA

När SØK inrättade sin Informationscentral under 1980-talet infördes rutinen att underrättelsepersonal varje år besöker de lokala polisdistrikten och åklagarmyndigheterna.²⁵ Motivet är att förankra vad Informationscentralen kan bistå med för uppgifter och betona vikten av att information kommer in från fältet. Erfarenhetsmässigt ökar sådana besök informationsmängden, och

²⁵ Besöken sker numera glesare till följd av resursbrist.

fördelen är att aktörerna på lokal nivå ser att informationen kommer till användning. Samarbetet skapar en positiv spiral och ger ytterligare information. Vanliga frågor från polis- och åklagarmyndigheter kretsar kring modus, personer och företag. Finanspolisen har också erfarenheten att när man går ut med uppgifter till företag och allmänhet kommer också information in. Det gäller därför att ha flera stödande system som gör att man får in information. Finanspolisen arbetar också med återkoppling och meddelar vad som händer med deras utredningar (som de kallar för rapporter).

Resultat från skatterevisioner, forskning och andra källor bör utnyttjas

Kunskap om den dolda brottsligheten är nödvändig för att man korrekt ska kunna skatta brottsutvecklingen. Bristande kunskap om den dolda brottsligheten kan medföra felaktiga slutsatser om brottstrender och felaktiga utvärderingar av brottsbekämpande och brottsförebyggande insatser samt en felaktig styrning av dessa (Persson, 1972).

Det är därför nödvändigt att kunskapen från förundersökningar läggs samman med annan information, inte minst uppgifter som kan säga något om mörkertalet. I annat fall finns en risk för att för stor uppmärksamhet ägnas åt den synliga brottsligheten, som inte behöver vara detsamma som den allvarligaste brottsligheten (Korsell, 2002). Det gäller erfarenheter från myndigheters kontrollverksamhet, inte minst av slumpmässiga revisioner. Skattemyndigheten har exempelvis genomfört branschkartläggningar och tar också fram resultat från den löpande revisionsverksamheten. Den forskning som finns kan också användas. Det gäller också internationell forskning.

TWIN TRAC – FÖRUNDERSÖKNINGAR ANVÄNDS OCKSÅ FÖR ATT FÖREBYGGA BROTT

Typ av brottslighet	Generell.
Prevention	Vanligtvis göra det svårare respektive mer riskabelt att begå brott.
Bedömd preventiv effekt	Hög.
Resursåtgång	Medel.
Nackdelar	Begränsad till den registrerade brottsligheten.
Fördelar	Ger god kunskap om brottsligheten och stora möjligheter att förebygga brott genom strategiska åtgärder som exempelvis lagstiftning, förändrade rutiner och kontroll.

Insamling av information behöver inte vara komplicerad utan kan börja med det material som redan finns, men som sällan används i förebyggande syfte. Om de brottsbekämpande myndigheterna gick tillbaka till sina förundersökningar och studerade dessa tillsammans med frågan om hur dessa brott kunde uppkomma, borde det vara möjligt att få fram svaga punkter i lagstiftning, myndighetskontroll, rutiner hos affärspartners etc. som sedan kan användas förebyggande.

Genom att systematiskt gå igenom och bearbeta ett sådant material bör mycket kunskap kunna vinnas. Kunskap som sedan, beroende på den systematiska metodiken, kan ge stor trovärdighet och som kan förmedlas till de aktörer som har praktisk möjlighet att göra något åt problemet, såsom den egna myndigheten, myndigheter med kontrollfunktioner, lagstiftaren, branschorganisationer etc.

Denna metodik att använda förundersökningar enligt två spår – binda gärningsmän till en brottsmisstanke respektive dra förebyggande slutsatser – har fått namnet Twin Trac (Dekker, 2000).

Genom Twin Trac behöver inte en förundersökning som aldrig lett fram till en fällande dom ses som ett misslyckande. I stället kan man dra värdefulla förebyggande slutsatser som gör att framtida brott undanröjs.²⁶ Dessa erfarenheter kan också spridas inom rättsväsendet genom Visdomskartoteket (se nedan). En *misslyckad* förundersökning kan härigenom vara den som åstadkommit störst nytta, inte genom att binda en enskild gärningsman utan genom att ha stoppat många blivande gärningsmän från att begå brott.

VISDOMSKARTOTEK OM BROTTSFÖREBYGGANDE ÅTGÄRDER

Typ av brottslighet	Generell.
Prevention	Stor variation.
Bedömd preventiv effekt	Stor variation.
Resursåtgång	Medel, under förutsättning att databasen även tillgodoser andra behov.
Nackdelar	Ställer krav på lansering, ständig uppdatering och utveckling för att den ska bli intressant för användarna.
Fördelar	Skapar förutsättningar att sprida kunskap inom den egna myndigheten och andra organisationer.

SØK har ett register som kallas för Visdomskartoteket. Det är manuellt, men ska nu läggas över på data. Det innehåller en mängd juridisk information om ekonomisk brottslighet, exempelvis vilka beviskrav som ställs för vissa brott och lämpliga utredningsmetoder. Registret är indelat i lagrum. Härigenom kan all relevant kunskap hållas samman och förnyas till nytta för polis och åklagare i hela Danmark. Visdomskartoteket är mycket uppskattat och uppges ha bidragit till en ökad effektivitet i de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet.

Liknande register skulle kunna tas fram hos de brottsbekämpande myndigheterna i Sverige. Det bör då även innehålla information om ekobrottsförebyggande åtgärder. Exempelvis kunde metoder, utvärderade projekt, goda och dåliga erfarenheter och referenser till litteratur finnas tillgängliga. En möjlig väg är att databasen görs åtkomlig via myndigheternas intranät.

²⁶ Arbetssättet kan ses som en kompensation för att myndigheter tenderar att hantera ärenden för sig: *Cases enter the system one by one, and they are processed one by one. This creates an intelligence gap about the relations among and between cases. It is difficult to link patterns of illegal behavior to single or similar violators and thus to deal with the sources rather than merely the symptoms of these patterns.* (Black, citerad i Hawkins och Thomas, 1984:12)

ERFARENHETSUTBYTE OM FÖREBYGGANDE METODER

Typ av brottslighet	Generell.
Prevention	Stor variation.
Bedömd preventiv effekt	Stor variation.
Resursåtgång	Medel.
Nackdelar	Kräver långsiktigt arbete.
Fördelar	Skapar förutsättningar att sprida kunskap inom den egna myndigheten och andra organisationer.

Som ett komplement till Visdomskartoteket kan konferenser och seminarier anordnas för att utbyta erfarenheter av förebyggande metoder. Vid besök hos olika myndigheter har det kommit fram att erfarenhetsutbyte om brottsförebyggande metoder sällan förekommer mellan myndigheter och inom myndigheters olika regionala enheter. Erfarenhetsutbyte mellan myndigheter inom olika länder är mycket ovanligt.

På den traditionella brottslighetens område förekommer emellertid ett utbyte mellan de lokala brottsförebyggande råden. Om det ekobrottsförebyggande arbetet skjuter fart är det viktigt att se till att goda metoder (good practice) sprids i samhället. Det kan därför vara lämpligt att ekobrottsförebyggande seminarier eller konferenser anordnas och att dokumentation tas fram.²⁷

UTVÄRDERING

Typ av brottslighet	Generell.
Prevention	Ett medel för att uppnå effektiv prevention.
Bedömd preventiv effekt	Ett medel för att uppnå effektiv prevention.
Resursåtgång	Medel.
Nackdelar	Mäter ibland fel saker.
Fördelar	Ökar effektiviteten.

I det kunskapsorienterade arbetet är utvärdering av genomförda insatser av grundläggande betydelse. I annat fall finns en risk för ineffektivitet. Trots detta är det inte särskilt vanligt med utvärderingar.

Men det gäller att se upp. På det brottsförebyggande området är erfarenheten att mål och medel kan byta plats, vilket inte alltid uppmärksammas om utvärderingarna inte sker med vetenskapliga metoder (BRÅ, 1997:2). Exempelvis kan föreningsdeltagande anges som ett medel för att förebygga ungdomsbrottslighet. Utvärderingar kan sedan visa att det goda resultatet av projektet består i att medlemsantalet har ökat. Men då är det enbart medlen som bedöms, inte deras verkan.

²⁷ För myndigheter med kontroll och tillsynsfunktioner har vid åtskilliga tillfällen förts fram vikten av att ett systematiskt erfarenhetsutbyte sker, se bland annat Kontrollen inom välfärdsystem och inkomstbeskattning, RRV 1999:39A och Tillsynsutredningens betänkande Statlig tillsyn. Granskning på medborgarnas uppdrag (SOU 2002:14).

7 Prioriteringar och riskbedömningar

Det är nödvändigt att prioritera eftersom resurserna alltid är otillräckliga. Men hur ska vi prioritera? Erfarenheterna visar att det brottsförebyggande arbetet sällan baseras på kartläggning och analys (jämför problemorienterat polisarbete), varken av den egna organisationens förutsättningar och behov eller av de problem som ska förebyggas (Torstensson och Wikström, 1994). I stället styrs det förebyggande arbetet av trender, idéer och andras erfarenheter. Därför är det nödvändigt att som ett led i det problemorienterade arbetet, ta fram någon form av riskbedömningsmodell för att strukturerat kunna skilja det som är viktigt från det som inte är så viktigt.

Ekobrottsbekämpningen är ärendestyrd, och det är i praktiken skattemyndigheten och konkursförvaltarna som bestämmer vad de brottsbekämpande myndigheterna ska ägna sig åt (Korsell, 2003).²⁸ Det är kanske inte ett arbets sätt som leder till bästa möjliga resultat, att minska brottsligheten. Ett större mått av egeninitierat proaktivt arbete kan därför ha större effekt (Kagan, 1984)

Risk kan definieras som sannolikheten för att något negativt ska inträffa (= hot) multiplicerat med skadan (RSV, 2002; Tullverket, 2001). För att beräkna hotet måste man ta hänsyn till faktorer som sannolikheten för att något inträffar till följd av bland annat potentiella gärningsmäns intentioner och vilken kapacitet de har i form av resurser, kunskap och organisatorisk struktur (jämför Black m.fl., 2000). För att bedöma skadan kan en uppdelning göras av olika skador. I en översikt av skador nämns följande (Korsell och Heber, 2002):

- ekonomisk skada
- hälsa och sociala problem (som personskada och arbetslöshet)
- yttre miljö
- förtroende och moral (ingår ofta i begreppet social skada)
- rädsla och osäkerhet (ingår ofta i begreppet social skada)
- näringslivsförhållanden (som illojal konkurrens)
- rättsväsendet (som korruption)
- politisk skada (demokratiska systemet)
- internationella relationer.

För den organiserade brottsligheten kan till och med skador på det demokratiska systemet (politisk skada) förekomma.

I det följande redovisas en riskbedömningsmodell där först de olika gärningarna beskrivs. Som exempel har tre gärningstyper tagits upp. Modellen följer här RSV:s så kallade bruttolista där ett stort antal feltyper finns angivna. Härfter ska olika skador tas upp, i enlighet med Tullverkets modell. För

²⁸ Även kontrollfunktioner är ärendestyrd. Kagan (1984) ger ett exempel på yrkesinspektörer som lägger ned för lite tid på farliga arbetsplatser utan ägnar sig åt att kontrollera i stort sett välfungerande arbetsplatser, men med mycket klagomål eftersom personalen har stort inflytande.

enkelhetens skull är här enbart ekonomisk och social skada angiven. Det är naturligtvis önskvärt om belopp kan anges, men många gånger är det knappast möjligt. I stället får man så gott det går beskriva skadorna med ord. Vidare måste hotet bedömas för varje specifik skada. Även på denna punkt är det önskvärt om siffror kan användas, men troligen blir det nödvändigt att beskriva hotet i ord. Sedan summeras skadorna och hotet var för sig och risken för varje skadetyper kommer fram. På detta sätt kan nu ett stort antal gärningar riskbedömas i ett sammanhang. Detta underlättar en analys om vad som kan göras och av vem.

RISKBEDÖMNINGSMODELL²⁹

Brottslig gärning (nedbrutet i underkategorier)	Smuggling av alkohol (yrkesmässigt)	Smuggling av alkohol (husbehov)	Distribution (detaljist) av smugglad alkohol)
Ekonomisk skada			
Hot (sannolikhet)			
Summa			
Social skada			
Hot (sannolikhet)			
Risk (skada x hot), värdera olika risker särskilt beroende på skadetyper			
Inventering av motåtgärder riktade mot resp. hot och/eller skada			
Inventering av resurser			
Val av motåtgärder (prioriteringar)			
Resultat Utvärdering Ny riskbedömning			

²⁹ Efter Korsell och Heber, 2002.

När riskerna är på plats återstår att inventera vilka åtgärder som kan vidtas, hur resursläget ser ut och vem som ska göra vad. En riskbedömning måste göras tillsammans med andra aktörer, främst samhällets kontrollfunktioner. Syftet är att komma fram till vem som ska göra vad. Exempelvis kan ett riskområde lämpligen åtgärdas genom att skattemyndigheten ökar informationsinsatserna, samtidigt som man sprider uppgift i medierna om att området kommer att specialgranskas. Särskilda resurser läggs på kontroll och de brottsbekämpande myndigheterna kan lägga vissa underrättelse- och spaningsresurser där. Vidare kan man se till att snabbt få fram några brottmål. Åtgärderna i detta exempel innebär att tyngdpunkten ligger hos skattemyndigheten.

Slutligen måste man bedöma om åtgärderna lett till önskat resultat. Samtidigt fortsätter modellen att fyllas på med uppgifter om förändringar i gärningar och hot. Riskbedömningen måste vara levande och pågå kontinuerligt.

8 Generella erfarenheter av det brottsförebyggande arbetet – vad fungerar?

Det finns ingen standardlösning

Den kanske viktigaste erfarenheten är att det inte går att tillämpa en generell förebyggande metod för olika typer av brott (Visher och Weisburd, 1998). Felet med de tidiga förebyggande metoderna var att man inte beaktade den stora variation som finns för olika gärningar och gärningsmän. Eftersom det finns många olika orsaker till och möjligheter att begå brotten måste också många metoder användas för att förebygga dem. Visher och Weisburd (1998:229) citerar Clark, som menar att:

(...) recent preoccupation with offender pathology and the desire to construct general statements about crime, deviancy, and rule breaking have consistently diverted attention from the important differences between types of crime, the people committing them, the nature of the motivations involved, and the behaviors required.

På ekobrottsområdet har det förebyggande arbetet i hög grad utgjorts av information och PEK-besök. På liknande sätt som myndigheterna med dåligt resultat försökt förebygga traditionella brott med ett begränsat antal metoder, kan myndigheterna på ekobrottsområdet kritiseras för att använda ett fåtal *standardlösningar* på en rad olika brott och gärningsmän.

Det är lämpligt med många åtgärder mot en viss typ av brott

Många olika typer av förebyggande åtgärder bör sättas in för att förebygga en viss typ av brott (Lehtola och Paksula, 2000). Som ett exempel kan nämnas ett program för att minska inbrotten i Storbritannien, där inte mindre än 300 olika förebyggande åtgärdsprogram infördes.

För att motverka en viss typ av ekobrott kan det därför vara lämpligt att införa någon form av program, som exempelvis kan omfatta ett brett spektrum av åtgärder, som lagstiftning, kontroll, information och underrättelse-tjänst.

Förebyggande åtgärder måste vara fokuserade

Vilka typer av brottsliga gärningar och gärningsmän det är fråga om bestämmer också vilken typ av åtgärder som bör sättas in (Visher och Weisburd, 1998). Återigen är det den stora variationen av gärningar och gärningsmän som gör det nödvändigt att kunna bemöta med adekvata åtgärder om syftet är att förebygga ett visst beteende.

Erfarenheterna har också visat att förebyggande program som misslyckats aldrig har införts ordentligt.

9 Situationell prevention mot ekobrott

(...) *we see the offender as a thinking person, as a person who makes choices that are rational and sensible from his or her point of view.* (Lehtola och Paksula, 2000)

Levi (2001), som har reflekterat över vad som fungerar för att motverka ekobrott, menar att man ska rikta in sig på tre vägar.

1. Åtgärder för att öka upptäcktsrisken och minska tillfällena till att begå brott (tillfället).
2. Åtgärder för att minska möjligheterna till neutralisering (minska bortförklaringarna för att begå brott).
3. Kreativa åtgärder för att göra det möjligt att bli framgångsrik utan att bryta mot lagen.

Genom den situationella brottspreventionen är det möjligt att rikta in åtgärder enligt punkterna 1 och 2.³⁰ Den situationella brottspreventionen utgår från att påverka tillfällesstrukturen så att det blir svårare eller mer riskabelt att begå brott, ger minskad vinning av brottet samt att möjligheterna till bortförklaringar som underlättar brott blir färre. Med möjligheter till bortförklaringar menas att minska förutsättningarna till neutraliseringar.

Den situationella brottspreventionen är framåtblickande eftersom gärningsmannen har intentioner och gör avvägningar innan brottet begås. Gärningsmannen förutsätts handla med någon form av rationalitet och gör val. *Ett* sådant val är att inte begå ett brott! Det gäller därför att vidta situationella åtgärder som leder till det önskvärda valet.

Aktuell ekobrottsforskning (Weisburd m.fl., 2001:4) betonar betydelsen av brottets *omedelbara kontext* som avgörande för att förklara varför vanliga personer begår brott. Särskilt de som tidigare beskrivits som tillfällstagare passar bra in på den beskrivningen. Man skulle därför mer eller mindre acceptera att vissa personer är tillfällstagare och att det därför gäller att minska tillfällena till brott genom förebyggande åtgärder.

Weisburd m.fl. (2001) fann att både krishanterare och tillfällstagare följde en *rational choice* modell för att begå brott, det vill säga de gjorde ett överslag av risker och fördelar.³¹ Bedömningen är att det bakom brottet finns ett rationellt övervägande. Vid sidan av rational choice finns också rutinaktivitets-

³⁰ Punkten 3 handlar om åtgärder som ligger utanför de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att påverka.

³¹ Här finns också en koppling med den klassiska teorin om allmänprevention, som till stor del motiverar de brottsbekämpande myndigheternas repressiva verksamhet, och den situationella brottspreventionen, genom att båda utgår från en rationell person som gör överväganden. Fördelen med den situationella preventionen jämfört med allmänpreventionen är att preventionen spelar på ett bredare register än enbart straffhotet.

teorin, som utgår från att tre element måste sammanfalla i tid och rum för att ett brott ska genomföras:

- motiverad gärningsman
- lämpliga objekt
- avsaknad av kapabla väktare.

I den teorin tas gärningsmannen för given och man fokuserar i stället på de två återstående faktorerna (Felson och Clarke, 1998). Teorin har tagits fram för traditionell brottslighet, men om den översätts till ekonomisk brottslighet kan kapabla väktare liknas vid olika typer av kontrollsystem. Väktare kan också vara konsumenter som begär kvitto. Det handlar om att skydda föremålet för brottet och att skapa kontrollförutsättningar.

Den situationella brottspreventionen har kritiserats för att en gärningsman som situationellt blir hindrad att begå ett visst brott i stället väljer annan tid eller plats för brottet, begår ett annat brott eller ändrar objekt eller metoder (omfördelning). En översikt av forskningen visar emellertid att omfördelning visserligen är möjlig men att den inte alltid sker (Knutsson). När omfördelning sker brukar den också vara begränsad.

Det finns också positiva omfördelningseffekter genom att en presumtiv gärningsman överskattar de brottsförebyggande insatserna och kanske risken för upptäckt. Även ansträngningen av att begå ett brott kan överskattas – därmed mindre utbyte – till följd av en överspilling av minskad attraktivitet på andra objekt, utöver de som de brottsförebyggande insatserna avser att skydda.

I det följande kommer ett antal förebyggande metoder att redovisas som de brottsbekämpande myndigheterna kan använda. Gemensamt är att de är situationella åtgärder. Metoderna är indelade i följande kategorier (Korsell, 2000):

- skapa incitament att handla rätt
- göra det svårare att begå brott
- göra det mer riskabelt att begå brott
- minska vinningen från brott
- minska bortförklaringar för att begå brott.

Metoder som skapar incitament att agera rätt

”POSITIV” KONTROLL GENOM INFORMATION, SERVICE, PEK-BESÖK OCH NYFÖRETAGARPAKET

Typ av brottslighet Prevention	Främst skattebrott och bokföringsbrott. Incitament för att handla rätt, minskar utrymmet för bortförklaringar att begå brott.
Bedömd preventiv effekt Resursåtgång	Relativt hög mot de i grunden lojala. Relativt begränsad, stordriftsfördelar genom möten, utskick o.d.
Nackdelar	Har begränsad effekt på krisreagerarna och knappast någon alls på tillfällestagarna. Juridiska problem med sekretesshinder för informationsutbyte mellan myndigheter och befogenheter att utföra kontroll.
Fördelar	Legitimitetshöjande. Gör de lojala ännu mer lojala. ”Räddar” lojala från att begå brott. Kan leda till tips.

Majoriteten av de personer som har besvarat BRÅ:s enkät anser att ekobrottsförebyggande åtgärder företrädesvis handlar om att ge information. Det finns därför skäl att diskutera informationens möjligheter.³²

DISTINKTIONEN MELLAN INFORMATION OM OCH INFORMATION SOM

Information är ett nödvändigt villkor för all annan styrning. Allvarligt menad offentlig styrning måste nämligen bygga på förutsättningen att de styrda är informerade om styrmedlens existens och innebörd. Denna information kallas här för information "om" styrmedel och bör skiljas från information "som" styrmedel (Vedung, 1998:121).

INFORMATION OM

För att lagstiftningen ska ha någon effekt måste de personer till vilken en regel riktar sig känna till att den existerar och veta vad den går ut på. Annars kan de inte rätta sig efter den. I många fall måste statsmakterna informera såväl sina egna tjänstemän som medborgarna om nya regler. Exempel på information:

– Skattemyndigheten kan ha en riktad service och information till nyföretagare (bl.a. genom nyföretagareträffar), revisionsbyråer, personer som köpt eller sålt fastigheter och till företag som berörs av förändringar av regelsystem (RRV 1999:7).

– Tydlig information om att ett beteende är brottsligt eller felaktigt, att kontroll rutinmässigt företas samt att ett felaktigt eller brottsligt handlande kan leda till kännbara negativa konsekvenser för den/dem som handlar på ett visst sätt kan dels motverka att personer eller företag av okunskap begår en brottslig handling eller gör sig skyldiga till andra regelbrott (metoder som skapar incitament att handla rätt), dels för att påverka olika aktörers riskbedömning (metoder som gör det mer riskabelt att begå brott).

INFORMATION SOM

När det gäller att påverka människors attityder har metoden med information som styrmedel sina begränsningar. Kritiken mot påkostade kampanjer om drogers farlighet och försöken att genom information påverka attityder till droger går ut på att åtgärderna inte har någon marginalnytta eftersom de som är i farozonen ändå struntar i dem.

När det gäller att påverka attityder till svartarbete eller annan ekonomisk brottslighet kan det ifrågasättas om löntagare och företagare har *basinformationen* klar för sig. Denna typ av brottslighet är ett delvis dolt och diffust problem. Det skulle tala för att attitydskapande information inte är helt bortkastad på detta område. Det finns dock anledning att inte göra sig allt för stora förhoppningar om den attitydskapande informationens effekter.

³² Informativa styrmedel innebär försök till påverkan genom övertygelse, övertalning eller faktaupplysning. Direkt muntlig rådgivning, utbildning och upplysningsverksamhet räknas hit. Informativa styrmedel är kunskapsöverförande eller pläderande. (Vedung, 1998:115)

INFORMATION SOM METOD

Vissa fel bör gå att informera brott. Det gäller när gärningsmannen i grunden är lojal och brottet har begåtts av missförstånd eller av felaktiga prioriteringar. Stöd finns här hos bland andra en skattebrottsutredare, som menade att ”*informera*” *bort ekobrotten inte är meningsfullt*. För att ändra på attityder krävs ett långsiktigt arbete. För att snabbare få ned brottsligheten är det nödvändigt att komplettera opinionsbildning och information med en rad andra åtgärder.

Det är företrädesvis myndigheter med kontrollfunktioner som svarar för information och service. Men det är också metoder för de brottsbekämpande myndigheterna i samband med PEK-besök och informationsträffar. På några håll i landet finns riktad information till personer som nyligen etablerat sig som näringsidkare (*nyföretagarpaket*).

I Norge har LO sommarpatruller, som riktar sig mot verksamheter som sysselsätter många ungdomar (Tiltaksplan). Även skolor får besök. Syftet är att informera mot svart arbete.

Vår bedömning är att denna verksamhet har en brottsförebyggande effekt från flera utgångspunkter. Den riktas mot grupper med en dokumenterat hög andel felbeteenden. Den syftar till att stötta de lojala att följa reglerna och närma sig näringsidkarna på ett respektfullt sätt. Utöver att dessa åtgärder primärt är inriktade på att skapa incitament att handla rätt, kommer många av dem som får besök att uppleva att upptäcktsrisken är större än vad den i realiteten är. Undersökningar visar att skattskyldiga kan ha svårt att skilja mellan myndighetskontakter som är inriktade på kontroll och på service (RSV). Slutsatsen är därför att alla myndighetskontakter stärker uppfattningen att det finns en fungerande kontrollverksamhet som stärker gruppsolidariteten (Korsell, 2002).

Riktad information mot områden där man vet att brott är vanligt förekommande kan således ha en preventiv effekt. Det kan röra sig om speciella branscher, vissa typer av företag etc. I sammanhanget kan man tala om positiv kontroll i och med att myndigheten underförstått, eller indirekt, genom informationen kommunicerar att den är medveten om att brott är särskilt förekommande och att den har ögonen på verksamheten (RRV 1997:7).

RSV har gjort en enkätundersökning som tar sikte på skattekontrollen och skattemoralen (RSV, 2000). Den visar att det fanns en bakomliggande latent variabel som kallades för *låg skattemoral*. Den fångar attityder till fusk, upptäcktsrisk och viljan att göra rätt för sig. Det finns också en latent variabel som kallas för *upplevd risk* som fångar kontrollens preventiva effekter. Slutligen finns en latent variabel som kallas för *förtroende för kontrollen*, som sammanfattningsvis speglar uppfattningen om kontrollen. Den upplevda risken hänger ihop med såväl förtroende för kontrollen som med skattemoralen.

Attityder till frågor om kontroll, skattemoral och uppfattningen om kontrollens preventiva effekt påverkar varandra. Förtroendet för kontrollen hänger tydligt samman med kontrollens preventiva effekt och främjar skattemoralen. RSV:s slutsats är att om medborgarnas uppfattning om kontrollen stärks minskar det egna fusket och skattemoralen ökar. En förstärkning av kontrollen leder till ett större förtroende för kontrollen som i sin tur leder till en högre upplevd risk för upptäckt och ett mer korrekt skattebeteende.

RSV:s undersökning (2000) visade också att man i stor utsträckning kunde förklara medborgarnas inställning till om skattemyndigheten gjorde ett bra

arbete med hjälp av två bakomliggande latenta variabler som speglar attityder till service respektive korrekthet i beslut och kontroll. Variablerna speglade å ena sidan hur den enskilde blir bemött och vilken hjälp som ges av skattemyndigheten för att deklarerera rätt, och å andra sidan hur väl skattemyndigheten genom att fatta riktiga beslut och utöva kontroll lyckas säkerställa att var och en bär sin rättmätiga del av skattebördan. Kontrollaspekten väger något tyngre än serviceaspekten. Men de båda variablerna hänger ihop. Den enskilde har svårt att göra en klar åtskillnad mellan service och kontroll.

Den slutsats som kan dras av RSV:s undersökning är att de exakta proportionerna mellan kontroll och service inte är så viktiga eftersom de skattskyldiga tenderar att inte göra någon större skillnad mellan dessa åtgärder. Den närmast klassiska strid som brukar finnas inom kontrollmyndigheter, om betoningen ska ligga på kontroll eller service skulle därför vara tämligen ofruktbar. Det viktiga är att båda åtgärderna användas och att myndigheterna är synliga på fältet.

MOTVERKA RISKEN FÖR KORRUPTION INOM DEN EGNA VERKSAMHETEN

Typ av brottslighet Prevention	Mutbrott och bestickning. Incitament för att agera rätt, minskar utrymmet för orsaker att begå brott.
Bedömd preventiv effekt	Relativt hög.
Resursåtgång	Liten.
Nackdelar	Kräver engagemang och långsiktighet.
Fördelar	Viktigt att upprätthålla förtroendet för myndigheterna. <i>Rädda</i> lojala från att begå brott. Visar att man tar tag i risker i tid.

Under hela 1990-talet har rättsväsendet upplevt problem med att vittnen och målsäganden hotas. Det kan uppfattas som ett tecken på att brottsligheten utvecklade metoder som är kända för den organiserade brottsligheten (Fijnaut, 1998).

I stället för att hota kan personer köpas. Från flera håll har risken förts fram att personer inom rättsväsendet kan komma att köpas av resursstarka brottslingar (jämför bland annat BRÅ, 2002). Ett sätt att ta denna hotbild på allvar är att man inom myndigheterna tar fram handlingsplaner med bland annat utbildning om hur *rekrytering* av blivande offer kan gå till, och vad man ska göra som enskild tjänsteman om man märker att man har lockats ut på djupt vatten. En person som försöker backa ur en situation där mutor kan ha tagits emot, riskerar att utsättas för hot och våld, även riktade mot tredje man.

Metoder som gör det svårare att begå brott

STÖRA PÅGÅENDE VERKSAMHET

Typ av brottslighet Prevention	Generell. Gör det svårare att begå brott, ökar upptäcktsrisken och i vissa fall kan vinningen av brott minska.
Bedömd preventiv effekt	Relativt hög när resurser sätts in mot kända personer, områden etc.
Resursåtgång	Liten om man jämför med att genomföra förundersökningar.
Nackdelar Fördelar	Ställer stora krav på att lokalisera <i>rätt</i> mål. Bör vara mycket kostnadseffektivt. Förebygger brott eftersom metoden riktar sig mot pågående verksamhet medan rättsväsendet traditionellt bekämpar <i>död</i> brottslighet. Ökar motivationen hos den egna personalen, svetsar samman samverkande myndigheter och bör vara legitimitetshöjande i samhället.

Genom spaningsverksamhet kan de brottsbekämpande myndigheterna störa pågående brottslig verksamhet. Syftet behöver således inte vara att få till stånd en anmälan eller att en förundersökning inleds. Det viktiga är att den brottsliga verksamheten avbryts. Specialenheten vid EBM i Malmö bedriver bland annat störning.

Även myndighetsgemensamma aktioner av typen *Operation Krogsanering* har en störande effekt på pågående verksamhet. Trots att PEK-verksamhet som regel är inriktad på enbart information är det högst troligt att näringsidkarna överskattar dess brottsupptäckande betydelse. Som nämnts har det att göra med att den enskilde inte gör samma tydliga skillnad mellan service och kontroll som myndigheterna gör.

OFFENTLIG UPPHANDLING

Typ av brottslighet Prevention	Som regel skatter. Gör det svårare att begå brott och i vissa fall kan vinningen av brott minska.
Bedömd preventiv effekt	Stor spännvidd beroende på hur djupt åtgärderna sätts in.
Resursåtgång Nackdelar	Liten. Kräver stort tålamod att <i>driva på</i> upphandlare, som kanske inte är alltför motiverade.
Fördelar	Stort genomslag med små medel. Upphandlingen är en <i>gatekeeper</i> som bör utnyttjas.

Den offentliga sektorn är en av de största uppköparna av varor och tjänster från branscher som har problem med ekobrott. Det gäller taxi för färdtjänst,

städning av skolor och förvaltningar samt bygg- och anläggningsarbeten. Den maktposition man har som köpare kan utnyttjas bättre för att se till att allmänna medel inte hamnar i fickorna hos ekobrottslingar. Genom bättre rutiner i samband med offentlig upphandling kan ekobrottslingar stängas ute eller deras brottslighet försvåras (SOU 1997:111). Bättre rutiner kan också försvåra att upphandling manipuleras genom att inköpen genom brottsliga metoder styrs till vissa leverantörer (Levi, 2001).

Det finns en rad metoder för att förbättra rutinerna vid upphandling. Som exempel kan nämnas Prevision. Leverantörer och deras underentreprenörer kontrolleras, det vill säga att de är registrerade som arbetsgivare och inte har skatteskulder. Prevision har tillämpats vid de stora infrastruktursatsningarna i landet (RSV 2001:9).

De brottsbekämpande myndigheterna kan stimulera att metoderna för att säkra *upphandlingen* tillämpas och utvecklas. Tillsammans med andra aktörer som skattemyndigheten, branschorganisationer och fackföreningsrörelsen kan man ge information om hur upphandlare bör agera. Inte minst arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna inom städbranschen har aktivt verkat för en bättre upphandling genom att lära ut hur upphandlarna inte ska drabbas av problem (SOU 1997:111). I Norge har motsvarigheten till Kommunförbundet och skattemyndigheten tillsammans med arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna ökat kontrollen av den offentliga upphandlingen genom ett auktorisationssystem mot svart arbete, Ren Utvikling (Tiltaksplan). Vidare har en checklista skickats ut till offentliga inköpare, som hjälp för att kontrollera leverantörerna.

ÖKA MEDVETENHETEN FÖR ATT FÖRSVÅRA BROTTEN

Typ av brottslighet Prevention	Generell. Gör det svårare att begå brott och i vissa fall kan upptäcktsrisken öka och vinningen av brott minska.
Bedömd preventiv effekt Resursåtgång	Stor spännvidd. Liten.
Nackdelar Fördelar	Kräver stort tålamod och långsiktighet. Stort genomslag med små medel. Ökar legitimiteten och anmälningsbenägenheten samt kan också leda till tips.

Clark (1990) menar att det är möjligt att till viss grad förebygga brott genom att öka medvetenheten om dem. Genom att klargöra hur brotten ser ut, vilka som drabbas och sprida information om detta, kan man uppnå ett gemensamt synsätt, som vilar på en förnuftig grund.

En viktig del av det brottsförebyggande arbetet bör vara att använda kunskapen om hur brotten genomförs till att sedan informera aktörer som kan göra något åt dem. Åtgärderna behöver inte enbart innebära att det blir svårare att begå brotten, utan de kan även förmedla en ökad risk eller någon annan av de förebyggande situationella faktorerna.

Finanspolisen och Finansinspektionen liksom SØK har därför kontakt med

banker och andra finansiella institut för att informera om olika modus för penningtvätt. Fördelen med ett sådant utåtriktat arbete är att anmälningarna kan öka.

En polis vid EBM underströk vikten av att synas:

Sedan vi börjat med förebyggande arbete har åtskilliga organisationer, från såväl näringsliv som fack, sökt oss och försett oss med uppgifter om lämpliga objekt att studera närmare. Denna kontakt ökar i takt med att vi får rykte om oss att vi syns mer ute och idkar uppsökande verksamhet.

Näringslivet drabbas av olika ekobrott, bland annat brott mot borgenärer och bedrägerier. Det traditionella sättet att skydda sig är att näringslivet på sedvanligt sätt ökar affärskontrollen. Här kan de brottsbekämpande myndigheterna bidra med kunskap genom de systematiska undersökningar som myndigheterna kan genomföra av förundersökningar och domar, för att få fram vilka brister som skulle kunna åtgärdas genom förebyggande åtgärder.

Finanspolisen anser att man går miste om mycket information från näringslivet eftersom anmälningsbenägenheten är låg för ekobrott som drabbar företag (jfr. Clark, 1990; Levi, 1987). Det finns inte heller några fasta strukturer för att få information från näringslivet. Det utbyte som trots allt äger rum är ofta personanknutet och ad hoc-mässigt.

Fördelen med ett strukturerat samarbete med näringslivet är att förtroendet ökar för rättsväsendet, vilket borde leda till att fler brott anmäls. Kontakterna kan utvecklas till ett brottsförebyggande samarbete.

HANDBÖCKER TILL KONTROLLMYNDIGHETER MED FLERA

Typ av brottslighet Prevention	Generell. Gör det svårare att begå brott och i vissa fall kan upptäcktsrisken öka och vinningen av brott minska.
Bedömd preventiv effekt Resursåtgång	Hög om handboken får genomslag. Förhållandevis begränsad, men beroende av ämne och ambitionsnivå.
Nackdelar	Stor uppgift att se till att handböckerna används i verksamheten
Fördelar	Kan förenas med annat arbete som crime proofing (se nedan). Bra metod för att öka samarbetet mellan olika organisationer, som kan leda till andra åtgärder.

Sedan 1997 finns i Danmark ett Kontaktudvalg mot økonomisk kriminalitet. Där ingår bland annat representanter från tio departement, kommuner och SØK. Under udvalget finns olika arbetsgrupper som bland annat ger ut handböcker och idékataloger. Inriktningen är på hur myndigheterna kan stötta varandra med information för att förbättra kontrollverksamheten och därmed göra det svårare att begå brott. Grundtanken är att ett expertorgan som SØK inte kan övervaka allt, utan det måste utvecklas ett samarbete mellan myndigheterna.

Ett sådant exempel är en handbok om hur myndigheterna ska kunna samarbeta när det gäller företag som etableras respektive avvecklas (SØK, 2001a). I denna finns uppgifter om vilken information som finns i olika register, en beskrivning av på vilka områden som myndigheterna har möjlighet att samarbeta, en redogörelse för de olika myndigheternas uppgifter etc.

Bakgrunden till handboken är att respektive myndighet hanterar sin egen information. Men om flera myndigheters information kan samlas kan varje enskild myndighets riskvärdering förbättras. Kontaktudvalget ansåg därför att det fanns ett behov av att stimulera samarbetet mellan de myndigheter som kan komma i kontakt med brott i samband med företagsetablering eller upphörande av verksamhet.

Ett annat exempel från SØK gäller en vägledning (handbok) om indikatorer på penningtvätt (SØK, 2001b). Den innehåller en lång rad metoder – exempelvis över- och underfakturering, förändring av import- och exportmönster och dyra leasingbilar – för penningtvätt och vilka indikatorer som finns för dessa modus. Vidare innehåller den en beskrivning över vilken information som finns hos andra myndigheter som kan vara till hjälp för att identifiera penningtvätt.

Slutligen har SØK gett ut en handbok om hur man kan ta reda på vem som är ägare till en rörelse och hur man kan bedöma verksamheten vid prövning av företagsstöd (SØK, 2000). Handboken innehåller information om hur man kan söka sådan information i nationella och utländska register, via bland annat Internet.

Exempel på handböcker som skulle kunna tas fram i Sverige gäller metodik, befogenheter och sekretess vid myndighetssamverkan av olika slag. Idékataloger kan tas fram för att sprida förebilder. Sådana arbeten skulle kunna utföras i myndighetsöverskridande arbetsgrupper. I vissa fall är det värdefullt med andra aktörers medverkan, exempelvis företrädare för näringsliv och fackliga organisationer.

”TRYCKKOKNING” AV LAGFÖRSLAG (CRIME PROOFING)

Typ av brottslighet	Generell.
Prevention	Gör det svårare att begå brott och i vissa fall kan upptäcktsrisken öka och vinningen av brott minska.
Bedömd preventiv effekt	Hög.
Resursåtgång	Låg.
Nackdelar	Ställer höga krav på kompetens på annan lagstiftning än den straffrättsliga.
Fördelar	Eftersom lagstiftning, som byggs upp på ett sådant sätt att tillfällena till brott minskar, får ett strukturellt genomslag i hela samhället bedöms metoden vara mycket effektiv.

Säkrare lagstiftning eller crime proofing är en metod för att garantera att nya eller ändrade regler inte kan utnyttjas för brott (Albrecht m.fl., 2002). En hörnsten i regeringens nationella program mot vardagsbrottsligheten från år 1996 var att konsekvensbedömningar ska göras över vilka effekter lagförslag

med mera har på brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (Ds 1996:59).³³ Sådana bedömningar är särskilt viktiga på ekobrottsområdet eftersom brotten ofta utnyttjar eller riktar sig mot andra typer av regler än de straffrättsliga. Korsell (2000 och 2001) har utvecklat en modell som gör att man mer systematiskt kan tänka i förebyggande termer i lagstiftnings-sammanhang.³⁴

En viktig metod för de brottsbekämpande myndigheterna är att systematiskt använda sin kunskap om brottsligheten för att därigenom kunna påverka lagstiftningen. I Danmark synes SØK ha kommit särskilt långt eftersom man sitter med i ett udvalg och stöttar Justitiedepartementet. I kontaktutvalget ingår bland annat representanter från tio departement och kommuner. Genom udvalget kan SØK bistå regeringen i lagstiftningsärenden. Dessa förslag kan typiskt sett göra det svårare att begå brott, men brott kan även förebyggas på annat sätt.

En variant på crime-proofing är att göra lagstiftaren uppmärksam på befintliga regler som skapar tillfälle till brott. Att vända sig till lagstiftaren med önskemål om lagstiftningsförändringar är ett välkänt fenomen, där myndigheterna på ekobrottsområdet konkurrerar med många andra intressenter. I de rapporteringssystem som uppkommit om den ekonomiska brottsligheten sedan mitten av 1990-talet förs regelmässigt fram en rad önskemål om förändringar. Det är troligt att genomslaget skulle bli större om förslag om lagstiftningsförändringar kunde ingå som ett led i en systematisk crime-proofing och att – som ett led i en kunskapsorienterad ekobrottsbekämpning – ett bättre underlag kunde tas fram. I kombination med en strukturerad riskbedömning där prioriteringar görs, borde utsikterna bli större att påverka mer än i dagsläget.

Ett komplement till crime proofing är att delta aktivt i utredningsväsendet för att på det sättet kunna påverka lagstiftningsreformer från grunden, och inte enbart kunna ha synpunkter på redan utformade förslag. De brottsbekämpande myndigheterna är regelmässigt representerade i utredningar som gäller rena tjuv- och polisfrågor. Däremot finns dessa myndigheter aldrig eller sällan med när materiella skatteregler ses över eller när förslag om företagsstöd, studiestöd eller bidrag inom välfärdsområdet tas fram. Detta är exempel på områden som ekobrotten riktar sig mot och som det är angeläget att påverka i ett tidigt skede.

CRIME PROOFING

Typ av brottslighet Prevention	Generell. Gör det svårare att begå brott och i vissa fall kan upptäcktsrisken öka och vinningen av brott minska.
Bedömd preventiv effekt	Hög.
Resursåtgång	Förhållandevis begränsad.
Nackdelar	Kräver tålmod och långsiktighet.
Fördelar	Bra metod för att öka samarbetet mellan myndigheter och näringslivet. Betonar principen om <i>allas vårt ansvar</i> för att minska brottsligheten.

³³ Enligt 15 § kommittéförordningen (1998:1474) ska kommittéer göra sådana bedömningar.

³⁴ Modellen bygger på Felson och Clark (1998) och gäller egentligen åtgärder mot traditionell brottslighet.

Crime proofing kan användas även på andra områden än lagstiftning. De varor och tjänster som näringslivet tillhandahåller kan göras säkrare, så att de inte blir föremål för brott eller kan användas vid brott. Det finns exempelvis förslag om att kassaregister inom kontantbranscherna eller taxametrar inom taxi som inte går att manipulera ska tas fram (EBM, 2002, SOU 1997:111). Ett klassiskt exempel är rekommendationen att begära legitimation vid betalning med check som i ett slag minskade checkbedrägerierna (Knutsson och Kühlhorn, 1980). Tydliga regler för besiktning efter skadeanmälan har minskat antalet försäkringsbedrägerier (Ahlberg och Abrahamson, 1994). Det finns också goda erfarenheter av att minska kontokortsbedrägerier bland annat genom att kortföretagen utbyter information och tillämpar säkra rutiner när kort skickas till innehavarna (Levi, 2001).

De brottsbekämpande myndigheterna kan understödja att näringslivet tar större ansvar och ser till att deras varor och tjänster blir mer brottsäkra. Det kan ske bland annat genom den systematiska genomgång som kan göras av förundersökningar och domar (Twin Trac).

EARLY WARNING - OCKSÅ ETT SÄTT ATT FÅ INFORMATION OM BROTT

Typ av brottslighet	Främst ekobrott med enskilda, företag och andra organisationer som brottsoffer.
Prevention	Gör det svårare att begå brott och i vissa fall kan upptäcktsrisken öka och vinningen av brott minska.
Bedömd preventiv effekt	Hög.
Resursåtgång	Begränsad om hemsidan används även till andra frågor, vilket är nödvändigt.
Nackdelar	Kräver engagemang för att uppdatera, underhålla och utveckla.
Fördelar	Ökar legitimiteten och leder till tips. Snabb informationskanal, bra mot t.ex. IT-relaterade brott och incidenter

Det förekommer situationer när underrättelsetjänsten, som ligger nära brotten, har ett behov av att nå ut till allmänheten och näringslivet för att varna för bedrägerier och andra brott. Problemet är att i detta tidiga skede – när det fortfarande är möjligt att förebygga brott genom att öka vaksamheten hos potentiella brottsoffer – är uppgiften om att det föreligger brott eller inte av naturliga skäl osäker. Någon formell anmälan behöver exempelvis inte finnas. Därför kan inte underrättelsetjänsten gå ut med alltför precisa uppgifter om brotten, eftersom ett falskt alarm skulle kunna skada ett oskyldigt företag. Därför är det också svårt att använda medierna som en kanal för att nå ut med det dubbla budskapet att underrättelsetjänsten behöver information och att *allmänheten* ska öka försiktigheten på visst sätt. Medierna vill nämligen ha mer kött på benen och kunna göra egna undersökningar. När myndigheterna väl har försett medierna med tillräckligt material för att det ska bli en nyhet kan det vara för sent; *i stället blir det bara en varning*, som en polis vid Finanspolisen uttryckte det.

Erfarenhetsmässigt får både Finanspolisen i Sverige och SØK i Danmark en mängd information när de figurerat i medierna och varnat om nya företeelser. Early Warning har därför inte enbart ett förebyggande syfte på kort sikt – att förhindra brott – utan kan också förebygga brott på lång sikt genom att ny information kommer in. Dialogen med allmänheten ökar också myndigheternas legitimitet och stärker tilliten i samhället.

Levi (2001) menar att i en tid när kapitalplaceringar i finansiella instrument har blivit vanliga hos den breda allmänheten finns ett behov av att informera om vilka fonder med mera, som står under myndigheternas tillsyn. I annat fall finns en risk för bedrägerier. Länkar skulle därför kunna finnas till hemsidor med sådan information.

Metoder som gör det mer riskabelt att begå brott

HÖG UPPTÄCKTSRISK HAR FÖREBYGGANDE EFFEKT

Enligt RSV:s (2001) undersökning instämmer företag som utsatts för en djupare form av kontroll – skatterevision – i mycket hög grad i påståendet att *det är troligt att skattemyndigheten skulle upptäcka skattefusk i ett företag som vårt*. Det betyder att en utförd kontroll gentemot ett företag har en förebyggande effekt. Det är inte bara det att gruppsolidariteten stärks eftersom företagaren har en allmän känsla av att kontrollen fungerar och att andra företag därför gör rätt för sig. Kontrollen har också en direkt förebyggande effekt, eftersom företagaren tydligt upplever att det finns en risk för upptäckt. Man kan generellt dra slutsatsen att det finns ett samband mellan förebyggande effekt och risk för upptäckt. Som nämnts betonar inte minst rational choice-teorier det rationella i gärningsmannens agerande. Enligt en känd sådan modell (Becker) är lagöverträdare mer känsliga för ändringar i upptäcktsrisk än för straffskärpningar (Såtre, 1985). Det finns undersökningar som stöder detta påstående. Det finns emellertid vissa resultat som tyder på att straffökningar kan ge en större effekt på antalet brott än motsvarande öknings av upptäcktsrisken, om den senare är mycket liten.

SYSTEMATISK TIPSHANTERING

Typ av brottslighet	Generell.
Prevention	Gör det mer riskabelt att begå brott.
Bedömd preventiv effekt	Måttlig när tipsen hanteras konfidentiellt, hög när nyckelpersoner slagit larm och medierna uppmärksammar (även vittne vid rättegång).
Resursåtgång	Liten.
Nackdelar	Juridiska problem för systematisk bearbetning om kriterierna inte är uppfyllda för registrering i underrättsregister. Ställer krav på långsiktigt arbete och god samverkan.
Fördelar	Mycket viktig informationskälla för att bekämpa svårupptäckt brottslighet.

Som ett led i de närpolisreformer som sker runt om i världen finns som regel en bärande tanke på Community-Based Intelligence (Sherman, 1997). Tanken är att genom många möten på lokal nivå och genom informella kontakter kommer mängden information om brott och gärningsmän att öka, vilket i sin tur ökar risken för upptäckt. För ekobrott är det särskilt viktigt att få kontakt med personer inne i företagen.

Kännetecknande för ekobrott är att de begås inom ramen för en privat sfär, som sällan patrulleras av de brottsbekämpande myndigheterna (Clark, 1990; Katz, 1979; Persson, 1980; Stinchcombe, 1963). De funktioner som samhället har för att upptäcka brotten är

- anställda och facket (anställda och andra som internt slår larm brukar betecknas *whistle-blowers*)
- revisorer
- myndigheter och andra med kontrollfunktioner (dessa behöver nödvändigtvis inte kontrollera det område som brotten sker inom)
- finansiella system (penningtvättsanmälningar)
- affärspartners, kreditgivare, leverantörer.

Det gäller därför för de brottsbekämpande myndigheterna att dra nytta av alla dessa brottsförebyggare.

Tipshantering är mycket viktig för att komma ekobrottslighet på spåren. I den internationella litteraturen upptar whistleblowers en viktig roll. Här ska inte frågan om whistleblowers tas upp i hela sitt sammanhang³⁵ utan enbart behovet av att myndigheterna systematiskt drar nytta av den information som kommer in. De som lämnar tips kan ses som de brottsbekämpande myndigheternas förlängda arm. Tips kommer från

1. samverkande myndigheter (främst skattemyndighetens specialrevision och kronofogdemyndigheten)
2. näringsidkare, konkursförvaltare
3. den reguljära polisen (indikationer i utredningar av traditionell brottslighet)
4. informatörer (tjallare)
5. allmänheten

Tips lämnas också från de brottsbekämpande myndigheterna till

1. samverkande myndigheter (främst skattemyndigheten)
2. den reguljära polisen

Ett hinder som kommit fram är de begränsade möjligheterna till datamässig behandling av personuppgifter.

³⁵ Whistleblowers, liksom vissa vittnen och målsäganden, befinner sig i en besvärlig lojalitets-situation och deras framtida karriärmöjligheter kan allvarligt försväras. Det finns därför idéer om att whistleblowers skulle skyddas genom särskilda regler på ungefär samma sätt som vid olika vittnesskyddsprogram (Lehtola och Paksula, 2000).

DRA FÖRDEL AV MYNDIGHETSKONTROLL

Typ av brottslighet	Generell.
Prevention	Gör det mer riskabelt att begå brott.
Bedömd preventiv effekt	Medel.
Resursåtgång	Begränsad.
Nackdelar	Sannolikt inriktad på brott som är enkla att upptäcka till följd av synliga indikatorer. Långsiktigt arbete för att <i>sälja in</i> metodiken.
Fördelar	Använder befintliga resurser rationellt. Ökar samarbetet mellan myndigheterna.

Vilka kontrollfunktioner som utför kontroll av ett företag bestämmer också vilken typ av brott som upptäcks eftersom de har olika uppgifter (Korsell, 2003). En kontrollfunktion kan också ha olika specialiseringar, vilket i sin tur selekterar fram vissa brott (Mann, 1985).

De kontrollfunktioner som upptäcker de vanligaste registrerade ekobrotten är skattemyndigheten och konkursförvaltarna. Men det finns också andra kontrollfunktioner som besöker företag, gör observationer, talar med personal och tar del av dokumentation. Det gäller bland annat Yrkesinspektionen, miljö- och hälsoskyddsförvaltningarna, räddningstjänsten, Kemikalieinspektionen och Finansinspektionen.

Här finns en möjlighet att använda andras ögon för att upptäcka indikationer på brott på andra områden än dem som kontrollen gäller. På samma sätt skulle exempelvis skattemyndigheten kunna upptäcka indikationer om brott på andra områden än beskattning.

Ett arbete skulle därför kunna inledas genom att ta fram indikationer som kan föranleda att tips lämnas till exempelvis underrättelsetjänsten. Vissa sekretessproblem kan uppstå, men de kan elimineras genom en ny regel som ger myndigheter en generell rätt att anmäla brottsmisstankar.

UTVIDGA ÅTGÄRDER MOT PENNINGTVÄTTSSYSTEMET

Typ av brottslighet	Tonvikt på finansiell brottslighet.
Prevention	Gör det mer riskabelt att begå brott.
Bedömd preventiv effekt	Medel.
Resursåtgång	Stor om metoden används systematiskt.
Nackdelar	Ställer krav på lagstiftning. Leder sannolikt till ett begränsat antal förundersökningar.
Fördelar	Inriktad på svårupptäckt brottslighet.

Åtgärder mot penningtvätt är ett viktigt brottsförebyggande instrument, eftersom penningtvätt framför allt ökar riskerna att begå brott som genererar stora belopp. Det finns ett behov hos gärningsmän att omvandla kontanter till medel på konton eller annan egendom. Vidare finns ett behov av att överföra medel från olika konton. Medel på konton behöver också betalas ut till personer i den brottsliga konspirationen, som inte vill att ersättningen ska kunna spåras via utbetalningar och kontoinsättningar. Det är relativt vanligt

att Finanspolisen kommer momsbedragare på spåren via konton. Vidare upptäcker man härvoor med svart arbete när medel på konton tas ut till svarta löner.

Åtgärder mot penningtvätt gör det också svårare att begå brott, eftersom upptäcktsrisken tvingar penningtvättarna att arbeta med kontanter eller alternativa förmedlingssystem. Åtgärderna kan också minska vinningen av brott, eftersom det är möjligt att frysa misstänkta medel, som sedan kan säkras.

Enligt dagens lagstiftning rapporterar banker och andra institutioner misstänkta penningtvättstransaktioner till Finanspolisen. Efter bearbetning där lämnas rapporter till bland andra polismyndigheten och EBM, som kan inleda förundersökning. Vilka anmälningar som görs beror i hög grad på de bedömningar som görs på bankerna, på växlingskontoren m.m. Det ligger i sakens natur att det som regel är transaktioner från kunder som inte är kända hos anmälaren och som framstår som onormala. Transaktioner från kända eller *bra* kunder, som poliser både vid Finanspolisen och SØK uttryckte det, anmäls mer sällan.

Enligt SØK visar erfarenheterna från länder där administrativa myndigheter med tillsynsfunktioner hanterar penningtvättsfrågor, att mer svårupptäckt brottslighet kommer fram. Skälet är att sådana myndigheter har tillgång till bankernas databaser med transaktioner och kan göra egna körningar med särskilda urvalsprogram.

Ett hinder för Finanspolisen är att de inte kan begära kontoutdrag och andra uppgifter om det inte finns en anmälan om misstänkt penningtvätt i botten. För att öka upptäcktsrisken kunde ett steg vara att Finanspolisen fick rätt att initiera egna undersökningar med rätt att begära uppgifter. Denna metod förutsätter en lagändring.

En ytterligare fördel med att kunna ta initiativet i penningtvättsutredningar är att en dialog uppkommer med de anmälningsskyldiga organisationerna. Denna dialog kommer att leda till en ömsesidig kompetenshöjning. Härigenom kommer upptäcktsrisken att öka ytterligare.

FÖRUNDRSÖKNINGAR KAN GÅS IGENOM FÖR ATT ÖKA UPPTÄCKTSRISKEN

Typ av brottslighet	Generell.
Prevention	Gör det mer riskabelt att begå brott.
Bedömd preventiv effekt	Medel.
Resursåtgång	Medel eftersom materialet finns färdigt.
Nackdelar	Ställer krav på långsiktigt arbete.
Fördelar	Bättre utnyttjande av befintliga resurser. Leder sannolikt ofta fram till brottsaktiva personer som begår svårupptäckta brott.

Tidigare har möjligheten diskuterats att förundersökningar och domar systematiskt undersöks för att analysera vilka förebyggande åtgärder som kan vidtas för att motverka de aktuella brotten. Men förundersökningar kan också studeras i efterhand, i ytterligare ett förebyggande syfte.

Forskning visar att de brottsbekämpande myndigheterna är ärendestyrda och ogärna tar tag i lösa trådar i pågående utredningar (spin-off), som kan ge

upphov till nya utredningar (Korsell, 2003). Skälet är att myndighetens och därmed personalens prestationer mäts i termer av de ärenden som kommer in, och följaktligen också ut. Det kan därför uppfattas som viktigare att hantera dessa ärenden, kanske mer viktigt än att bekämpa brottsligheten. Mer precist uttryckt: brottsligheten bekämpas genom de ärenden som kommer in och inte på något annat sätt.

Samtidigt är erfarenheterna goda av att ta tag i lösa ändrar i pågående utredningar eller kontroller för att initiera nya utredningar. Det framgår bland annat av skattemyndighetens ekorevisioner (Korsell, 2003) och den amerikanska finansinspektionens (SEC) kontroll- och utredningsverksamhet av finansiell brottslighet (Shapiro, 1984).

En systematisk genomgång av förundersökningar bör inte enbart avse ekobrott utan även traditionell brottslighet. Erfarenheterna visar att undersökningar av traditionella brott kan innehålla information om ekobrott och tvärtom. Ett sådant arbetssätt borde vara verksamt för att spåra så kallad blandbrottslighet. Som exempel kan nämnas att EBM:s specialenhet och den reguljära polisen i Malmö utbyter information om frågor som uppkommer i förundersökningarna.

UTREDNINGSPERSONAL KAN TAPPAS PÅ SIDOINFORMATION FÖR ATT ÖKA RISKEN FÖR UPPTÄCKT

Typ av brottslighet	Generell.
Prevention	Gör det mer riskabelt att begå brott.
Bedömd preventiv effekt	Medel.
Resursåtgång	Medel, eftersom personerna finns i huset.
Nackdelar	Ställer krav på långsiktigt arbete.
Fördelar	Bättre utnyttjande av befintliga resurser. Leder sannolikt ofta fram till brottsaktiva personer som begår svårupptäckta brott.

Ett komplement till att gå igenom avslutade förundersökningar är att *tappa* utredande personal på sidoinformation. Den nederländska skatte- och tullpolisen (FIOD) har haft dåliga erfarenheter av att förmå operativ personal att efter genomförda brottsutredningar skriva rapporter. Det gällde *misstänkta* personer och företag som på ett eller annat sätt figurerat i utredningar, men som lämnats därhän eftersom de föll utanför huvudspåret i utredningen (RRV 1997:59). Skälet var att operativ personal fokuserade den egna utredningen och hade svårt att motiveras till uppgifter som i den pågående utredningen bedömdes som perifera.

På de olika FIOD-enheterna rekryterades därför särskild underrättelsepersonal. De hade som enda uppgift att tala med operativ personal och gå igenom utredningar för att samla in sidoinformation som inte var till nytta i de aktuella utredningarna, men som kunde generera nya utredningar. Denna underrättelseinformation vidarebefordrades sedan centralt och sammanställdes med andra uppgifter. Härefter kunde nya undersökningar initieras.

INFORMATION OM PENNINGTVÄTTSANMÄLNINGAR KAN VIDAREBEFORDRAS

Typ av brottslighet	Ofta finansiell brottslighet.
Prevention	Gör det mer riskabelt att begå brott.
Bedömd preventiv effekt	Medel.
Resursåtgång	Liten.
Nackdelar	Kräver resurser och intresse hos mottagarna
Fördelar	Bättre utnyttjande av befintliga resurser.

Finanspolisen får i dag in ett stort antal penningtvättsanmälningar. Information från dessa kan spridas till andra underrättelsetjänster och brottsutredande myndigheter. Syftet är att informationen kan vara till nytta för andra brottsutredningar. Det är en metod som tillämpas av Finanspolisen och EBM:s östra avdelning.

MYNDIGHETER MÅSTE AGERA KRAFTFULLT I OMRÅDEN MED MYCKET BROTT

Typ av brottslighet	Ofta skatterelaterade, men även andra brott.
Prevention	Gör det mer riskabelt att begå brott, även om syftet ofta är att öka incitamenten att agera rätt.
Bedömd preventiv effekt	Hög om metoden riktas mot rätt personer/områden.
Resursåtgång	Stor variation beroende på ambition.
Nackdelar	Juridiska problem med informationsutbyte mellan myndigheter och befogenheter.
Fördelar	Synlig verksamhet ute på fältet ger positiva signaler och ökar legitimiteten i samhället. Stärker de i grunden lojala att göra rätt för sig och ger varningssignaler till de illojala.

Av Alalehtos (1999) omfattande undersökning av restaurangbranschen, med djupintervjuer med krögare, framgår att den kontrollverksamhet som samverkande myndigheter bedriver – *Operation krogrensning* – har en förebyggande effekt. Krögare fruktar mest att serveringstillståndet återkallas, eftersom en sådan *sanktion* gör det svårt att driva verksamheten vidare. Den förebyggande effekten torde därför vara en kombination av den synliga och massiva kontrollen från flera myndigheter som samverkar i kombination med risken för *sanktioner* som i praktiken omöjliggör att driva verksamheten vidare.

Braithwaite (1997) har ofta framhållit fördelen med att ha kraftiga sanktioner i bakgrunden, eftersom det då är lättare för myndigheterna att med övertalning få till stånd en ökad laglydnad. Meningen är alltså att de kraftiga sanktionerna inte behöver användas.

En riktad polispatrullering i områden med en hög brottsnivå (rån) tenderar att minska brottsligheten genom den ökade närvaron (Sherman, 1997). Ju mer patrullerna koncentreras till *hot spots* och *hot times* av brottslig verksamhet, desto lägre blir brottsnivån på dessa platser respektive tidpunkter.

En fördel med att agera synligt mot synliga ekobrott är att medborgare

ofta retar sig på denna typ av brott som de känner till, eftersom de är lätta att förstå. Det ger signaler om att samhället inte tolererar beteendet. Om inte myndigheterna går hårt fram i områden där normerna sviktar finns en uppenbar risk att beteendet sprider sig även till i grunden laglydiga personer (Shover m.fl., 1984). Däremot måste denna form av förebyggande arbete kombineras med metoder som riktar sig mot svårupptäckt brottslighet. I annat fall kan förtroendet för ekobrottsbekämpningen minska, eftersom medborgarna kan uppfatta att samhället silar mygg men sväljer kameler.

Vissa områden eller branscher kan redan vara så förstörda att de inte kan saneras genom omfattande insatser från myndigheternas sida. I ett sådant läge kan det vara idé att genomföra synliga aktioner, för att markera att beteendet inte tolereras, men satsa resurserna på annat håll där åtgärderna har en faktisk verkan.

INFORMATION SOM FÖRMEDLAR BILDEN AV EN HÖG UPPTÄCKTSRISK

Typ av brottslighet Prevention	Generell. Gör det mer riskabelt att begå brott och att vinningen av brott minskar. Påverkar även moralbildningen.
Bedömd preventiv effekt	Medel.
Resursåtgång	Liten.
Nackdelar	Risk för att uppgifterna enbart handlar om problemområden som är enkla att kommunicera.
Fördelar	Billig metod som är viktig för inte minst den allmänna moralbildningen.

Genom intervjuer och enkätundersökningen betonas vikten av att nå ut i medierna med framgångsrika operationer och att myndigheterna kontrollerar olika fenomen. På detta sätt kan man förmedla att det finns en upptäcktsrisk som kan avhålla en potentiell gärningsman från att begå ett brott. Om exempelvis myndigheterna meddelar att vissa områden prioriteras borde det minska brottsligheten inom dessa.

Mediernas roll och ansvar betonas också av flera av dem som besvarat enkäten. En skatterevisor föreslår att medierna får information om framgångsrika utredningar och domar.

Ett exempel på mediernas genomslag på det kriminalpolitiska området är miljöbrottsbegreppets uppkomst (BRÅ 2002:12).³⁶ Före BT-Kemi och miljöskandalen i Teckomatorp diskuterades miljöbrott i termer av utsläpp och miljöproblem. Härefter betecknades det som brott och anses som något mycket allvarligt.

³⁶ Även intresset för ekonomisk brottslighet, som kom på 1970-talet, kan delvis förklaras av att medierna gjorde några stora avslöjanden (Lindgren, 2001).

Åtgärder som minskar vinningen från brott

PLUS- OCH MINUSKALKYL FÖR SVARTJOBBS

Typ av brottslighet	Skatterelaterad.
Prevention	Minskar vinningen av brott.
Bedömd preventiv effekt	Liten.
Resursåtgång	Liten.
Nackdelar	Svårt att nå ut till <i>rätt</i> personer som vid all kampanjverksamhet om brottslighetens negativa sidor.
Fördelar	Billig metod som utan att moralisera, problematiserar den enskildes ekvation över för- och nackdelar med att jobba svart.

Clark (1990) illustrerar några särskilda drag för skattebrott: Vi betraktar skattefusk på 100 kronor som något helt annat än om det hade gällt 10 000 kronor. Å andra sidan anser vi att det är fullständigt oacceptabelt att lura grannen på en hundralapp.

Exemplen visar för det första att skattefusk inte betraktas som något kriminellt utan som en överträdelse av bestämmelser med en lägre grad av stigmatisering (Clark, 1990). Det är *vanligt folk* som förekommer inom den svarta ekonomin och därför upplevs det inte som främmande. För det andra utgör skatt en expropriation eller tvångsmässigt bidrag till det allmänna. Det är en underlåtelse att göra något – redovisa och betala – och inte en direkt handling. Vi har en tendens att uppfatta exempelvis bidragsfusk som värre än skattefusk, eftersom vi behåller våra egna pengar och inte tar av andras. Det är med andra ord svårt att motverka svart arbete.

Svartjobb innebär också mer pengar i plånboken för den som arbetar svart eller anlitar svarta tjänster. I den positiva vågskålen ligger att det finns en liten risk att åka fast och att det aldrig är riktigt trevligt att bryta mot reglerna.

Vad som emellertid finns i den negativa vågskålen är en rad andra nackdelar med svart arbete, som vid en nykter kalkyl ytterligare minskar vinningen av brottet. Hur påverkar det svarta arbetet den framtida pensionen? Vad händer om jag blir långtidssjukskriven eller förtidspensionerad? Hur påverkar då några års svartjobb inkomsterna under kanske tjugo år som förtidspensionär? Vad händer om en arbetsskada inträffar i samband med ett svart arbete som jag har beställt? Har jag då plötsligt ett arbetsgivaransvar? Vilken försäkring gäller om egendom skadas till följd av ett felaktigt utfört arbete, till exempel en vattenskada i en fastighet med bostadsrätter, när våtrumsarbete har skett svart. Hur ska jag få rätsida på ett dåligt utfört arbete?

De brottsbekämpande myndigheterna skulle därför i samverkan med andra kunna sammanställa fakta om nackdelarna med svart arbete för att synliggöra dem.

Flera intervjupersoner har föreslagit ökad information om vad våra skattepengar går till, i syfte att visa vilka samhällsviktiga åtgärder som står på spel vid skattefusk. Det är möjligt att denna typ av information långsiktigt kan ha en påverkan, men på kort sikt bedöms den inte ha någon större effekt. Det

torde vara effektivare att som föreslagits direkt påverka den enskilde i dennes bedömning av för- och nackdelar i en faktisk valsituation.

Nackdelarna med brott kan också spridas i undervisningen. Inte minst inom yrkesutbildningen för de yrken som är vanligast förekommande inom den svarta ekonomin.

I Norge samarbetar organisationer motsvarande Kommunförbundet, skatteförvaltningen, Svenskt näringsliv och LO genom ett samarbetsavtal mot svart ekonomi. En stor del av detta arbete är riktat mot skolorna (Tilltaksplan).

NÄRA SAMARBETE MED KRONOFOGDEMYNDIGHETEN OCH ANDRA SOM SER TILL PENGARNA

Typ av brottslighet	Generell.
Prevention	Minskar vinningen av brott.
Bedömd preventiv effekt	Hög.
Resursåtgång	Liten för de brottsbekämpande myndigheterna.
Nackdelar	Förutsätter ett delvis nytt arbetssätt hos de brottsbekämpande myndigheterna.
Fördelar	Bättre utnyttjande av befintliga resurser. Slår mot brottets kärna, pengarna. Minskar brottslighetens skadeverkningar. Ökar anmälningsbenägenheten.

Erfarenheterna från den internationella kampen mot den organiserade brottsligheten är att risken för förverkande av vinningen från brott är mer avskräckande än straffhotet (Reuvid, 1995). Skälet är att den brottsliga verksamheten kan organiseras på ett sådant sätt att organisationen och dess tillgångar inte hotas av rättsväsendet. Klassiska grepp att göra organisationen osårbar är att öka antalet *anställda* och omfördela *personal* samt genom korrupktion och hot om våld. För den ekonomiska brottsligheten används andra tekniker som målvakter. Men dessa skyddsåtgärder fungerar inte om myndigheterna koncentrerar sig på att säkra vinningen från brottsligheten. *Forcing organised crime to work harder and take greater risk for less return is an effective economic disincentive.* (Reuvid, 1995:186.)

Erfarenheten hos advokater som försvarar misstänkta ekobrottslingar är att det finns klienter som är mer angelägna om att skydda sina affärsintressen från skada än att de själva inte straffas (Mann, 1985).

Kronofogdemyndigheten är viktig, eftersom den har mycket information om företag, som kan vara av värde för både de brottsbekämpande myndigheterna och andra. Man har också kännedom om personers egendomsförhållanden, till exempel att någon lever på stor fot trots blygsamma redovisade inkomster. På ett håll i landet studerade kronofogdemyndigheten (tillsynsmyndigheten vid konkurs) samtliga konkursförvaltarberättelser, och skattemyndigheten meddelades om vilka konkurser som kunde vara av intresse för den fiskala sidan.

Eftersom pengarna är viktigare än straffet ur ett brottsförebyggande perspektiv skulle kronofogdemyndigheten kunna få en viktigare roll i myndighets-samverkan, när samhällets strategi lägger ökad tonvikt på det brottsförebyg-

gande arbetet. I enkätsvaren har också efterlysts ett ökat internationellt samarbete för att spåra och säkra tillgångar som förts utomlands (jfr. Levi, 2001). Det går också att använda andra instrument, som kvarstad, beslag, förverkande och betalningssäkring.

Bakom enskildas och organisationers benägenhet att anmäla brott ligger rationella överväganden (Gottfredson och Gottfredson, 1988). Det ska vara värt besväret att vända sig till polisen med en anmälan och bistå myndigheterna med uppgifterna. Om de brottsbekämpande myndigheterna i högre grad tillgodosåg intresset att minska den ekonomiska skadan vid brott är det sannolikt att anmälningarna skulle öka. Det skulle bland annat gälla konkursförvaltarens intresse av att brott mot borgenärer medförde att konkursboet kunde återfå egendom som kunde delas ut till fordringsägarna eller tjänstemän inom skatteförvaltningen som är måna om att skatten också kommer in.

DÅLIG PUBLICITET KAN VARA MER AVSKRÄCKANDE ÄN FORMELLA SANKTIONER

Typ av brottslighet	Generell.
Prevention	Minskar vinningen av brott.
Bedömd preventiv effekt	Hög.
Resursåtgång	Liten för de brottsbekämpande myndigheterna.
Nackdelar	Oskyldiga kan hängas ut av medierna.
Fördelar	Effektivt.

Om risken för upptäckt ökar och ekobrottsbekämpningen inleder förundersökning mot sådana företag och företagare som har ett rykte att försvara, kommer publiciteten att innebära stor skada, både ekonomiskt och för självbilden (Braithwaite, 1989, Fisse och Braithwaite, 1993). Många gånger kan negativ publicitet vara mer avskräckande än formella sanktioner som straff (Sigler och Murphy, 1988). Särskilt större företag, med ett starkt varumärke, är måna om att upprätthålla och förstärka sitt renommé (Lehtola och Paksula, 2000). Många ägare och löntagare är stolta över sitt företag, som representerar något mer än bara pengar. Blir ryktet skamfilat minskar företaget sin attraktionskraft. Av en omfattande undersökning om advokater som försvarar misstänkta ekobrottslingar framgick att många klienter var oroad över vad familjen, affärskamrater och vänner skulle säga när de var misstänkta för brott (Mann, 1985).

Inte mindre än 81 procent av de tillfrågade företagen instämde i påståendet att *vårt företag försöker undvika att göra affärer med företag som skattefuskar* (RSV, 2001a). Det är tydligt att gruppsolidariteten också har till följd att företagare inte vill liera sig med eller stödja andra företag som bryter mot normerna. Mediernas bevakning kan här ha en stor betydelse och ett företag som utpekats i ett ekobrottssammanhang kan drabbas av stora ekonomiska skador. Det visade sig att större företag var mer benägna att undvika affärer med skattefusande företag än mindre företag (RSV, 2001a).

Inom litteraturen finns därför förslag om att medierna mer systematiskt skulle kunna användas som någon form av skampåle (Braithwaite, 1989, Fisse och Braithwaite, 1993). En form av skampålar är de svarta listor som OECD och FATF gett ut över sådana skatteparadis som inte uppfyller vissa krav som ställs av organisationerna.

Mindre långtgående är att medierna kan hjälpa till att förmedla en hög upptäcktsrisk. Det gäller att få ut ett budskap om att kontrollen är effektiv och att den leder till fällande domar och långa fängelsestraff. Danska erfarenheter är att medierna främst fungerar på två områden; insiderbrott och olaglig kartellbildning.³⁷ Man menar att det ligger i mediernas logik att skriva om samhällets toppar när de är inblandade i insideraffärer eller brott mot konkurrensreglerna. Dessutom blir det alltid stor uppmärksamhet när SØK inleder förundersökning³⁸ mot ett företag. Då kan myndigheterna ta tillfället i akt att beskriva hur de elektroniska övervakningssystemen mot insideraffärer fungerar och annan kontrollverksamhet. Härigenom kan budskapet om en hög upptäcktsrisk spridas.

Åtgärder som minskar bortförklaringar för att begå brott

ETT PROFESSIONELLT BEMÖTANDE FRÅN MYNDIGHETERNA FÖREBYGGER BROTT

Typ av brottslighet Prevention	Generell. Minskar utrymmet för bortförklaringar att begå brott, kan också skapa incitament att agera rätt.
Bedömd preventiv effekt	Sannolikt mycket högre än vad man tror.
Resursåtgång	Ingen extra, självklar del av yrket.
Nackdelar	Har sannolikt en begränsad effekt på krisreagerarna.
Fördelar	Legitimitetshöjande. Ökar tilltron i samhället. Bidrar till det <i>goda</i> demokratiska samhället.

Skattemyndigheten har gjort undersökningar som visar att skattskyldiga som har förtroende för skattemyndigheten också anser att de har blivit korrekt bemötta av myndigheten (RSV 2000). Vad som är riktigt intressant är att denna grupp också anser att skattemyndigheten är bra på att motverka fel och fusk. De som i sin tur anser att skattemyndigheten är bra på att motverka fel och fusk är också måna om att följa lagen.

Sherman (1997) refererar till undersökningar om närpolisen (community policing) som tyder på att legitimitet hos polisen förebygger brott. Uppfattar man legitimiteten hos polisen som hög skulle man också vara mer mån om att följa lagen. Om polisen tar sig tid och lyssnar, visar respekt och således också låter den andra sidan komma till tals minskar det återfall i brott.

³⁷ I Danmark är konkurrensbegränsande åtgärder straffbelagda. I Sverige finns numera enbart administrativa sanktioner, men straffregler diskuteras. På det internationella planet har konkurrenslagstiftningen alltid legat i ekobrottslighetens mittfåra (se bland andra Slapper och Tombs, 1999).

³⁸ Bidragande till det stora intresset är att SØK uppfattas som en "elitmyndighet" eftersom den enbart utreder viktiga ärenden.

STIMULERA SJÄLVREGLERING

Typ av brottslighet Prevention	Generell. Minskar utrymmet för bortförklaringar att begå brott, kan också skapa incitament att agera rätt. Påverkar också normbildningen (primär prevention).
Bedömd preventiv effekt Resursåtgång Nackdelar Fördelar	Sannolikt mycket högre än vad man tror. Liten. Tålmodigt och långsiktigt arbete. Effektivt, men på lång sikt.

Clark (1990) menar att vilka insatser som än görs av lagstiftare, kontrollfunktioner, polis, åklagare, medierna och intressegrupper är det bara näringslivet självt som kan ta tag i ekobrotten på ett sådant sätt att verkliga förändringar kan äga rum. Orsaken ligger i ekobrottens privata och komplexa natur. Det är därför viktigt att myndigheterna uppmuntrar självreglering.

Frågan om självreglering utvecklas vidare i bilaga 1. Där framgår bland annat att självreglering inte ensamt är en effektiv förebyggande metod utan att den bör kombineras med andra åtgärder.

HÖJ YRKESETIKEN

Typ av brottslighet Prevention	Generell. Minskar utrymmet för bortförklaringar att begå brott, kan också skapa incitament att agera rätt. Påverkar också normbildningen (primär prevention).
Bedömd preventiv effekt Resursåtgång Nackdelar Fördelar	Sannolikt mycket högre än vad man tror. Medel. Långsiktigt arbete där frukterna skördas långt fram i tiden. Den bästa förebyggande metoden är när den enskilde kontrollerar sitt eget beteende.

An important conclusion from my earlier study was that the consumers of the world receive more protection from the higher standards that these competing identities bring into the firm than from enforcement of the law. (Braithwaite, 1993.)

Vad citatet anspelar på är att personer inom näringslivet har *flera jag* och att de inte nödvändigtvis omedelbart socialiseras till de – i förekommande fall – olämpliga normer som kan finnas inom företaget. Den yrkesetik som byggs upp genom utbildning och de informella sanktioner som kan uppstå bland kolleger på en arbetsplats mot oetiskt beteende, har visat sig ha en förebyggande effekt på ekobrott. Braithwaite (1993) menar i själva verket att det egna ansvaret och yrkesidentiteten är den faktor som sparar flest människoliv när det gäller ekobrott. Braithwaite pekar ut den internationella läkemedelsindustrin som anklagats för att ha lanserat farliga preparat till fattiga länder.

Attityderna hos ledningen spelar en viktig roll för andra i en organisation att följa eller bryta mot regler (Kagan och Scholz, 1984). Yrkesgrupper som hamnar på ledande positioner inom företag bör därför vara en måltavla för att långsiktigt höja den etiska nivån i näringslivet.

Tanken är att om ekonomer, jurister, ingenjörer, hantverkare etc. i utbildning i ännu högre grad än i dag kan utveckla en yrkesidentitet med etiska förtecken kommer de att kunna visa motståndskraft mot de brottsalstrande miljöer som finns på sina håll i arbetslivet. På samma sätt som undervisning i skolan om lag och rätt har betydelse för normbildningen bör också en mer yrkesinriktad undervisning i etik på högre nivåer inom utbildningsväsendet långsiktigt kunna spela en viktig roll.³⁹

FÖRBÄTTRA INTEGRITETEN HOS UTSATTA YRKESGRUPPER

Typ av brottslighet Prevention	Rådgivning som underlättar ekobrott generellt. Minskar utrymmet för bortförklaringar att begå brott, kan också skapa incitament att agera rätt. Påverkar också normbildningen (primär prevention).
Bedömd preventiv effekt	Hög.
Resursåtgång	Liten.
Nackdelar	Långsiktigt och tålamoskrävande.
Fördelar	Strategisk grupp personer som är viktiga att få med som brottsförebyggare.

Under slutet av 1970-talet såg BRÅ över advokaternas och revisorernas roll i den organiserade och ekonomiska brottsligheten (BRÅ 1978:2 och 1979:2). Av utredningarna framkom att det inte fanns några belägg för att dessa yrkesgrupper skulle vara inblandade i brottslig verksamhet i den utsträckning som hade förts fram i bland annat medierna. BRÅ föreslog att åtgärder skulle vidtas för att stärka dessa gruppers yrkesetik och Sveriges Advokatsamfund ändrade sina stadgar. Däremot lyckades man inte genomföra liknande förbättringar för revisorerna (Rosenberg, 2000).

Yrkesgrupper som advokater, skattekonstuler, revisorer och andra rådgivare spelar sannolikt en viktig roll för både den organiserade och ekonomiska brottsligheten. De kan sägas utgöra brottslighetens servicefunktioner. Sannolikt är det mycket få personer som erbjuder sina tjänster på detta sätt. Ju färre de är, desto svårare blir det för andra att begå brotten eller att säkra vinningen från brotten. I ett brottsförebyggande perspektiv är det viktigt att upprätthålla integriteten hos dessa yrkesgrupper.

Rådgivarna spelar också en annan roll än som konsulter när det gäller olika upplägg. Det finns forskare som hävdar att om det inte hade varit för rådgivarna skulle ekobrott vara *more easily detectable and provable than street crime* (Mann, 1985:249). Skälet är att ekobrott skapar sådana bevis – dokument – som är svårare att kontrollera än för traditionell brottslighet.

³⁹ BRÅ har nyligen gett ut en lärarhandledning för skolan om brott och straff (Du&Jag – Rätt&Fel. Handledning för temaarbete om brott. Åk 6–9). BRÅ har tidigare gett ut ett videoband med lärarhandledning om ekobrott i frisörbranschen (Klipp som lockar).

Bevisen kan förvaras hos personer som knappast går att hota. Mann menar att rådgivarna styr informationsflödet vilket gör brotten svårare att upptäcka och utreda än vad de egentligen är.

De brottsbekämpande myndigheterna kan därför verka för att etiken hålls hög hos dessa strategiska yrken. De organisationer som företräder yrkesgrupperna torde vara intresserade av ett sådant samarbete, eftersom uppgifter i medierna om oseriösa rådgivare inom deras yrkesgrupper minskar förtroendet för kåren.

ÖKA ETIKEN INOM DEN OFFENTLIGA SEKTORN

Typ av brottslighet	Generell, men framför allt ekonomiskt maktmissbruk.
Prevention	Minskar utrymmet för bortförklaringar att begå brott, kan också skapa incitament att agera rätt. Påverkar också normbildningen (primär prevention).
Bedömd preventiv effekt	Hög.
Resursåtgång	Liten.
Nackdelar	Långsiktigt.
Fördelar	Ökar legitimiteten för det demokratiska samhället.

Som nämnts framkom vid RRV:s omfattande kartläggning av det svarta arbetet att oegentligheter och etiskt tveksamma förfaranden hos personer i maktställning gav bränsle åt ett utbredd svartjobb. Många av dem som RRV intervjuat ställer sig exempelvis frågan vad några svart arbetade timmar i veckan är jämfört med fallskärmar motsvarande tiotals miljoner kronor. RRV föreslog därför att de etiska frågorna borde uppmärksammas i högre grad inom den offentliga sektorn. Det gällde att börja uppifrån och ta fram tydliga normer för offentliga befattningshavare (RRV 1998:36). En sammanställning av ett etiskt förhållningssätt och handlingsregler för personer inom den offentliga sektorn kunde därför göras. De brottsbekämpande myndigheterna skulle kunna ta initiativ till ett sådant program.

10 Andra metoder för att förebygga ekobrott

TASK FORCE

Flera intervjupersoner har fört fram behovet av att bilda myndighetsöverskridande grupper (task force) som får i uppdrag att ta tag i ett uppflammande problem. Skälet är inte minst att ekobrott och traditionell brottslighet går in i varandra. En sådan task force bör ha stora möjligheter att initiera förebyggande åtgärder, inte minst genom att dra nytta av att den består av representanter från olika myndigheter och kanske även andra organisationer.

PROJEKT

En mindre fast organisatorisk form har projekt, där samverkande myndigheter tillsammans kan motverka problem från vars och ens utgångspunkt.

Ett exempel på ett sådant arbete är Frisörprojektet där EBM, RSV, skattemyndigheten i Malmö, Sveriges Frisörföretagare och Handelsanställdas förbund samverkar (EBM, 2002). En frivillig certifiering infördes för de frisörsalonger som bland annat hade kassaregister och lämnade kvitto samt uppfyllde arbetsmiljökrav. En informationskampanj genomfördes med bland annat annonser i dagspress och på bussar.⁴⁰ Som ett resultat av projektet föreslås bland annat att skattemyndigheten ges befogenhet att göra kontroller i förebyggande syfte. Dessutom föreslås att samma regler bör gälla för kontanthandeln som för torg- och marknadshandeln i dag. Det bör också ställas krav på tillgängliga registreringsbevis om ägarförhållanden och om anställda.

SÖK arbetar mycket i projektform. Om exempelvis konkurserna ökar startar man ett projekt och anlitar alla som *vet något* om konkurser. De säger att de utnyttjar det *rullande kapitalet* av expertis som finns ute i samhället. När problemet är analyserat försöker man spela på många strängar. Kontrollmyndigheterna mobiliseras, föredrag anordnas, information lämnas till medierna, uppgifter om att förundersökningar inletts sprids etc.

När det gäller brottsförebyggande åtgärder mot traditionell brottslighet finns en del erfarenhet om projektarbete. En fara är att det kan finnas en dold

⁴⁰ Informationskampanjen hade inte någon egentlig mätbar effekt på attityderna mot svartjobb. Telefonintervjuer hade gjorts med 700 personer före och efter kampanjen. Resultatet är knappast överraskande, eftersom attitydpåverkan är ett långsiktigt företag. Som ett illustrativt exempel hänvisas till en undersökning av ett informationsprogram mot ungdomar för att påverka drogvanorna (BRÅ 1999:1). *Av den rapporten framgår att en något lägre andel av eleverna direkt efter programmet uppger att de har lust att pröva narkotika jämfört med eleverna i kontrollskolorna. Denna skillnad är dock så pass liten att den kan vara slumpmässig. I den sista mätningen finns ingen skillnad alls mellan eleverna.(.....) Programmets inverkan på andra faktorer, exempelvis elevernas drogerfarenheter, kunskaper om droger och inställning till polisen, förefaller vara försumbar. Resultatet ligger också i linje med de amerikanska utvärderingarna av DARE-programmet.*

projektplan som innebär att syftet kan vara ett en myndighet vill visa sig handlingskraftig och bättra på sitt eget rykte (BRÅ, 1997:2). Exempelvis är kampanjer en vanlig metod för att motverka ungdomsbrottslighet. Detta trots att flera undersökningar visar att kampanjer mot våld och brott framför allt befäster attityder hos dem som redan omfattar dem. Men de förändrar inte de ungdomar vars beteende kampanjen avser att påverka. Det är tydligt att det finns andra drivkrafter än att uppnå resultat. Ett projekt kan också legitimeras åtgärder som i grunden är negativa för det förebyggande arbetet. Exempelvis kan fältassistenter i en reguljär och fungerande verksamhet sägas upp, medan ungdomsledare projektanställs som ett led i en påstådd offensiv satsning, trots att den egentligen innebär en försämring.

Det råd som kan ges är därför att man bör beakta utvärderingar av andra projekt innan man startar ett projekt. Betydelsen av en oberoende och på vetenskaplig grund genomförd utvärdering kan inte nog understrykas.

SAMVERKAN

Eftersom den ekonomiska brottsligheten går in i många myndigheters ansvarsområde är det av grundläggande betydelse att samverkan sker, inte minst när det gäller utbyte av information. Här har en positiv utveckling skett sedan mitten av 1990-talet. Över hela landet sker en samverkan mellan myndigheterna på ekobrottsområdet genom de regionala råden. Under dessa finns ofta operativa råd. Det finns också ett samverkansorgan på central nivå, Ekorrådet.⁴¹

I Malmö finns exempelvis NOS (Ny Operativ Samverkan), med representanter från åklagarmyndigheten, polismyndigheten, EBM, skattemyndigheten inklusive skattebrottsenheten, Tullverket och kronofogdemyndigheten. I NOS diskuteras främst nya företeelser och brottsmetoder samt vilka motåtgärder som kan vidtas.

SØK samarbetar med börserna och myndigheter motsvarande Finansinspektionen, Tullverket, skattemyndigheten och Konkurrensverket. Man har möten med jämna mellanrum och delger varandra information och varningar om nya företeelser.

En vanlig uppfattning bland de intervjuade personerna från samtliga sektorer är att personliga kontakter över gränserna är mycket positivt och ökar effektiviteten i brottsbekämpningen. Nackdelen är emellertid att när samverkan i för hög grad bygger på informella nätverk uppstår inte ett strukturerat samarbete mellan myndigheterna (Benson och Cullen, 1998). Informella nätverk kan försvåra ett samarbete mellan myndigheter som helhet (RRV 1996:32). I enskilda ärenden fungerar informella nätverk bra, men för att öka effektiviteten på ett generellt systemplan har formella nätverk fördelar. En annan nackdel med informella nätverk är att de typiskt sett är reaktiva, de mobiliseras när något händer som kräver en lösning (Benson och Cullen, 1998). Formella nätverk är bättre på proaktiva strategiska lösningar.

När det gäller brottsförebyggande åtgärder mot traditionell brottslighet finns erfarenheten att man i samverkansprojekt väljer att arbeta med frågor som alla parter kan enas om (BRÅ, 1997:2). Få samverkansprojekt handlar emeller-

⁴¹ Riksdagens revisorer har sett över myndighetssamverkan mot ekobrott och funnit många brister, se 2001/02:03.

tid om förändringar av skolan eller arbetslivet, trots att det där finns mycket att göra som kan förebygga brott. I stället tenderar ambitionerna om förändring att riktas mot något som ligger utanför samarbetsparternas vanliga områden. Förklaringen är att parterna i ett samverkansprojekt tillerkänner varandra någon form av *immunitet för husfridens och sammanhållningens skull* (s. 23). Det är därför viktigt att arbeta kunskapsorienterat och se till att resurserna läggs ned på sådant som ger effekt.

DE LOKALA BROTTSFÖREBYGGANDE RÅDEN

I dag finns det över 250 lokala brottsförebyggande råd. I dessa samverkar olika aktörer mot vardagsbrotten. I råden ingår vanligtvis polis, socialförvaltning, kommunpolitiker, skola, fritidsförvaltning och lokal företagsverksamhet. Även bostadsföretag, folkhälsoråd, hälso- och sjukvård, stadsbyggnadskontor, kyrkan, föräldraföreningar och elevråd kan medverka.

I Göteborg har det lokala brottsförebyggande rådet tagit ett intressant steg genom att innefatta även ekobrott. Syftet är att ha en helhetsbild av brottsligheten. Vad som betonas för ekobrotten är att de minskar förtroendet i samhället och därmed leder till sämre affärsklimat och livskvalitet. För tillfället planeras en dialog med näringsliv och myndigheter för att diskutera vilka problem man har med ekobrott i Göteborg och vad man gemensamt kan göra för att förebygga brotten.

De brottsbekämpande myndigheterna skulle kunna verka för att det lokala brottsförebyggande arbetet får en vidare inriktning och att ekobrott också utgör en naturlig del i det lokala arbetet.

PUNKTMARKERING

Clark (1990:234) betonar att det är individer (eller organisationer) som begår brott och att man måste beakta detta för att kunna skydda sig mot och förebygga brott. Därför är det enligt Clark nödvändigt att kunna identifiera gärningsmän och *ensure that they are not permitted to return to the field and offend again*. Clark är således inne på ett spår där det förebyggande arbetet är riktat mot vissa personer. Det är en stor skillnad mot den situationella preventionen, som rapporten hittills mest handlat om, som inte har behov av att känna till gärningsmannens identitet, utan riktar sig mot en tänkbar angripare.

Enligt Clarks individinriktade synsätt är det viktigt att kunna identifiera gärningsmän, så att de inte fortsätter med att begå brott på andra orter, i andra branscher och med hjälp av andra bolag. Byte av identitet är ett särskilt problem vid ekobrott, eftersom det är enkelt att byta skepnad via juridiska personer. Utöver att kunna identifiera gärningsmännen krävs också någon form av registrering för att kontroll ska kunna ske.

Clarks förslag liknar det man brukar kalla för punktmarkering. Det gäller att hålla ögonen på kända gärningsmän så att de snabbt kan gripas. Härigenom kan en omfattande brottslighet kvävas i sin linda. Problemet är emellertid att det är resurskrävande att hålla ett stort antal personer under uppsikt.⁴²

⁴² Exempel på sådana listor som är mer eller mindre aktiva, finns eller har funnits hos Finanspolisen, danska SØK, Ekobrottsmyndigheten i Malmö och enskilda kronofogdar inom tillsynsmyndigheten vid konkurs. Exempelvis punktmärkade SØK 24 personer och det fungerade enligt uppgift bra.

Emellertid bör förutsättningarna vara större att utöva kontroll på ekobrottsområdet jämfört med traditionell brottslighet, eftersom de som begår ekobrott – inklusive bulvaner och målvakter – befinner sig i systemet och använder sig av legitima verksamheter. Det finns därför registreringar i bolagsregister, i skattemyndighetens olika register etc. De kännetecken som gör det svårt att upptäcka ekobrott – att de sker inom ramen för lagliga verksamheter och i lagliga sammanhang – kan vändas till sin fördel eftersom det finns register, ansökningar och andra dokument, lokaler etc. som gör det möjligt att spåra personer och dra slutsatser om aktiviteter. I dag finns det teknik för att automatiskt söka information från en rad offentliga register på bestämda namn. SØK tillämpar ett system med flaggning i register. Härigenom kan myndigheten få besked om exempelvis någon förändring skett i ett företag i bolagsregistren.

Den tanke som ligger bakom det som Sherman (1997) kallar för *proactive arrests* är att resurserna koncentreras till ett smalt område av så kallade *högriskobjekt*. Hypotesen är att en hög sannolikhet för gripande inom ett smalt område av brott eller gärningsmän är effektivare än en låg sannolikhet av gripande inom ett bredare område av brott eller gärningsmän. Hypotesen har testats på kroniska gärningsmän som begår allvarliga traditionella brott, genom att studera i vilken utsträckning de dömts till fängelse och således hindrats från att begå fler brott. Shermans slutsats av befintlig forskning är att det kan vara effektivt att fokusera högriskpersoner, platser, brott och tidpunkter.

EKOBROTTSLINGAR BEGÅR INTE BARA EKOBROTT

Förebyggande åtgärder (till exempel del av underrättelsetjänst samt punktmarkering) som riktas mot de individuella gärningsmännen och inte tar sikte på de situationer där brotten sker, bör beakta att ekobrottslingar inte enbart specialiserar sig på ekobrott. Till skillnad mot tidigare antaganden kan ekobrottslingar ha åtskilliga och varierande kontakter med rättsväsendet, inte enbart på grund av ekobrott (Weisburd m.fl., 2001). Det är ett gemensamt drag med traditionella brottslingar, som inte heller uppvisar en hög grad av specialisering.⁴³

Men vissa ekobrott leder till en högre grad av specialisering än andra, till exempel bedrägerier med värdepapper (Weisburd m.fl., 2001). En svensk pilotstudie indikerar att personer som begått insiderbrott i liten utsträckning tidigare har ägnat sig åt ekobrott eller annan registrerad brottslighet (Korsell, 2000).

Ekobrottslingar med få kontakter med rättsväsendet uppvisar emellertid inte många gemensamma drag med mer aktiva gärningsmän. Deras livsföring ger få indikationer på brottslighet eftersom de lever konventionellt. Gärningsmän med få registrerade ekobrott – vare sig de är krisreagerare eller tillfälllestagare – lever ett liv som inte kan åtskiljas från andras i samma samhällsklass.

Eftersom särskilt de aktiva ekobrottslingarna både begår ekobrott och traditionella brott är det viktigt att de poliser som är inriktade på spaning och utredning av ekonomiska/organiserade brott arbetar i nära anslutning till den övriga polisen, för att få en bred kontaktyta (AMOB, 1977).⁴⁴

⁴³ Traditionella brottslingar är emellertid kända för fler brott än ekobrottslingar. Ett skäl till att man uppfattar att specialiseringsgraden är högre än vad den är, har att göra med att personer som av myndigheterna blir kända för en viss sorts brottslighet riskerar att längre fram bli uppmärksammas av myndigheterna för just sådana brott (selektion).

⁴⁴ EBM i Malmö är stationerad i polishuset och därför sker ett naturligt samspråk mellan poliser med olika inriktning. Ekopoliser som vi talat med har uppgett det positiva att finnas nära andra poliser.

11 Påverka andra aktörer – den viktigaste metoden

Viktigt att bygga upp en hög kompetens

Eftersom de brottsbekämpande myndigheterna sällan befinner sig på de platser där brotten begås och inte heller har möjlighet att påverka de faktorer som möjliggör brott, är den viktigaste uppgiften för dem att använda kunskapen om brottsligheten till att samverka med andra aktörer som befinner sig i en förebyggande position. Det borde också vara effektivare att de som har störst möjlighet att göra något åt problemet går ut och agerar i stället för den brottsbekämpande myndigheten.

I det följande redovisas några exempel på hur de brottsbekämpande myndigheterna arbetar kunskapsmässigt och samverkar med andra aktörer.

EXEMPLET LIVSMEDEL – TYSKA MYNDIGHETER OCH GROSSISTER

I Livsmedelsprojektet, som de samverkande myndigheterna genomför i södra Sverige, informeras olika riskgrupper om brottslighetens struktur och hur de ska agera för att försvåra för brottsligheten. Bakgrunden till problemet är att oseriösa uppköpare kan förvärva livsmedel hos grossister i exempelvis Tyskland, för export till Sverige. Eftersom mervärdesskatten ska redovisas och betalas i mottagarlandet – Sverige – uppger uppköparna vilket företag de är företrädare för, eftersom ett meddelande måste lämnas till skattemyndigheten. Problemet är emellertid att uppköparen uppger ett annat företag och momsnummer än det riktiga. De samverkande myndigheterna har därför kontaktat tyska myndigheter och grossister i syfte att utröna vilka kontroller av dokument (registreringsbevis och VAT-nummer) och identitet (behörig person) de tyska grossisterna är skyldiga att genomföra (EBM, 2002). Syftet med kontakterna är att skärpa kontrollen hos de tyska grossisterna genom att tyska kontrollmyndigheter börjar intressera sig för frågan, och att grossisterna blir medvetna om sitt ansvar.

EXEMPLET LIVSMEDEL – DE KOMMUNALA MILJÖ- OCH HÄLSOVÅRDSFÖRVALTNINGARNA

Ett annat exempel är att de samverkande myndigheterna har kontaktat de kommunala miljö- och hälsoskyddsförvaltningarna för att de ska kontrollera att livsmedel i butikerna har svensk märkning, vilket är ett krav enligt lagen. Det livsmedel som tas in av oseriösa importörer saknar regelmässigt svensk märkning. Genom de samverkande myndigheternas analys visar det sig att det finns oväntade brottsförebyggande aktörer med uppgifter långt ifrån det problem som gäller i det aktuella fallet – livsmedelskontroll kontra skattebrott – som kan spela en viktig roll för att minska efterfrågan på de oseriöst införda livsmedlen och därmed minska vinningen av brottet.

EXEMPLET TAXI

Den ekonomiska brottsligheten inom taxinäringen bedöms vara omfattande (SOU 1997:111). De vanligaste problemen är körningar som inte registreras och svarta löner. Polisen har emellertid befogenhet att kontrollera dagtidsrapporter i taxibilar. Härigenom kan trafikpolisen – som inte alls är inriktad på ekobrott – kontrollera att dagtidsrapporterna förs, vilket försvårar skattebrott. Brister kan rapporteras till länsstyrelsen, som kan dra in tillstånd. Detta är en mer kostnadseffektiv kontrollmetod än om skattemyndigheten skulle göra revision, eftersom det är svårt att upptäcka oregistrerade körningar.

EXEMPLET ILLEGAL INVANDRING

Polisens utlänningsrotlar samarbetar med Migrationsverket för att minska det svarta arbetet (Migrationsverket, 2000). I bakgrunden finns personer som vistas illegalt i Sverige. En försörjningsmöjlighet för dessa personer är att arbeta svart. Ett närliggande problem är personer som har uppehållstillstånd – till och med fått svenskt medborgarskap – men som registrerar sig som asylsökande under falsk identitet (dubbla identiteter). Syftet är att få bidrag och en bostad som kan hyras ut i andra hand. Det kan också personer som saknar uppehållstillstånd, men som har kunnat fortsätta att vistas i landet eftersom de en gång varit folkbokförda här. Personer som inte blivit avregistrerade från folkbokföringen kan utnyttja hela det sociala välfärds-systemet.

Migrationsverket har en central roll när det gäller illegal invandring och liknande problem. Allmänheten vänder sig därför till Migrationsverket med tips, som sedan kan dirigeras till rätt myndighet. Genom Operation Krog-sanering kan Migrationsverket delta tillsammans med polis och andra myndigheter för att kontrollera bland annat svart arbete, falska identiteter och illegal vistelse. Samverkan sker också mellan passpolisen och Migrationsverket, som kan lämna information om en viss persons uppehållstillstånd. Migrationsverket och folkbokföringen informerar varandra om personer som inte vistats i landet under lång tid.

Referenser

- Ahlberg, J. och Abrahamsson, K. (1994). *Nya anmälningsrutiner vid bilbrott*. BRÅ-PM 1994:1. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Ahrne, G. (1990). *Agency and Organization. Towards an organisational theory of society*. London: Sage.
- Ahrne, G. (1999). *Organisationer och människor. Organisationer och samhälle analytiska perspektiv*. Red: Ahrne, G. och Hedström, P. Lund: Studentlitteratur.
- Alalehto, T. (1999). *Motiv eller tillfälle? En studie av ekonomisk brottslighet i restaurangbranschen*. Stockholm: Atlas.
- Albrecht, H-J m.fl. (2002). *Criminal Preventive Risk Assessment in the Law-Making Procedure*. Red: Albrecht, H-J m.fl. Freiburg: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht.
- AMOB (1977). *Organiserad och ekonomisk brottslighet i Sverige. Ett åtgärdsförslag*. Arbetsgruppen mot organiserad brottslighet. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- Ayres, I. och Braithwaite, J. (1992). *Responsive Regulation. Transcending the Deregulation Debate*. Oxford: Oxford University Press.
- Benson, M. L. och Cullen, F. T. (1998). *Combating Corporate Crime – Local Prosecutors at Work*. Boston: Northeastern University Press.
- Bergqvist, M. (2002). *Ekonomisk brottslighet – något att räkna med?* Stockholm: Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet.
- Black, C. (2000). *Measuring Organised Crime in Belgium. A Risk-Based Methodology*. University of Ghent. Antwerpen: Maklu.
- Bologna, G. J. och Lindquist, R. J. (1995). *Fraud Auditing and Forensic Accounting. New Tools and Techniques*. New York: John Wiley.
- Bosworth-Davies, R. och Saltmarch, G. (1995). *Definition and Classification of Economic Crime. I The Regulation and Prevention of Economic Crime Internationally*. London: Kagan Page.
- Boutellier, H. (2000). *Crime and Morality. The Significans of Criminal Justice in Post-Modern Culture*. Dordrecht: Kluwer.
- Braithwaite, J. (1989). *Crime, Shame and Reintegration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Braithwaite, J. (1990). Convergence in Models of Regulatory Strategy. I: *Regulation, Crime, Freedom*. Aldershot: Ashgate, Dartmouth.
- Braithwaite, J. (1992). Poverty, Power, and White-Collar Crime: Sutherland and the Paradoxes of Criminological Theory. I: *White-Collar Crime Reconsidered*. Red: Schlegel, K. och Weisburd, D. Boston: Northeastern University Press.
- Braithwaite, J. (1993). *Transnational Regulation of the Pharmaceutical Industry*. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 525, s. 12–30. Sage Periodicals.
- Braithwaite, J. (1995). *Inequality and Republican Criminology. Crime and Inequality*. Red: Hagan, J. och Peterson, R. Stanford University Press, s. 40–58.

- Braithwaite, J. (1997). *On Speaking Softly and Carrying Big Sticks: Neglected Dimensions of a Republican Separation of Powers*. University of Toronto Law Journal, 47, s. 305–361. University of Toronto Press.
- BRÅ 1978:2. *Revisors verksamhet*. Stockholm: Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- BRÅ 1979:8. *Advokatverksamhet*. Stockholm: Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- BRÅ 1997:2. *Att arbeta med förebyggande projekt. En kritisk betraktelse*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.
- BRÅ 1999:1. *Ungdomar, droger och polisens insatser*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.
- BRÅ 1999:3. *Internationella jämförelser av brottsligheten*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.
- BRÅ 1999:5. *Bygga upp brottsförebyggande arbete*. Idéskrift 1. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.
- BRÅ 2000:23. *Från storsvindlar till småfiffel – teman i internationell ekobrottsforskning*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.
- BRÅ 2001:1. *IT-relaterad brottslighet*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.
- BRÅ 2002:1. *Ekobrott – utvecklingen av några centrala ekobrott*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.
- BRÅ 2002:7. *Organiserad brottslighet. Fasta nätverk eller lösa maskor*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.
- BRÅ 2002:12. *Giftfabriken som sprängdes. BT Kemi-skandalen och miljöbrottsbegreppets etablering*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.
- Clark, M. (1990). *Business Crime. Its Nature and Control*. Oxford: Polity Press.
- Clark, R. W. (1997). *Situationell brottsprevention*. BRÅ. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.
- Coleman, J. W. (2001). *The Criminal Elite. Understanding White-Collar Crime*. New York: St Martin's Press.
- Cressey, D. R. (1953). *Other People's Money. A Study in the Social Psychology of Embezzlement*. Nytryck 1973. Montclair: Patterson Smith.
- Croall, H. (2001). *The Victims of White-Collar Crime. I: White-Collar Crime Research. Old Views and Future Potentials*. Red: Lindgren, S-Å. BRÅ-Report 2001:1. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.
- Croall, H. (2003). *Rapport under utgivning om ekobrottslighetens offer*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.
- Dekker, A. (2000). *Prevention of Organised Crime. Twin-Trac Strategy*. Stencil. Europol.
- Ds 1996:59. *Allas vårt ansvar. Ett nationellt brottsförebyggande program*. Justitiedepartementet.
- EBM (1999:2). *Ekonomisk brottslighet och dess bekämpning. Lägesrapport som underlag för myndighetsgemensamma riktlinjer inför 2000*.
- EBM (2002). *Erfarenheter från Frisörprojektet i Malmö*. Skrivelse 2002-05-22. ADO-00-394-98.
- Fijnaut, C. (1998). *Organized Crime in the Netherlands*. Kluwer Law International.

- Fisse, B. och Braithwaite, J. (1993). *Corporations, Crime and Accountability*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Garland, D. (2001). *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Geis, G. (1996). Definition in White-Collar Crime Scholarship: Sometimes it Can Matter. I: *Definitional Dilemma: Can and Should There Be a Universal Definition of White Collar Crime?* Red: Helmkamp, J. m.fl. National White Collar Crime Center Training and Research Institute. Morgantown, West Virginia.
- Goldstein, H. (1979). Improving Policing. A Problem-Oriented Approach. *Crime and Delinquency* 25, s. 236–258.
- Gottfredson, M. R. och Gottfredson, D. M. (1988). *Decision Making in Criminal Justice. Toward the Rational Exercise of Discretion*. New York: Plenum Press.
- Grabosky, P. (2001). The System of Corporate Crime Control. I: *Contemporary Issues in Crime and Criminal Justice*. Essays in Honor of Gilbert Geis. Red: Pontell, H. N. och Shichor. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Hawkins, K. och Thomas, J. M. (1984). The Enforcement Process in Regulatory Bureaucracies. I: *Enforcing Regulation*. Red: Hawkins, K. och Thomas, J. M. Boston: Kluwer-Nijhogg Publishing.
- Ingvaldsen, K. (2001). *Ensomme ulver? Underslag blant noen bedrifts- og organisasjonsledere*. Hovedfagsavhandling. Oslo: Institutt for kriminologi og rättsociologi, Universitetet i Oslo.
- Jacobs, J. B. (1999). *Gotham Unbound. How New York City was Liberated from the Grip of Organized Crime*. New York: New York University Press.
- Jamieson, K. M. (1984). *The Organization of Corporate Crime. Dynamics of Antitrust Violation*. Thousand Oaks: Sage.
- Jareborg, N. (1995). Vilken sorts straffrätt vill vi ha? – Om defensiv och offensiv straffrättspolitik. I: Victor, D. (red.) *Varning för straff. Om vådan av den nyttiga straffrätten*. Stockholm: Fritzes.
- Johansen, P. O. (1994). Alternative sanksjoner mot økonomisk kriminalitet. I: *Økonomiske forbrytelser og straff*. Juridiske grunnlagsproblemer. Red: Eskeland, S. och Høgetveit. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Kagan, R. A. (1984). On Regulatory Inspectorates and Police. I: *Enforcing Regulation*. Red: Hawkins, K. och Thomas, J. M. Boston: Kluwer-Nijhogg Publishing.
- Kagan, R. A. och Scholz, J. T. (1984). The “Criminology of the Corporation” and Regulatory Enforcement Strategies. I: *Enforcing Regulation*. Red: Hawkins, K. och Thomas, J. M. Boston: Kluwer-Nijhogg Publishing.
- Katz, J. (1979). Legality and Equality: Plea Bargaining in the Prosecution of White-Collar and Common Crime. *Law & Society Review*, s. 431–459. Denver.
- Knutsson, J. *Situationell brottsförebyggning ur ett teoretiskt och praktiskt perspektiv*. Ur Artiklar av Johannes Knutsson. Polishögskolan.
- Knutsson, J. och Kühllhorn, E. (1980). *När checkbedrägerierna försvann*. Rapport 1980:4. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Korsell, L. (2000). Undersökning av brottsbelastning hos personer misstänkta för insiderbrott. BRÅ, dnr. D1.1-0124/2000.
- Korsell, L. (2000). Riskbedömning och brottsprevention i den svenska lagstiftningsprocessen. *Förvaltningsrättslig tidskrift* 3–4, s. 93–128.

- Korsell, L. (2001). Big Stick, Little Stick – Strategies for Controlling and Combating Environmental Crime. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, s. 127–148. Vol 2.
- Korsell, L. (2001b). Förebygga skattebrott. *Svensk Skattetidning*, s. 318, 329. Årgång 68, nr. 4.
- Korsell, L. och Söderman, K. (2002). IT-related Crime – Old Crimes in a New Guise, But New Directions Too! *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*. Vol 2, s. 5–14.
- Korsell, L. (2002). Skatt, risk och brott. I: *Våra skatter?* SOU 2002:47.
- Korsell, L. och Heber, A. (2002). Inventory of Current Practice in the Measurement of Organized Crime in Sweden. Stencil. BRÅ.
- Korsell, L. (2003). Bokföringsbrott; från upptäckt till dom. En studie i selektion. Kommande arbete.
- Kramer, R. C. (1992). The Space Shuttle Challenger Explosion. A Case Study of State-Corporate Crime. I: *White-Collar Crime Reconsidered*. Red: Schlegel, K. och Weisburd, D. Boston: Northeastern University Press.
- Lab, S. P. (1997). *Crime Prevention. Approaches, Practices and Evaluations*. Cincinnati: Anderson Publishing.
- Lehtola, M. och Paksula, K. (2000). *Situational Prevention of Economic Crime*. Helsinki: National Council for Crime Prevention.
- Levi, M. (1987). *Regulating Fraud. White-Collar Crime and the Criminal Process*. London: Tavistock Publications.
- Levi, M. (2001). What Works in Combating White-Collar Crime: Some Reflections. I: *White-Collar Crime Research. Old Views and Future Potentials*. Lectures and Papers from a Scandinavian Seminar. Red: Lindgren, S-Å. The National Council for Crime Prevention. BRÅ-report 2001:1. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.
- Lindgren, S-Å. (2001). Pre-Sutherland Views on White-Collar Crime. I: *White-Collar Crime Research. Old Views and Future Potentials*. Lectures and Papers from a Scandinavian Seminar. Ed: Lindgren, S-Å. The National Council for Crime Prevention. BRÅ-report 2001:1. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.
- Lindgren, S-Å. (2001). *Ekonomisk brottslighet. Ett samhällsproblem med förbinder*. Lund: Studentlitteratur.
- Magnusson, D. (1985). *Företagskonkurser och ekonomisk brottslighet*. BRÅ-rapport 1985:1.
- March, J. G och Simon, H. A. (1958). *Organizations*. Second edition, 1993. Cambridge: Blackwell Business.
- Nelken, D. (1994). White Collar Crime. I: Maguire, M. m.fl. (red.). *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford: Clarendon Press.
- Persson, L. G. W. (1972). *Den dolda brottsligheten*. Stockholm: Kriminalpolitiska Institutet, Stockholms universitet.
- Persson, L. G. W. (1980). *Hidden Criminality – theoretical and methodological problems, empirical results*. Stockholm: Dept. Of Sociology, University of Stockholm.
- Persson, A. (2002). Oroliga skattebaser. I: *Våra skatter?* Expertrapporter till Skattebasutredningen. SOU 2002:47. Stockholm: Fritzes.
- Poveda, T. G. (1994). *Rethinking White-Collar Crime*. Westport: Praeger.
- Reiner, R., red. (1996). *Policing*. Del 1 och 2. Aldershot: Dartmouth.

- Reiss, A. J. (1984). Selecting strategies of social control over organizational life. I: *Enforcing Regulation*. Red: Hawkins, K. och Thomas, J. Boston: Kluwer-Nijhoff.
- Reuvid, J. (1995) Teeth for Regulators and International Standards of Practice. I: *The Regulation and Prevention of Economic Crime Internationally*. London: Kagan Page.
- Rosenberg, G. (2000). Rådgivarna och etiken – hur blev det 20 år senare? I: *Perspektiv på ekobrottsligheten*. Red: Korsell, L. BRÅ 2000:10. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.
- RRV (1997:59). *Svart arbete*. Del 1. Insatser. RRV.
- RRV (1998:29). *Svart arbete*. Del 3. Struktur. RRV.
- RRV (1999:7). *Skattekontrollen och pengarna*. RRV.
- RSV (1998:1). *Företagens synpunkter på skattesystemet, skattefusket och skattemyndigheternas kontroll. Resultatet från en riksomfattande undersökning hösten 1997*. RSV Rapport.
- RRV (1998:28). *Svart arbete*. Del 2. Omfattning. RRV.
- RSV (1999:3). *Vår omvärld år 2010*. RSV Rapport.
- RRV (1999:39A). *Kontrollen inom välfärdssystem och inkomstbeskattning*.
- RSV (1999:186). *Kontrollpolicy med kommentarer*. Broschyrer. RSV 186.
- RSV (2000:2). *Service och kontroll. En fördjupad analys av skattebetalarnas attityder och värderingar*. RSV Rapport.
- RSV (2000:9). *Vår förvaltning år 2010 – i globaliseringens spår*. RSV Rapport.
- RSV (2001:3). *Företagens synpunkter på skattesystemet, skattefusket och skattemyndigheternas kontroll. Resultatet från en riksomfattande undersökning hösten 1999*. RSV Rapport.
- RSV (2001:4). *Allmänhetens synpunkter på skattesystemet, skattefusket och myndigheternas kontroll. Resultatet från en riksomfattande undersökning vintern 2001*. RSV Rapport.
- RSV (2001:7). *En ny kraft i ekobrottsbekämpningen*. RSV Rapport.
- RSV (2001:9). *Riksprojektet – Kontroll av svart arbetskraft inom byggbranschen*. RSV Rapport.
- Shapiro, S. (1984). *Wayward Capitalists*. Yale University Press.
- Shapiro, S. (1990). Colloring the crime, not the criminal: Reconsidering the concept of white-collar crime. *American Sociological Review*, 55, s. 346–365.
- Shearing, C. (1997). The Unrecognized Origins of the New Policing: Linkages Between Private and Public Policing. I: *Business and Crime Prevention*. Red. Felson, M. och Clark, R. V. Monsey: Criminal Justice Press.
- Sherman, L. W. (1997). Policing for Crime Prevention. I: *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*. The National Institute of Justice.
- Sigler, S. A. och Murphy, J. E. (1988). *Interactive Corporate Compliance. A Alternative to Regulatory Compulsion*. New York: Quorum Books.
- Slapper, G. och Tombs, S. (1999). *Corporate Crime*. Harlow: Pearson Education Limited.
- SOU 1997:111. *Branschsanering och andra metoder mot ekobrott*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2002:14. *Statlig tillsyn. Granskning på medborgarnas uppdrag*.
- SOU 2002:47. *Våra skatter?* Stockholm: Fritzes.
- Stinchcombe, A. L. (1963). Institutions of Privacy in the Determination of Police Administrative Practice. *American Journal of Sociology*, 69, s. 150–160.

- Sutherland, E. H. (1949). *White-Collar Crime*. Westport: Greenwood Press. Reprint 1983.
- Sätre, A-M. (1985). Lönar sig brott – och straff? En ekonomisk analys av brottsbeteende och brottsbekämpning med tonvikt på miljöbrott. BRÅ Forskning 1985:4. Stockholm: BRÅ, Allmänna förlaget.
- SØK (2000). Hvem ejer virksomheden? – vejledning vedrørende identifikation af virksomhedsejere m.v. og vurdering af virksomheder i forbindelse med udbetaling af offentlige midler. Stencil.
- SØK (2001a). Vejledning om kontrolsamarbejde mellem myndighederne vedrørende nye og ophørende virksomheder. Stencil.
- SØK (2001a). Indikatorer på mulig hvidvask af udbytte. Stencil.
- Tham, H. (2001). Brottsoffrets uppkomst och framtid. I: *Det motspänstiga offret*. Red: Åkerström, M. och Sahlin, I. Lund: Studentlitteratur.
- Tiltaksplan. Även avtal och oppsummering. Samarbeidsforum mot svart økonomi. Stencil. Norge.
- Torstensson, M. och Wikström, P-O. (1995). *Brottsprevention och problemorienterat polisarbete*. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- Vaughan, D. (1983). *Controlling Unlawful Organizational Behaviour. Social Structure and Corporate Misconduct*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Vedung, E. (1998). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
- Visher, C. A. och Weisburd, D. (1998). Identifying what works: Recent trends in crime prevention strategies. *Crime, Law & Social Change*, 28, s. 223–242.
- Wallberg, K. (2002). Kontrollinformation i utlandsfrågor. I: *Våra skatter? Expertrapporter till Skattebasutredningen*. SOU 2002:47. Stockholm: Fritzes.
- Weisburd, D. m.fl. (1991). *Crimes of the Middle Classes. White-Collar Offenders in the Federal Courts*. New Haven: Yale University Press.
- Weisburd, D. och Waring, E. (2001). *White-Collar Crime and Criminal Careers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wheeler, S. (1992). The Problem of White-Collar Crime Motivation. I: *White-Collar Crime Reconsidered*. Red: Schlegel, K. och Weisburd, D. Boston: Northeastern University Press.
- Witte, A. D. och Woodbury, F. (1985). The Effect of Tax Laws and Tax Administration on Tax Compliance: The Case of US Individual Income Tax. *National Tax Journal*, s. 1–13.

Bilaga

Från straff till självreglering En modell för reglering av ekobrott



Figur 1. *Modell av bekämpningspyramid (efter Braithwaite, 1995)*

MÅNGA AKTÖRER KAN FÖREBYGGA

Hittills har detta arbete, i enlighet med uppdraget, fokuserat på de brottsbekämpande myndigheternas förebyggande åtgärder. I detta sista avsnitt ska det ekobrottsförebyggande arbetet tas upp i ett vidare perspektiv. Motivet är att försöka ge en helhetsbild av en ekobrottsförebyggande strategi. Syftet är att placera de brottsbekämpande myndigheterna på en större karta och visa att inte dessa myndigheter ensamma har möjlighet att förebygga ekobrott. I stället måste de förebyggande aktörerna komplettera varandra (Grabosky, 2001).

I figur 1 åskådliggörs olika åtgärder som kan vidtas för att upprätthålla laglydnaden. I botten finns mjuka åtgärder som service och information. Ju längre upp i pyramiden man kommer, desto ovanligare och allvarligare blir

åtgärderna. Pyramiden är tänkt att visa att åtgärderna börjar vid basen och går uppåt till dess laglydnad uppnås.

STRAFFA ELLER STÖDJA?

Det finns principiellt två olika strategier som samhället kan använda för att uppnå laglydnad (Hawkins, 1984, Slapper och Tombs, 1999). Den ena strategin är inriktad på bestraffning. Den andra är av rådgivande och stödjande natur. Det är främst de brottsbekämpande myndigheterna som använder bestraffning som redskap. Administrativa myndigheter med kontrollfunktioner intar en rådgivande och stödjande roll.¹ Däremot kan administrativa myndigheter fatta beslut om åtgärder, som de flesta som drabbas av sådana uppfattar som allvarligare än straff. Det gäller exempelvis när en restaurang får serveringstillståndet återkallat.

Bestraffning sker när någon har brutit mot en regel, och strategin är inte omedelbart inriktad på att få till stånd en regelefterlevnad. Bestraffning är vanlig när lagöverträdelsen är kategorisk och oproblematiserad, särskilt när den leder till skada och brottet sker åtskilt från annan verksamhet och är oförutsägbart samt när kontakten med myndigheterna är pressad och tillfällig.

Strategin med rådgivning och stöd har snarare syftet att förebygga en skada än att bestraffa något olagligt. Syftet är att återställa och reparera skadan till lägsta möjliga kostnad. Myndigheterna förhandlar fram en framtida regelefterlevnad. Kontakten med myndigheterna är utdragen och stegvis ökande. Om denna relation så småningom leder till ett åtal betraktas det som ett misslyckande. Denna strategi tillämpas när offren är avlägsna, diffusa eller obestämda och när överträdelsen är av sådan beskaffenhet att den kan utvecklas till en social relation mellan myndighet och lagöverträdare. Inte minst på skatteområdet finns det stora möjligheter för skattemyndigheten att *uppföra* de skattskyldiga, eftersom de regelmässigt har en långvarig relation (Korsell, 2001b)

Ett motiv till att lita mindre på straff och mer till övertalning, är att det är dyrt att bestraffa, men billigt att övertala. Som exempel redovisar Ayres och Braithwaite (1992:26) forskningsresultat från myndigheter som övervakar säkerheten inom gruvindustrin. När en sådan myndighet föredrog en strategi med bestraffning – som är resurskrävande – löpte den risk att *spend more times in court than in mines*. Med andra ord ledde de hårda nypornas politik till en katt-och-råtta-lek samt till en ovilja att följa reglerna. I stället hade myndigheten genom en annan politik kunnat spara resurser och i stället lägga dem på kontroll och övertalning. Dessutom hade resultatet blivit bättre, det vill säga lett till ökad laglydnad.

Flera forskare pekar också på att i vårt moderna och komplicerade samhälle har förtroende ersatt direkt övervakning (Shapiro, 1980; Jamieson, 1984; Reis, 1984). För att kunna förebygga ekobrott på ett effektivt sätt är det

¹ Utvecklingen i Sverige synes nu gå mot att myndigheterna med kontrollfunktioner intar en alltmer repressiv hållning. Det gäller exempelvis miljö- och hälsoskyddsnämndernas ökade benägenhet att anmäla brottsmisstankar och ökningen av miljöskyddsavgifter. Det är inte omöjligt att denna utveckling mot mer hårda nypor långsiktigt kan ha en negativ effekt på laglydnaden och förtroendet för myndigheterna (Korsell, 2001).

därför mycket som talar för att samhället ska gå in för en strategi som bygger mer på att uppnå laglydnad än bestraffning. Reiss (1984) menar att laglydnadsstrategier är att föredra när möjligheterna att upptäcka och sanktionera brott är begränsade.

Kännetecknande för många ekobrott är att de begås i privata miljöer dit samhällets kontrollfunktioner sällan har tillträde (Clark, 1990; Katz, 1979; Persson, 1980; Stinchcombe, 1963). Brotten sker dessutom integrerat med näringsverksamheten, det vill säga av *rätt* person på *rätt* plats och i *rätt* sammanhang. Brotten döljs därför av organisationens funktionella normalitet och av gärningsmannens legitimitet. Det är en stor skillnad mot många traditionella brott. Eftersom det är svårt att upptäcka ekobrotten till följd av den miljö de begås i kommer straffrättsliga kontrollsystem i grunden att ha svårt att vara framgångsrika (Geis, 1984).

BÅDE STRAFF OCH STÖD

Det finns forskningsresultat som visar att en framgångsrik utgångspunkt för reglering av ett bestämt område måste bygga på insikten att näringsidkare ibland är extremt motiverade att tjäna pengar, men ibland är de lika motiverade på grund av sin känsla för socialt ansvar (Ayles och Braithwaite, 1992:22). Det är därför inte möjligt att reglera ett område enbart med en politik som går ut på bestraffning eller frivillig övertalning. Näringsidkare inför självreglering när de kan motiveras av ekonomiska motiv. En politik som huvudsakligen går ut på bestraffning kommer att undergräva deras goda vilja när de är motiverade att handla ansvarsfullt. En politik som enbart går ut på övertalning och självreglering kommer i stället att missbrukas av företagare som enbart är ute efter att tjäna pengar. Det kan därför inte nog understrykas att det förebyggande arbetet måste kunna spela på många strängar för att åtgärderna ska nå framgång, det vill säga ge maximal preventiv effekt.

MYNDIGHETER OCH ANDRA MED KONTROLLFUNKTIONER

Traditionellt har många områden för ekobrott övervakats av administrativa myndigheter. På skatteområdet har således skattemyndigheten den centrala förebyggande uppgiften att med olika åtgärder verka för ett högt frivilligt deltagande av de skattskyldiga. De åtgärder som står till buds är allt från att arbeta med service och regelförenklingar till underrättelsetjänst och brottutredningar (jämför pyramiden i figur 1). Skattemyndigheten har också en viktig uppgift när det gäller att förebygga bokföringsbrott.

Brittiska erfarenheter är att enskilda och företag som blir föremål för en detaljerad granskning av skattemyndigheten tenderar att bli laglydiga i framtiden (Clark, 1990). Såväl den brittiska som den svenska skattemyndighetens taktik är att försöka övertyga de skattskyldiga om att ärlighet och samarbete är de bästa medlen för att undgå problem (jfr. Clark, 1990:111). Information och service sparar tid och kraft från utredningar.

Det har visat sig att samhället inte har kunnat ta tag med hårdhandskarna mot skattefuskarna på samma sätt som med traditionella brottslingar. Skälet är att skattefiffel är tvetydigt. En vanlig uppfattning är nog att det inte betraktas som riktigt brottsligt, i vart fall om det sker inom vad som kan uppfattas som rimliga gränser (Korsell, 2002). Skulle myndigheterna gå för hårt fram finns en risk för kontrollskador och för att det frivilliga deltagandet kan minska (Clark, 1990). Samtidigt finns ändå en vilja hos de flesta att följa

reglerna och att betala sin skatt. Men det gäller då att de känner att andra också betalar. Om de upplever att skattekontrollen inte fungerar kan denna vilja raseras.

Det finns en konstgjord skillnad mellan skatteplanering och skattefusk. Juridiskt sett är skillnaden emellertid stor, eftersom skatteplanering antingen godtas eller kan motverkas genom materiella institut som genomsyn eller skatteflyktsbestämmelser. Skattefusk är brottsligt och faller under skattebrottslagen. Men amerikanska undersökningar visar att de skattskyldiga inte bryr sig om skatteplanering såvida summorna inte är tillräckligt höga och skattevinsten tillräckligt stor. Skälet är att skatteplanering tar för mycket tid, ställer till en massa besvär och kostar pengar. Alternativet är att begå ett *billigare* skattebrott. Men det alternativet beror på den skattskyldiges uppfattning om myndigheternas påpasslighet och effektivitet. Det är därför viktigt att öka upptäcktsrisken.

Till skillnad mot inkomstskatt tenderar mervärdesskatten att locka till sig yrkesmässiga bedragare, eftersom det finns förhållandevis enkla sätt att uppbära kontanta medel från staten (Clark, 1990).

Sammanfattningsvis måste skattekontrollen kunna hantera alla de motiv och tillfällen till skattebrott som finns genom en förebyggande strategi som börjar i pyramidens botten och slutar i dess topp.

Konkursförvaltare, som har tilldelats myndighetsliknande uppgifter, förebygger både brott mot borgenärer, skattebrott och bokföringsbrott genom sin kontroll i samband med konkursförvaltningen. Tillsynsmyndigheten vid konkurs (kronofogdemyndigheten) har också en brottsförebyggande funktion mot denna brottslighet.

LAGSTIFTAREN ENGAGERAR EN TREDJE PART

En utveckling av kontrollen är att engagera en tredje part, det vill säga någon utöver kontrollmyndighet och kontrollerad. Fördelen med att anlita en tredje person är att denne typiskt sett har mindre att förlora än gärningsmannen på att ett brott upptäcks, samtidigt som en tredje person kan ha något att förlora om anmälan inte sker. Således har företagets revisorer en skyldighet att anmäla misstänkt brottslighet. Banker och andra finansiella institut ska rapportera misstänkta penningtvättstransaktioner.²

SJÄLVREGLERING

Corporate actors are not just value maximizers – of profits or of reputation. They are also often concerned to do what is right, to be faithful to their identity as a law abiding citizen, and to sustain a self-concept of social responsibility. During Braithwaite's fieldwork, business informants repeatedly argued that the common characterization of them as motivated only by money was a simplistic stereotype.

(Ayres och Braithwaite, 1992:22)

² Interna tredje personer är skyddsombud på arbetsmiljöområdet och personuppgiftsombud för dataintegritet.

Tidigare har vikten av att de brottsbekämpande myndigheterna stimulerar näringslivet till självreglering betonats. Jämfört med situationen under 1980-talet har insikten om behovet av självreglering ökat inom näringslivet (SOU 1997:111). Bakgrunden till självregleringens betydelse är forskning som visar följande (Braithwaite och Fisse, 1987):

Företrädare för företag och deras anställda kan agera moraliskt och är inte enbart ekonomiska nyttomaximerare. De är måna om sitt rykte och goda namn samt har självrespekt. De föredrar att själva reglera de problem som finns jämfört med hårdhänt lagstiftning.

Självreglering kan vara effektivare än myndighetskontroll: Företagens interna övervakning har en större teknisk och social förmåga att undersöka verksamheten och kan därmed både göra djupare och frekventare kontroller än myndigheterna (Braithwaite och Fisse, 1987). Självreglering stimuleras inte enbart av företagens egna mål utan också genom ett yttre tryck, främst genom myndigheternas kontroll och de följder som regelöverträdelser kan få.

BROTTSOFFER

För brotten mot borgenärer har potentiella offer – kreditgivare och leverantörer – en förebyggande funktion genom noggrann kontroll av de företag de gör affären med.

English summary

Preventing economic crime. Needs and methods

Author:

Lars Emanuelsson Korsell

Published by:

National Council for Crime Prevention (BRÅ)

P.O. Box 1386

SE-113 93 Stockholm, Sweden

Reference:

Report 2003:1

ISSN 1100-6676, ISBN 91-38-31975-6

Available in Swedish from:

Fritzes kundservice

SE-106 47 Stockholm, Sweden

From 'softly, softly' to 'getting tough'

The Swedish National Council for Crime Prevention (BRÅ) was commissioned by the Government to develop methods for the prevention of economic crime. In the course of this work, a questionnaire survey has been conducted. No less than 90 per cent of the police officers, prosecutors, tax-offence investigators, tax auditors, enforcement agencies and official receivers (a total of 392 individuals) who completed the Council's questionnaire on issues relating to economic crime prevention assess the need for such crime prevention work to be either great or very great. This constitutes a clear signal of support for the need to make progress in the area of economic crime prevention.

Economic crime is thought to involve substantially greater economic costs than traditional offending, with the cost of economic crime estimated to lie at between ten and thirty-five times that of traditional offences. The greatest harm, however, is seen to lie in the way economic crime undermines confidence in the business community, resulting in large shortfalls in welfare. Economic crimes may also affect the individual, resulting in the same kind of concrete negative effects as more traditional offences.

The opportunities for economic crime are on the increase in modern society as a result of the expansion in business activity. It is unrealistic to attempt to combat such crimes merely by using traditional forms of crime control, particularly since offences of this kind are difficult to detect and investigate. The dark figure is therefore large, particularly in relation to tax offences. In addition, the resources available to investigate economic crimes are limited

and will remain so in the future. Deficiencies in the control system and the selection processes operating within both the chain of control and the legal system mean that only a small proportion of perpetrators are convicted. An increase in the emphasis placed on crime prevention measures may serve to compensate for these deficiencies in part and to reduce levels of economic crime.

There is not one type of economic offender, but many. A variety of measures are therefore required in order to prevent these crimes, including everything from a 'softly, softly' approach, which might involve the provision of services and information, to the use of 'tougher' measures such as intelligence operations and focusing surveillance on specific, highly active economic offenders. For many, repressive measures may serve to create a subculture within the business community which may then find different ways of resisting the intentions of legislators and public sector agencies. Less repressive measures directed at the wrong target will not produce results.

Economic offences are committed in organisations characterised by many close, long-term relationships with employees, suppliers, creditors, control agencies, trade organisations and trades unions. In addition, this criminality is closely linked to different types of legislation, unlike traditional crime that takes place outside fixed structures of this kind. A systematic collation of the existing knowledge on economic crime may serve as a basis for effective prevention methods among potential actors in the area of crime prevention.

Little is known however about the impact that crime prevention measures have on crime and this deficiency is particularly acute in the area of economic crime.

Public sector agencies today have few opportunities to prevent economic crime

Central government is looking to achieve more successes in the field of economic crime prevention. It is difficult, however, to produce concrete measures aimed at the prevention of this type of crime. No less than 26 per cent of those who completed the Council's questionnaire answered "don't know" to the question asking which measures should be employed to prevent economic crime. The most common measures proposed involved the dissemination of information about different types of crime and their related risks. Improved levels of collaboration between the various agencies involved was another common proposal.

One conclusion to be drawn from the work carried out by the National Council is that the agencies involved with combating crime themselves have few opportunities to prevent these offences. There is too great a distance between them and the systems - such as continuous agency controls of businesses, business control by means of the civil law, and the legislature - that deal directly with economic offences. There is an even greater distance between these agencies and the environments that have an impact on people's propensity to commit offences. In order to produce a crime prevention strategy, then, this weakness must be turned into a strength.

The agencies charged with combating crime have both detailed knowledge

of the causes and structure of crime and an express mandate to prevent crime. They ought therefore to:

1. systematically build up knowledge on crime in order to identify the factors essential to the prevention of crime,
2. collaborate with one another and with other agencies, legislators, the business community, trades and the media in order to put crime preventive measures in place,
3. work with a large number of crime preventive measures simultaneously—including several measures aimed at the same type of crime—which have an effect over both the short and the longer term,
4. employ a system of risk assessment in order to prioritise,
5. conduct evaluations and within-agency measurements of the crime prevention work that is carried out.

There are also obstacles to the work of crime prevention. The lack of knowledge relating to crime is only one among several. There are a large number of actors in the field as well as a rivalry that makes collaborations among them difficult. The work of crime prevention is not prioritised and is difficult to measure. Issues of confidentiality cause a large number of problems in relation to collaborations between public sector agencies. The same is true of issues relating to the agencies' areas of competence and authority.

INTELLIGENCE BASED PROPOSALS

Intelligence work constitutes an important instrument in relation to efforts to collect and systematise knowledge on economic crime. The intelligence centre of the Danish SØK agency is a source of inspiration. The information collected by control agencies from amongst others tax audits and research constitutes an important source of information.

Twin Track is a method based on the examination of concluded police investigations in order to analyse offences from a crime preventive standpoint. By means of a systematic examination of police investigations conclusions may be drawn as to which measures are required to prevent specific offences.

A database of acquired knowledge could be established in line with the Danish model. This would include examples of good practice, references to relevant literature, information on who has done what and so forth, collected for the benefit of national crime prevention efforts. This could be complemented by recurrent exchanges of experiences by means of conferences and seminars.

Crime prevention measures must be focused on specific problems

There is no standard solution for crime prevention work. Instead in each individual case, the rich variety of crimes and perpetrators must be taken into consideration. PEC-visits (Preventive Economic Contact), which have probably constituted the most common method, are not sufficient. Measures must therefore be focused on the problems that are desired to be dealt with.

This also means that it may be appropriate to combine a large number of different measures, against the same type of offence even, in order to cover the variation involved.

In order to produce quick results with crime preventive measures, it is appropriate to choose such measures as:

- create an incitement to do the right thing
- make it more difficult to commit offences
- make it more risky to commit offences
- reduce the profits of crime
- make it more difficult to use the rationalisations that serve to justify crime

Table 1 presents an overview of a number of such preventive measures. An attempt has been made to collect and systematically present methods in line with these five crime preventive approaches.¹

Other crime prevention measures might involve the creation of a task force or project aimed at preventing specific offences and continuous inter-agency collaborations. Highly active economic offenders might also be placed under direct surveillance in order to prevent continued criminality.

Experiences of crime prevention have shown that there are no general methods that work against large numbers of types of crime and offender. Since there is a great deal of variation between different offences and offenders, crime prevention methods must be focused so as to fit this situation. One successful method is to employ a range of measures simultaneously in order to cover the variation involved.

¹ It may be difficult to find the correct cell for each method since a single method may cover several cells in the table.

**Enkätundersökning om
ekobrottsförebyggande arbete
Januari 2003**

Innehållsförteckning

Förord.....	2
Förkortningar.....	3
Sammanfattning	4
Bakgrund	6
Enkätens utformning.....	6
Vilka besvarade enkäten?.....	6
Vad är ekonomisk brottslighet?	8
Hur kan vi förebygga ekobrott?	10
Finns det behov av att förebygga ekonomisk brottslighet?	14
Hur stor del av arbetstiden används för att arbeta ekobrottsförebyggande?	16
Gör vi mer i dag för att förebygga ekobrott?	19
Vad finns det för fördelar med att arbeta förebyggande?	20
Vad finns det för hinder mot att arbeta förebyggande?	22
Lagstiftningshinder	22
Resurshinder.....	24
Sekretesshinder	25
Bristande samverkan	26
Övriga hinder	27
Hur fungerar samverkan inom den egna organisationen?.....	31
Hur fungerar samverkan med andra aktörer?	32
Hur skulle man vilja arbeta med förebyggande frågor?	34
Förslag på hur andra aktörer skulle kunna arbeta med förebyggande frågor.....	37
Kända ekobrottsförebyggande metoder från andra länder	40
Slutord.....	41
Bilaga	42

Förord

Vi måste *synas*, vi måste få fler att *tända*! Det är budskapet från många poliser, åklagare, skattebrottsutredare och andra som dagligen hanterar ekobrott och som besvarat BRÅ:s enkät om hur man kan förebygga ekobrott. Enkäten skickades ut år 2002, under de sista veckorna i juni, lagom till semestern. Det brukar vara en bra garanti för att inte få några svar. Men vi som arbetade under sommaren kunde bara konstatera att det här var en fråga som engagerade många. Enkätsvaren strömmade in! Det var nu inte vilken enkät som helst utan en undersökning som berörde många personer inom rättsväsendet och på annat håll. Budskapet var klart. Nu måste vi ta tag i de ekobrottsförebyggande frågorna med samma allvar som vi under årtionden har arbetat mot traditionell brottslighet. Undersökningen blev också en signal för oss på BRÅ om att vi har ett särskilt stort ansvar för att enkätsvaren kommer till användning.

Bakgrunden till enkätundersökningen var att BRÅ i maj 2002 fick regeringens uppdrag att analysera behovet av att förebygga ekobrott och ta fram förebyggande metoder som de brottsbekämpande myndigheterna kan använda. Vi har haft stor nytta av enkätsvaren när vi tog fram rapporten *Förebygga ekobrott. Behov och metoder* (BRÅ Rapport 2003:1). I det avgränsade arbetet var det dock långt ifrån möjligt att redovisa alla värdefulla uppgifter som fanns i svaren. Till detta kommer det stora engagemanget från dem som besvarat enkäten och att regeringens uttalade avsikt är att lägga ökad tonvikt vid de ekobrottsförebyggande frågorna. Vi har därför valt att utöver rapporten presentera hela enkätundersökningen i denna webbpublikation.

Enkätundersökningen genomfördes med öppna svarsalternativ. I undersökningen har 342 experter på ekonomisk brottslighet, från åklagare till konkursförvaltare, formulerat vilka brister som finns när det gäller att förebygga ekobrott och vad som kan göras för att det ska bli bättre. Vi är övertygade om att resultatet kommer att vara till stor nytta i arbetet med att förebygga fler ekobrott i framtiden.

Enkätundersökningen är genomförd och analyserad av utredaren Isabella Canow. Projektledare för det ekobrottsförebyggande uppdraget är verksjuristen Lars Emanuelsson Korsell.

Stockholm i januari 2003

Jan Andersson
T.f. generaldirektör

Förkortningar

EBM – Ekobrottsmyndigheten

KFM – Kronofogdemyndigheten

KUT – Kriminalunderrättelsetjänsten inom polismyndigheten

SBE – Skattebrottsenheten

SKM – Skattemyndigheten

TSM – Tillsynsmyndigheten (del av KFM, konkurstillsyn)

PRV – Patent- och Registreringsverket

RSV – Riksskatteverket

ABL – Aktiebolagslagen

EKO-roteln - Roteln för ekonomisk brottslighet inom polismyndigheten

PEK – Preventivt ekonomisk kontakt. (Samverkande myndigheter besöker näringsidkare och informerar om gällande regler)

FAR – är föreningen för auktoriserade och godkända revisorer och andra högt kvalificerade specialister inom revisionsbyråbranschen.

Sammanfattning

Bakgrund och syfte

Bakgrunden till denna enkätundersökning är ett regeringsuppdrag där BRÅ fick i uppdrag att analysera behovet av att förebygga ekonomisk brottslighet och ta fram lämpliga förebyggande metoder för de brottsbekämpande myndigheterna. Resultatet av regeringsuppdraget redovisas i rapporten *Förebygga ekobrott. Behov och metoder* (BRÅ-rapport 2003:1). Delar av resultatet från enkätundersökningen har publicerats i rapporten, men i denna sammanställning publiceras hela undersökningen.

Syftet med undersökningen var att med hjälp av ett frågeformulär med öppna svarsalternativ, samla in och sedan kartlägga informationen om ekobrottsförebyggande arbete. Enkäten skickades till tjänstemän som förväntas arbeta med dessa frågor. Totalt besvarades 342 frågeformulär. De beskriver hur detta arbete bedrivs i dag, och hur det skulle kunna utvecklas. Vidare beskrivs behovet av att förebygga ekobrott, hur stor del av arbetstiden som används till detta, vilka fördelarna är, vilka hinder som finns, hur samverkan fungerar inom den egna organisationen och med andra aktörer samt lämnas konkreta förslag på hur det förebyggande arbetet kan förbättras.

Definitioner

Det finns många definitioner av *begreppet ekonomisk brottslighet*. Det innebär samtidigt att begreppet är oklart, vilket också framgår av enkätsvaren. Dessa kunde i efterhand delas in i fyra grupper. Frågan var om det avgörande kriteriet var å ena sidan om ekonomisk brottslighet alltid måste begås inom en näringsverksamhet eller av vilken person som helst och å andra sidan om ekonomisk brottslighet endast avser skattebrott och brott enligt 11 kap brottsbalken eller även annan brottslighet som förskingring och trolöshet mot huvudman.

Nio procent svarade att de *inte vet* hur ekonomisk brottslighet bör definieras, vilket får betraktas som en hög andel för personer som arbetar med eller kommer i kontakt med denna brottslighet.

En klar majoritet, 40 procent, anser att förebygga innebär *information och upplysning*. 22 procent anser att det innebär *åtgärder för att förhindra eller försvåra ekobrott*. Andra förekommande åtgärder som nämns är att *undanröja förutsättningarna*, att *öka upptäcktsrisken*, *förenkla lagstiftningen* och att få *fler fällande domar*. Sammanfattningsvis vill de som svarat förebygga ekobrott främst genom att få till stånd en allmän attitydförändring vad gäller skattefusk och välfärdsstatens finansiering.

Behovet av att förebygga

De som besvarat enkäten anser att behovet av att förebygga ekobrott är mycket stort och att det skulle löna sig för alla om satsningarna för att förebygga ekobrott ökade. Det skulle även hindra onödigt lidande för många som begår ekobrott av okunskap eller i försök att rädda en dålig ekonomi i sitt företag. Många oroar sig över att reaktionen mot ekobrott kommer alldeles för sent och skriver att *ingen agerar förrän ett brott är fullbordat*.

En liten del av arbetstiden används till att förebygga brott. Endast sex procent av dem som besvarat enkäten arbetar heltid med att förebygga ekobrott. Vidare anser många att det förebyggande arbetet inte prioriteras i tillräcklig utsträckning.

Hinder mot att förebygga ekobrott

De största hindren mot att förebygga ekobrott är lagstiftningshinder, sekretess, resursbrist, brist på samverkan samt otillräckliga kunskaper och metoder. En stor del av dem som svarat hävdar att frågan inte prioriteras inom myndigheterna, eftersom det är svårt att mäta effekter av det förebyggande arbetet. *Det ger inga pinnar i statistiken*, hävdade flera, och menade att det är huvudorsaken till att förebyggande arbete inte uppmuntras. Man vill att problemet uppmärksammas på regeringsnivå och att det klargörs om det förebyggande arbetet ska betraktas som viktigt och nödvändigt.

Samverkan

Majoriteten av dem som svarat är nöjd med samverkan inom den egna organisationen, men det finns en del synpunkter på förbättringar. Samarbetet med andra myndigheter fungerar inte tillräckligt bra, enligt enkätsvaren. Exempelvis upplevs sekretessen som hämmande, liksom att många inte riktigt vet sina arbetsuppgifter, när det gäller att förebygga ekobrott. Övriga många anser att det inte förekommer något samarbete med andra myndigheter i det förebyggande arbetet, trots statsmakternas prioriteringar.

Förslag på metoder

I frågeformulären uppmanas de tillfrågade att ge förslag på hur de skulle vilja arbeta med att förebygga ekobrott. Majoriteten hänvisar återigen till information och upplysning för att ändra attityder i samhället. Det visar att det är svårt att ta fram förebyggande metoder och att inte tillräcklig uppmärksamhet har visats denna fråga.

För att kunna ta fram ekobrottsförebyggande metoder förutsätts systematiska studier av brottslighetens struktur. Bristen på förslag på metoder visar också på behovet av sådana undersökningar.

För framtiden

Enkätbesvararna anser att frågan om att förebygga ekobrott är ytterst viktig, relevant och aktuell. Med olika medel vill de att de brottsförebyggande frågorna ska få större betydelse, genom exempelvis direktiv från statsmakterna. Vidare vill de att det förebyggande arbetet kan mätas inom de egna organisationerna. De vill också få bättre utbildning för att hänga med i ekobrottslighetens utveckling och skarpare lagstiftning samt sekretessregler som ökar möjligheterna till informationsutbyte och samverkan.

Enkätbesvararna skriver att ekobrottsområdet är eftersatt och bör få större uppmärksamhet. Det bör prioriteras mer eftersom det förebyggande arbetet kommer att belöna hela samhället i form av mer resurser till välfärden.

Bakgrund

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) fick den 16 maj 2002 i uppdrag av regeringen att analysera behovet av ekobrottsförebyggande arbete samt beskriva ekobrottsförebyggande metoder. Som en del av metodarbetet för uppdraget utformades ett frågeformulär till tjänstemän som arbetar med ekonomisk brottslighet.¹ Syftet med enkätundersökningen var att tillvarata kunskaper och erfarenheter från yrkesverksamma och vidareutveckla metoderna för ekobrottsförebyggande arbete. En undersökning bland yrkesaktiva inom bekämpning av ekonomisk brottslighet, med kännedom om den aktuella situationen, bör även ge god vägledning om behovet av att förebygga ekobrott. De som fick besvara enkäten avgränsades till de myndigheter som arbetar med ekobrott; Ekobrottsmyndigheten (Östra, Västra och Södra avdelningarna), åklagarmyndigheter (utanför EBM-länen), polisens ekorotlar (utanför EBM-länen), kriminalunderrättelsetjänsten vid polismyndigheterna, Finanspolisen, skattebrottsenheterna, enheter för ekorevisioner inom skattemyndigheten, Tullverket, kronofogdemyndigheten samt tillsynsmyndigheten vid konkurser och enskilda konkursförvaltare. Enkäten skickades till samtliga myndigheter i landet för bästa geografiska och demografiska täckning. Sammanlagt distribuerades 1 025 enkäter.

Enkätens utformning

Samtliga frågor rör ekonomisk brottslighet och hur man kan förebygga sådana brott. För att inte begränsa svaren och förlora viktig information utformades samtliga frågor på ett enkelt och rakt sätt. Av samma anledning gavs inga svarsalternativ, frågorna hade så kallade öppna svar. Enkäten bifogas i bilagan.

Syftet med enkäten är att empiriskt undersöka hur tjänstemän med bland annat brottsförebyggande uppgifter definierar ekonomisk brottslighet och hur de arbetar förebyggande. Andra frågor var: Anser man att det finns ett behov av att förebygga ekonomisk brottslighet? Vilka är fördelarna med att arbeta förebyggande? Finns det några hinder för att arbeta ekobrottsförebyggande och, i så fall, vilka är dessa? Hur fungerar samverkan mellan olika myndigheter och inom den egna organisationen? Beskriv hinder som stör samverkan.

De svarande uppmanades även att lämna förslag till hur man skulle kunna förbättra och effektivisera det förebyggande arbetet mot ekonomisk brottslighet. Metoder var av särskilt intresse för undersökningen.

Vilka besvarade enkäten?

Totalt besvarades enkäten av 342 tjänstemän, som samtliga arbetar med ekonomisk brottslighet. Till en del myndigheter skickades enkäten till enhetschefen, som skulle dela ut den till tjänstemän som arbetar med att förebygga ekobrott. Därför skickades det fler formulär än som kunde besvaras.² I tabell 1 redovisas inom vilka myndigheter och organisationer de

¹ Resultatet av enkätundersökningen ingår i BRÅ:s rapport *Förebygga ekobrott. Behov och metoder* BRÅ-rapport 2003:1.

² Enkätundersökningen gjordes i samband med BRÅ:s regeringsuppdrag "Uppdrag till Brottsförebyggande rådet om ekobrottsförebyggande arbete" (Ju2002/3755/PÅ.) Det fanns inte tid att skicka påminnelse till de tillfrågade och uppmana dem att besvara enkäten. Syftet med enkäten är inte att göra en totalundersökning. Det har heller inte gjorts något urval bland tjänstemännen eller myndigheterna. Med hänsyn till den korta tiden och att det var under semestertid skickades enkäten till så många som möjligt i förhoppning att majoriteten skulle hinna svara

som besvarat enkäten är verksamma samt antalet skickade och besvarade enkäter. Enkäten skickades till myndigheter som BRÅ bedömde kunde vara intressanta när det gäller erfarenhet av ekobrottsförebyggande åtgärder.

Tabell 1. Antal skickade samt besvarade enkäter, fördelade på respektive myndighet som frågeformulären skickades till, under juni år 2002.

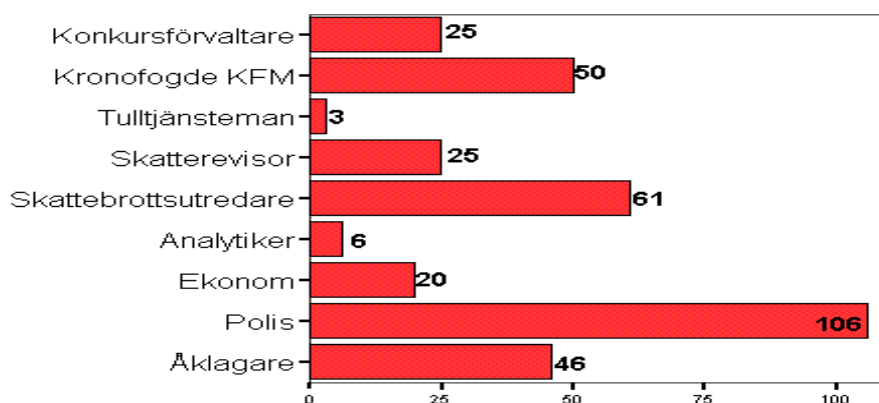
Myndighet	EBM	SKM	SBE	KFM	TSM	KUT	Tull	Finans- polisen	Eko- rotel	Åkla- gare	Advokat/ Konkursf.
Skickade	311	56	138	207	16	10	3	15	109	28	132
Besvarade	116	24	60	50	4	2	3	3	42	13	25

Svaren samlades in under juli och augusti år 2002, vilket är semesterperiod. Detta påverkar dock endast svarsfrekvensen, men inte resultaten av svaren, vilket är viktigt för undersökningens objektivitet.

Genomgående kommer svaren att redovisas med diagram som kompletteras med korta citat ur enkätsvaren. Samtliga citat skrivs ut kursivt.

Diagrammet nedan redovisar antalet respondenter fördelade på olika yrkesgrupper.

Diagram 1. Antal svarande som har besvarat enkäten, fördelade på yrkeskategorier, enligt egna uppgifter. Augusti år 2002. $n = 342$



Det bör poängteras att ekonomerna, poliserna och åklagarna som ingår i undersökningen representerar olika myndigheter.

- *Ekonomer:* 11 tjänstgör vid EBM, 5 vid polisens ekorotlar, 4 vid kronofogdemyndigheten inklusive tillsynsmyndigheten.
- *Poliser:* 64 tjänstgör vid EBM, 37 vid polisens ekorotlar, 3 vid Finanspolisen,

före semestern. De interna bortfallen har delvis naturliga orsaker; en del ringde och meddelade att arbetskamrater var tjänstelediga eller på tjänsteresa, en del ansåg att de inte kunde besvara enkäten eftersom de inte arbetade med förebyggande arbetsuppgifter, andra ansåg att de var för nya på arbetsplatsen.

Och 2 vid andra myndigheter.

- *Åklagare*: 34 tjänstgör vid EBM och 12 utanför EBM-länen.

Det centrala för undersökningen är hur de olika yrkesgrupperna förhåller sig till ekonomisk brottslighet, inte hur myndigheterna förhåller sig till brottsligheten. Svaren och citaten som redovisas i denna undersökning har lämnats av enskilda yrkespersoner och representerar enbart deras uppfattning och inte den myndighet eller organisation inom vilka de är verksamma.

Ekonomisk brottslighet omfattar många olika brott; en del av dessa är dolda, andra leder till annan brottslighet. Definitionen är beroende av tid och rum, kulturell aspekt och samhällsdebatten både vad gäller den akademiska men främst den politiska diskursen. Ett färskt exempel är den förändrade synen på ekonomisk brottslighet efter den 11 september år 2001, då brottskategorins politiska och internationella betydelse uppmärksammades ur en ny synvinkel. Än så länge är det för tidigt att uttala sig om konsekvenserna för definitionen av ekonomisk brottslighet, men det torde stå klart att den kommer att breddas och flyttas högre upp på den politiska dagordningen. Den gränsöverskridande ekonomiska brottsligheten får helt andra dimensioner och kommer att påverka oss på andra sätt än vi är vana vid.

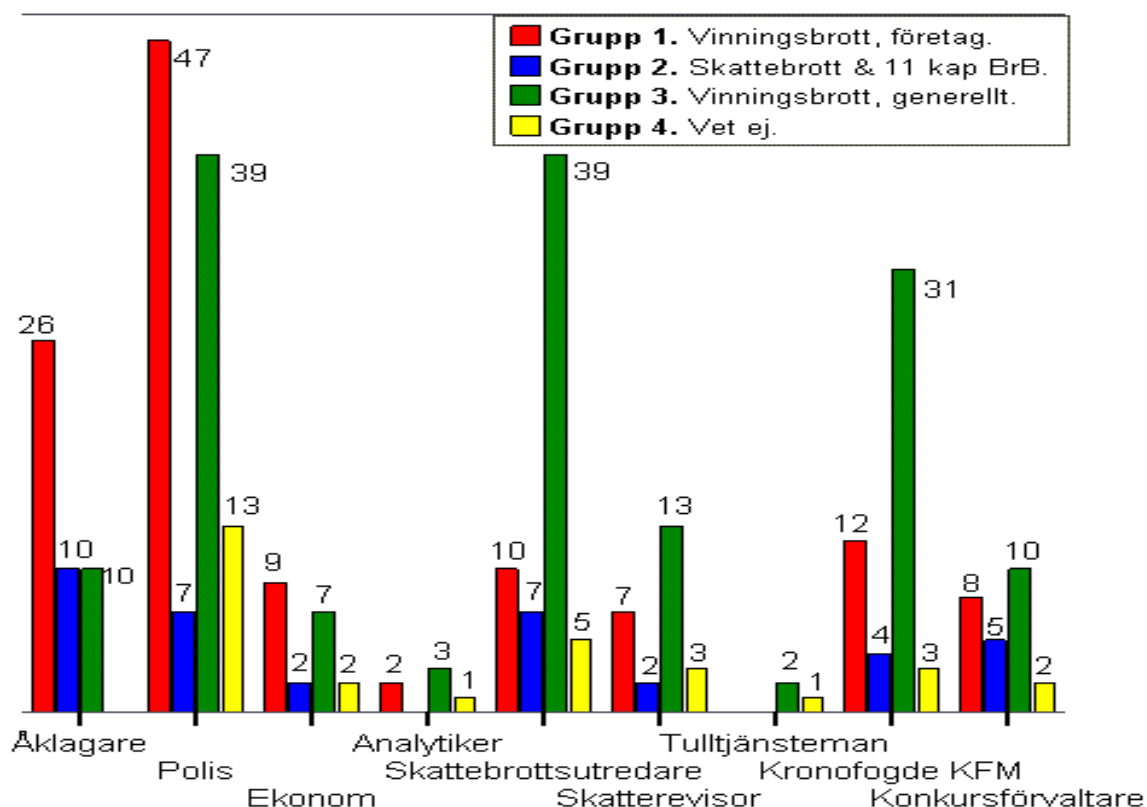
Vad är ekonomisk brottslighet?

Hur definierar enkätbesvararna ekonomisk brottslighet? Svaren från dem som dagligen möter och ska förhindra ekonomisk brottslighet kan delas in i fyra grupper.

1. Den första gruppen, som är den näst största, har formulerat ekonomisk brottslighet som flera olika brott, vars gemensamma nämnare är att dessa ska ske inom ramen för en näringsverksamhet. Totalt har 35 procent, det vill säga 121 personer, svarat: *Vinningsbrott inom ramen för en legal näringsverksamhet, här ingår även interna brott riktade mot huvudmannen*. Fyra tycker även att vinningsbrottet ska överstiga ett visst belopp och tre föreslår till exempel fem gånger basbeloppet, för att brottet ska betraktas som ekonomisk brottslighet.
2. Den andra gruppen gör en ännu tydligare avgränsning. Totalt tycker 11 procent, det vill säga 37, personer att ekonomisk brottslighet är: *Skattebrott och brott enligt 11 kap BrB*.
3. Den tredje gruppen har en vid definition av ekonomisk brottslighet och utgör den största gruppen med totalt 45 procent, det vill säga 154 personer. Med ekonomisk brottslighet avser de: *Vilseleda för vinnings skull, kan avse både skatter och vanliga bedrägerier och även vinningsbrott som kan vara riktade både mot offentlig sektor men även mot privatperson*.
4. Den fjärde och sista gruppen tycker att det är svårt att enas om en enkel definition, eftersom ekonomisk brottslighet omfattar många olika brott. Personerna i denna grupp har valt att inte begränsa sig och har svarat att de inte vet. Totalt har 9 procent, det vill säga 30 stycken, svarat *Vet ej*.

Nedan redovisas definitionen av ekonomisk brottslighet utifrån de fyra grupperna därtill fördelad på olika yrkeskategorier, eftersom yrkesrollen kan ha viss inverkan på definitionen.

Diagram 2. Antal svarandes definition på ekonomisk brottslighet indelad i fyra grupper och fördelad på yrkeskategorier. Augusti år 2002. $n = 342$



Utifrån resultatet kan man utläsa svårigheten med att enas om en kortfattad definition på ekonomisk brottslighet. Här framgår att det inte ens råder samstämmighet inom respektive yrkesgrupp. Av diagram 2 framgår splittringen kring definitionen även inom yrkesgrupperna. Detta kan tolkas som att de som besvarat enkäten anser att begreppet ekonomisk brottslighet innehåller flera olika typer av brottslighet. Det går dock att dela in dessa i några större grupper, exempelvis som ovan. Mångsidigheten på definitionen förklaras även av att så många som 30 personer har valt att inte begränsa sig till någon entydig definition och svarat *vet ej*, eftersom de tycker att det är svårt att göra en korrekt avgränsning. Mångsidigheten kan även belysas med några citat ur enkäten som följer nedan.

Den mest förekommande definitionen får här representeras av en person vid EBM, som skriver att ekonomisk brottslighet är *Brott med koppling till i första hand näringsverksamhet, där legala aktiviteter (att driva företag etc.) genererar illegala effekter (brott för den egna vinningens skull). T.ex. insiderbrott, bokföringsbrott, borgenärsbrott, skattebrott etc. Men också brott där anställda inom företaget riktar brottsligt angrepp mot samma företag, t. ex. förskingring.*

Ett annat tydligt exempel är att en del anser att själva språkbruket är ett betydande problem när brottskategorin ska definieras. Här illustreras detta av en advokat och konkursförvaltare som hävdar att:

Språket är ett försummat verktyg. Vi måste sluta tala om skattefus~~k~~ utan istället tala om brott. Konkursförvaltaren menar att allmänheten behöver en tydligare markering av att skattefus~~k~~ är ett allvarligt brott och hör till ekonomisk brottslighet och inte bara ska betraktas som fusk. Rättsväsendet borde sända tydligare signaler till allmänheten att det är brottsligt och allvarligt. Begreppet fusk låter mycket mildare och man kanske tror att *fusket* bara leder till en varning *aja baja, gör inte om det*, och så kan allt fortsätta som vanligt.

Flera svarande säger att definitionen förändras över tid, beroende på den allmänna diskussionen i samhället och vad som anses politiskt intressant samt vad som uppdagas och problematiseras av medierna. Exempelvis skriver en polis vid polisens Ekorotel:

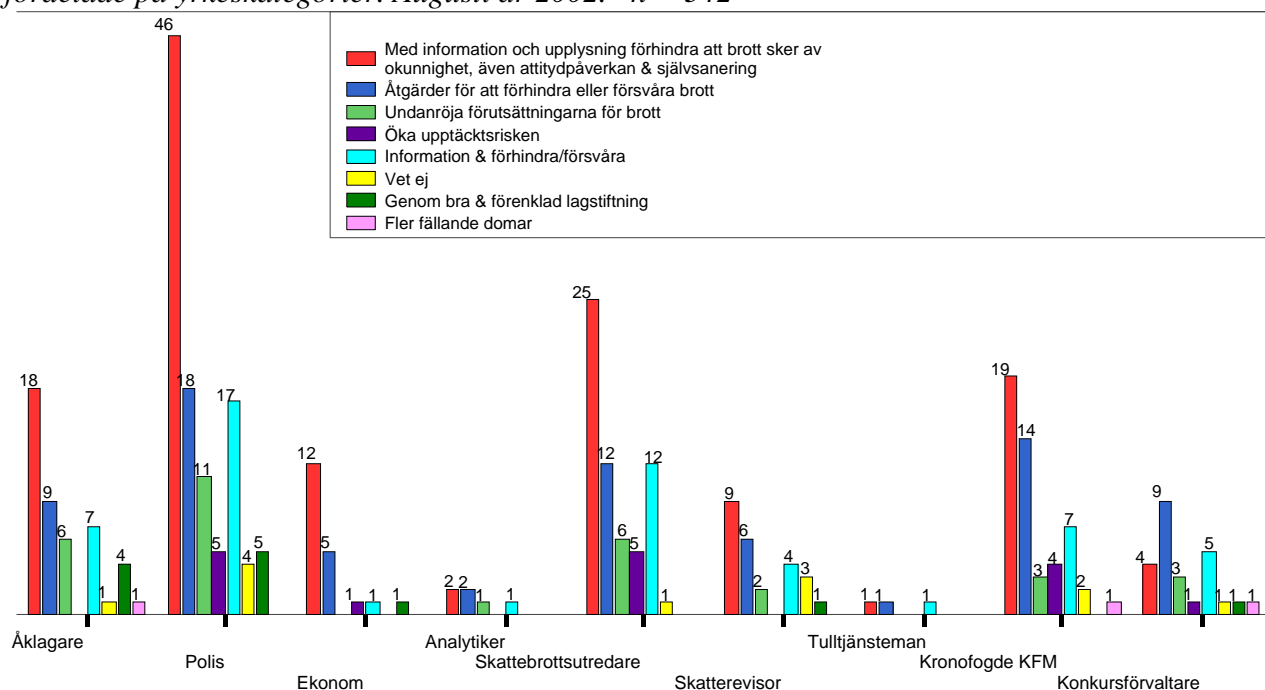
Det är brott som hela tiden "utvecklas och förfinas", vilket kräver stora resurser från rättsväsendet, och menar att ekonomisk brottslighet ändrar strukturer och metoder över tid. Av detta resonemang kan man dra slutsatsen att även gärningsmännen är av olika karaktär och också förändras över tid. Detta betyder att syftet och målet med ekonomisk brottslighet kan vara olika, vilket försvårar det förebyggande arbetet. Vet man inte hur den typiske gärningsmannen beter sig blir det svårt att sätta in relevanta metoder.

Sammanfattningsvis kan yrkesgruppernas definitioner delas in i två grupper. Å ena sidan är det åklagare, poliser och ekonomer i grupp 1 som i större utsträckning anser att vinningsbrott inom ramen för en legal näringsverksamhet är det viktigaste kriteriet för ekobrott. Enigheten bland dessa yrkesgrupper kan möjligen förklaras av att de representerar en myndighet, nämligen Ekobrottsmyndigheten, och att de har gemensamma mål. Å andra sidan anser övriga att definitionen enligt grupp 3 bäst motsvarar ekonomisk brottslighet. De anser att vilseledande för vinnings skull kan avse både skatter och bedrägerier, och att brotten kan vara riktade både mot den offentliga sektorn och privatpersoner. Denna definition är mer omfattande och betonar inte näringsverksamhet som ett kriterium för klassning som ekobrott. För denna grupp behöver gärningsmannen inte alltid vara en näringsidkare.

Hur kan vi förebygga ekobrott?

I det följande redovisas enkätbesvararnas förslag om hur man kan förebygga ekonomisk brottslighet och vad de anser vara viktigt och nödvändigt. Den övervägande majoriteten anser att det är mycket viktigt med information, i förebyggande syfte. Över 40 procent anser att man bör intensifiera informationen till allmänheten, främst till den yngre generationen som ännu inte har hamnat i ett brottsligt beteende. Flertalet anser att det viktigaste är att försöka påverka attityderna ute i samhället, genom information i skolor men även genom medierna. Många förfasar sig över rapporter som visar att ungdomar ser positivt på svartarbete, vilket de tror kan få förödande konsekvenser i framtiden. Ungdomsattityden förklaras av en del som en åldersrelaterad moralsvacka. Andra anser att attityder är oroande, eftersom fler ungdomar i dag är positiva till svartarbete än tidigare. Nedan redovisas antalet svarandes olika förslag till förebyggande åtgärder mot ekonomisk brottslighet. Förslagen är fördelade på yrkeskategorier eftersom yrkeserfarenheten kan ha en viss inverkan på förslagen.

Diagram 3. Antal svarandes förslag på hur man kan förebygga ekonomisk brottslighet, fördelade på yrkeskategorier. Augusti år 2002. n = 342



Den övervägande majoriteten, 40 procent, föreslår information och upplysning för att förhindra att ekonomisk brottslighet begås av okunnighet. Vidare föreslås attitydpåverkan. Endast bland konkursförvaltarna är majoriteten för åtgärder som förhindrar eller försvårar ekonomisk brottslighet. Samma åtgärder hamnar på andra plats bland övriga yrkeskategorier. Sammanfattningsvis är majoriteten av de svarande för information och upplysning som en förebyggande åtgärd mot ekobrott.

En övervägande del anser att information som betonar *hur mycket välfärden kostar samhället* och *varför detta är nödvändigt* är viktigare att lyfta fram, än vad som hittills skett. Mer upplysning således om ekonomiska följder och hur skattemedlen används. Detta anses nödvändigt för att påverka attityder bland medborgarna.

Sammanfattningsvis visar resultatet att det enda konkreta förslag som samtliga svarande kan enas om är mer information och upplysning, både i skolor och genom medierna. Målet är att förhindra brottslighet på grund av okunnighet, men även att uppnå förändringar av attityder till *småfel och fusk* inom skattesystemet och bokföringen. Majoriteten anser att omfattande och offensiva informationskampanjer är nödvändiga för att sprida information både om hur välfärden finansieras och att även små fel och fusk är brott. Nedan följer några citat ur enkäten, om förslag till hur man kan förebygga ekonomisk brottslighet.

En polis vid en ekorotel hävdar att ekobrott har blivit ett växande problemområde, särskilt med tanke på att de flesta tycker att det är OK att *småfiffla*. Polisen föreslår: *Information till medierna om problemen. När problemen är lokalt betingade eller tillhör en viss etnisk grupp – uppsökande verksamhet och information om gällande regler.*

En skatterevisor anser att det är viktigt att åtgärder vidtas snarast: *Se t.ex. ungdomars inställning till svartjobb i restaurangbranschen eller de invandrare som kommer från länder där staten och myndigheterna är den största fienden.*

Här återkommer behovet av attitydförändringar i samhället:

Allmänhetens inställning till att göra rätt för sig måste ur ren skattesynpunkt, påverkas genom ändringar i lagstiftning och genom utbildning och information.

Vidare anser skatterevisorn att det är nödvändigt med olika varningsexempel i förebyggande syfte:

Ett centralt system för att göra dömda ekobrottslingar mer offentliga och ett system för att varna företagare för vissa företeelser borde skapas.

En polis vid EBM förtydligar hur informationsarbetet ska bedrivas:

Information. Då menar jag inte reklam i brevlådan eller internet utan fysisk närvaro vid möten och sammanträden. Ut på marknaden där ekobrotten begås.

Mediernas roll och ansvar betonas också av flera. En skatterevisor föreslår att information ges till medierna:

(...) om framgångsrika utredningar och domar i preventivt syfte. Ur ren skattesynpunkt måste allmänhetens inställning till att "göra rätt" för sig ändras genom att ett solidaritetstänkande byggs upp. Bra exempel: RSV:s reklamfilm på bio och TV.

En chefsåklagare beskriver hur ett effektivt förebyggande arbete bör bedrivas:

Jag skulle främst arbeta med dels informationsinsatser riktade mot företag och branschorganisationer i syfte att utforma normer för vad som bör känneteckna en seriös verksamhet, dels med att stärka revisorernas roll med främsta syfte, inte att upptäcka redan begångna brott, utan effektivt bidra till att bokföring och andra kontrollsystem i företagen utformas så att bristande seriositet eller bärkraft upptäcks och åtgärdas tidigt.

En skatterevisor betonar även det egna ansvaret och menar att man borde vara mer effektiv från myndighetens sida, både vad gäller att bekämpa ekonomisk brottslighet, och att informera:

Nya företagare bör få bättre kunskaper om lagstiftningen och konsekvensen av lagöverträdelser. Effektivare skatterevisioner. Vi är fortfarande dåliga på att "få igenom" näringsförbud. Alla berörda myndigheter bör inse vikten av sin "pedagogiska och fostrande" roll i sitt arbete dvs. informera, lära ut och peka på vilka följderna blir för dem som inte håller sig till regelsystemet. Som framgår av ovanstående svar bör ett mera "holistiskt" synsätt prägla kampen mot ekonomisk brottslighet, dvs. som ett kretslopp: ⇒ förebygga ⇒ bekämpa ⇒ prevention ⇒

Vidare betonas hur viktigt det är att också informera om effekterna av kontroll och bekämpning, som en del av och ett led i det preventiva arbetet:

BRÅ bör därför förbättra informationen om det framgångsrika bekämpningsarbetet som skapar prevention.

En person vid EBM anser att det är viktigt med information och upplysning, men anser inte att det är nödvändigt, och föreslår i punktform vad som bör åtgärdas för att effektivisera det förebyggande arbetet:

1) Stringent och tydlig lagstiftning som motverkar brottsligheten genom att vara klar och tydlig. 2) Samverkan mellan myndigheter och mellan myndigheter och näringsliv. 3) Tidiga socialpreventiva åtgärder (generellt mot befolkningen). 4) Utbilda och legitimera näringsidkare t.ex. en näringsidkare måste genomgå och klara av utbildning (få körkort) innan han kan starta en verksamhet.

En skattebrottsutredare ger konkreta förslag och illustrerar dessa med egna erfarenheter som anses ha givit bra förebyggande resultat:

Vi på SBE håller också på med underrättelseverksamhet där man kan förebygga genom att leta upp pågående och planerade brott för att förhindra dem. SKM har, som jag ser det, redan genom tillsättandet av informatörer till viss del insett att området är viktigt och att det är bra om man kan informera skatteskyldiga innan fel begås samt att de skatteskyldiga är införstådda med riskerna om de ändå medvetet begår felen.

Förslagen illustreras med egna erfarenheter från fältarbete:

Tidigare, då jag var ekorevisor, så arbetade jag med bl.a. operation krog-sanering vilket innebar att det blev tidningsskrivelser i princip varje gång vi var ute på tillslag. Detta bedömde jag som en oerhört bra prevention då t.o.m. vi kunde utläsa på skattedeclarationer att tillslagen gav resultat.

Vidare uppmärksammar skattebrottsutredaren problemet med resultatnriktat arbete och menar att det ekobrottsförebyggande arbetet blir lidande, eftersom det inte kan mätas som resultat och därför inte prioriteras av arbetsgivaren:

Problemet var bara statistiskt, så det var svårt att mäta.

Medborgarnas attityd till svartarbete kommenteras frekvent, här av en vice chefsåklagare vid EBM: *Det mest påtagliga är nog att det blivit så vanligt och nästan accepterat att arbeta svart. Jag tänker på byggbranschen, där varken stora beställare eller familjer blir erbjudna annat än svart arbetskraft. Det känns skrämmande att yngre människor som ska arbeta inom t. ex. restaurangbranschen och som frisörer ser det som en självklarhet att arbeta svart.*

Vidare anser denna person att bristande resurser och därmed mindre möjlighet till kontroll uppfattas som hämmande i det förebyggande arbetet – dessutom sänder det fel signaler till allmänheten:

Det är t. ex. också populärt att låta aktiebolag ha sina säten i Stockholm eftersom risken för kontroll är så mycket mindre här.

Ytterligare ett problem är allmänt bristande resurser, vilket medför att åklagarna känner sig trängda och blir tvungna att göra urval bland sina ärenden:

Det gäller också att effektivisera handläggningen. Vi klarar av en del stora mål samt en mängd småmål. Målen av "mellanstorlek" glöms bort. Det känns ofta orättvist mot de små, som inte har så lätt att försvara sig.

En skatterevisor utvecklar sitt svar genom att först precisera vad själva begreppet "förebygga" innebär, och avslutar med konkreta exempel på redan vidtagna åtgärder:

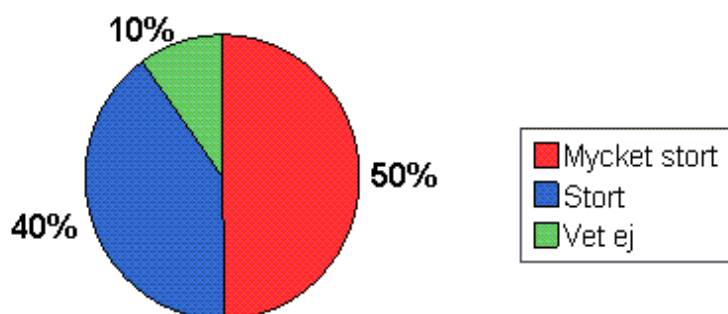
För mig innebär detta att man vidtar olika åtgärder för att minska risken och benägenheten att begå ekobrott. Detta kan man göra på olika sätt, bl.a.: Lagstiftningsvägen. Information om risker och konsekvenser. Kontroll som syns utåt/preventiv effekt på andra - risk för upptäckt och straff minskar benägenheten att begå brottet. Arbeta än mer aktivt för att få till stånd företrädaransvar för juridiska personers skatteskulder för att förhindra att oseriösa företagare sätter bolag efter bolag i konkurs. Straff som utdöms bör stå i sådan proportion till brottet att det får en avskräckande effekt. I dag hör man ofta folk tala om att det lönar sig att chansa för att risken för upptäckt är så liten och om man blir upptäckt så är straffet så lindrigt. Information till personer som tänker starta företag. Information till personer/företag som är nystartade. Information till skolklasser, invandrargrupper m.fl. om skatter och folkbokföring. Information om resultat av genomförda åtgärder så att vi får en preventiv effekt. Previsionsarbete gentemot större företag, landsting, kommuner och andra myndigheter så att de noga kontrollerar de företag de tänker anlita och på så sätt undviker att anlita oseriösa företag. Dessutom arbetar jag en del med borgenärsfrågor och detta arbete består till stor del av arbete med företrädaransvar.

En stor del av enkätbesvararna har skrivit flera förslag till åtgärder, vilket citaten ovan visar. Mängden förslag tydliggör även ekobrottets mångsidighet, och att det behövs många åtgärder på olika områden för att långsiktigt förebygga ekonomisk brottslighet. Samtidigt tydliggörs problematiken med att förutse ekonomisk brottslighet, eftersom de direkta och konkreta förslagen till åtgärder är få, bortsett från information och upplysning.

Finns det behov av att förebygga ekonomisk brottslighet?

Utifrån resultatet ovan blir den naturliga följdfrågan: Vad anser de svarande om behovet av att förebygga ekonomisk brottslighet? Nedan redovisas det totala resultatet i procent.

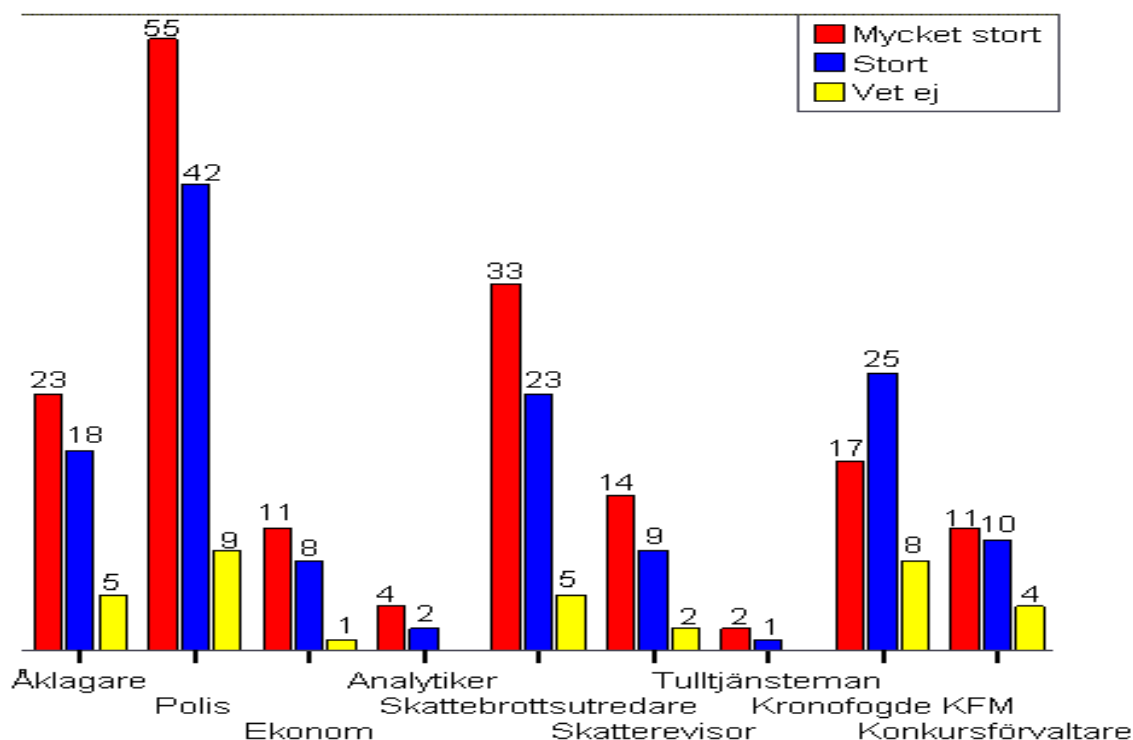
Diagram 4. Andel svarande om behovet av att förebygga ekonomisk brottslighet.
Augusti år 2002. $n = 342$



Av diagrammet framgår att hälften anser att behovet av att förebygga ekonomisk brottslighet är mycket stort – även uttryckt som att *behovet är enormt* förekommer i texten där en del svar är längre och beskrivande. Många anser att behovet är *stort* och summerar man *mycket stort* och *stort* blir resultatet att 90 procent anser att behovet av att förebygga ekobrott är stort eller mycket stort. Tio procent har svarat att de inte känner till hur stort behovet är och svarat *vet ej*.

Det intressanta är att ingen har svarat att behovet är litet, att det inte finns något behov, eller att det man gör i dag är tillräckligt, eller rent av att det inte går att förebygga och därmed är onödigt att lägga resurser på det. Nedan redovisas samma resultat men fördelat på yrkeskategorierna.

Diagram 5. Antal svarandes bedömning av behovet av att förebygga ekonomisk brottslighet, fördelat på yrkeskategorier. Augusti år 2002. $n = 342$



En polis vid EBM skriver att: *Sverige i dag är ett "skatteparadis", eftersom det är enkelt att begå ekonomisk brottslighet, då risken för upptäckt är minimal. Detta gäller särskilt storstadsområden, i synnerhet Stockholm, där kontrollen är obefintlig i förhållande till antalet ärenden. Därför menar polisen att:*

Behovet av arbetet på fältet är oändligt stort. I dag är det endast 1 person på EBM som gör detta arbete i Stockholm. I dag stirrar ansvariga inom olika myndigheter mer på problemen än möjligheterna. Vi måste bli mer operativa och synas. Behovet är mycket stort.

Vidare föreslår polisen att: *Vi måste få kontrollmöjligheter på fältet inom PEK/EBM. Dessa befogenheter bör ligga hos polisen inom EBM.*

En polis vid Ekoroteln skriver kort:

Ekobrott tilltar, polisen släpar efter. Info om nya förseelser saknas.

En polis vid EBM understryker betydelsen av att synas ute på fältet och anser att behovet av att förebygga är mycket stort. Han skriver att de arbetat framgångsrikt med förebyggande åtgärder: *Sedan vi börjat med förebyggande arbete har åtskilliga organisationer, inom näringslivet och fackliga organisationer, sökt oss och försett oss med uppgifter om lämpliga objekt att studera närmare. Denna kontakt ökar i takt med att vi får rykte om oss att synas mer ute och idka uppsökande verksamhet.*

En polis vid en ekorotel förklarar varför behovet är stort:

Det är för lätt att gömma sig bakom "okunskap". Att arbeta förebyggande gör folk medvetna om de spelregler och lagar som gäller.

Polisen menar att behovet att förebygga är stort eftersom det kan avskräcka potentiella ekobrottslingar och påverka dem till att hellre avstå än att riskera att bli upptäckta.

En skattebrottsutredare har liknande argument och menar att det ligger i samhällets intresse att förebygga: *Målsättningen är att minska inflödet till den svarta sektorn och samtidigt minska trycket på rättsapparaten. I dag är det ingen som agerar förrän ett brott är fullbordat.*

En ekonom vid EBM anser att behovet är stort och hävdar att det beror på att det görs för litet åt detta problem i dag:

Behovet, misstänker jag, är större än vad vi vågar tro. Synen på svartjobb/skattefusksk etc. är i dag helt annorlunda än för tjugo år sedan, såväl bland unga som bland medelålders medborgare. Många ser fiffel som en sport. Andra "tvingas" fiffla för att överleva i vissa branscher. Tillräckligt många eldsjälar saknas. För att få fler att "tända" måste enligt min mening, kunskapen om ekobrottslighetens omfattning spridas bättre utanför EBM, RSV, BRÅ etc. till t.ex. branschorganisationer, politiska organ, skolor/universitet.

En person vid EBM anser att de totala skadorna av ekobrott är omfattande och drabbar alla i slutändan:

Sannolikt är detta behov enormt ur ett nationalekonomiskt perspektiv eftersom man genom förebyggande aktiviteter både får in pengar till staten och slipper utgifter i form av kostnad för polis, domstol och kriminalvård, som en följd av brottslig verksamhet.

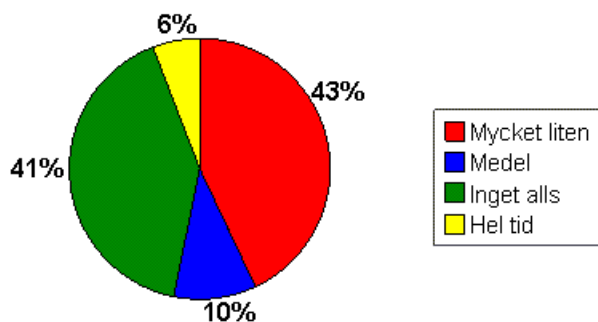
En skatterevisor analyserar den sammanlagda effekten av ekobrott och kan visa på omfattande följder för hela samhället. Vidare lyfts allas ansvar fram, inte minst de folkvaldas. Ekobrott, framförallt skattefusks, har blivit så vanligt att det har skett en attitydförändring:

Jag upplever att det finns ett stort behov av att förebygga ekobrott. Dessa brott har en stor effekt på den sunda marknaden genom att man inte konkurrerar på lika villkor. Det är lätt för en företagare som kämpar för att göra rätt att själv lockas till att begå brott när han blir utkonkurrerad av brottslingar. En del av den ekonomiska brottsligheten som oroar mig är den som förekommer i väldigt många företag. Man anser att det på något sätt är "legitimt" att lura skattemyndigheten på lite pengar och inser inte att man faktiskt lurar sig själv och sina medmänniskor. Väldigt många företagare anser att det är helt OK att köpa in varor i företaget för sitt eget bruk och dra moms och anskaffningskostnaden på företaget. På något sätt är det så vanligt förekommande att man inte riktigt ser det brottsliga i det. Alla gör ju så och man får ofta till svar i en sådan diskussion att det är OK att fuska lite och att skattemyndigheten istället borde sätta dit de personer som verkligen fuskar, dvs. storbovarna i stället för att jaga vanliga "hederliga" människor. Detta svar har jag t.o.m. fått av några av våra folkvalda politiker som driver företag vid sidan av sitt politiska uppdrag. Inte ens sådana som beslutar om skatternas storlek känner alltså något krav på sig att leva upp till vad de är med och beslutar om.

Hur stor del av arbetstiden används för att arbeta ekobrottsförebyggande?

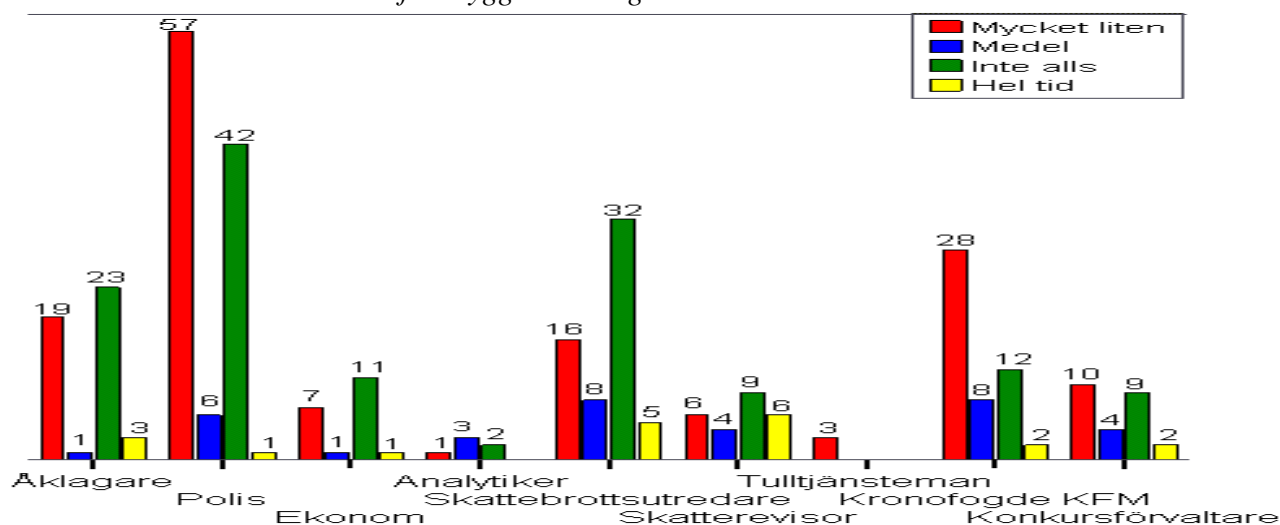
Som redan har konstaterats tjänstgör de som besvarat enkäten inom myndigheter som i första hand bekämpar ekonomisk brottslighet, men även kontrollmyndigheter är representerade. Av intresse är att få en uppfattning om hur stor del av arbetstiden som ägnas åt ekobrottsförebyggande åtgärder. Nedan redovisas resultatet i procent.

Diagram 6. Andel arbetstid de svarande anser att de lägger på ekobrottsförebyggande åtgärder. Augusti år 2002. n = 342



En övervägande majoritet anser att de arbetar *mycket litet* eller *inte alls* med att förebygga ekonomisk brottslighet. Endast sex procent anser att de arbetar *heltid* med denna uppgift och endast tio procent arbetar *medel*. Med *medel* anses ungefär hälften av arbetstiden. Naturligtvis kan uppgifterna i yrkesrollen påverka tiden man arbetar med prevention, därför redovisas nedan resultatet fördelat på de olika yrkeskategorierna.

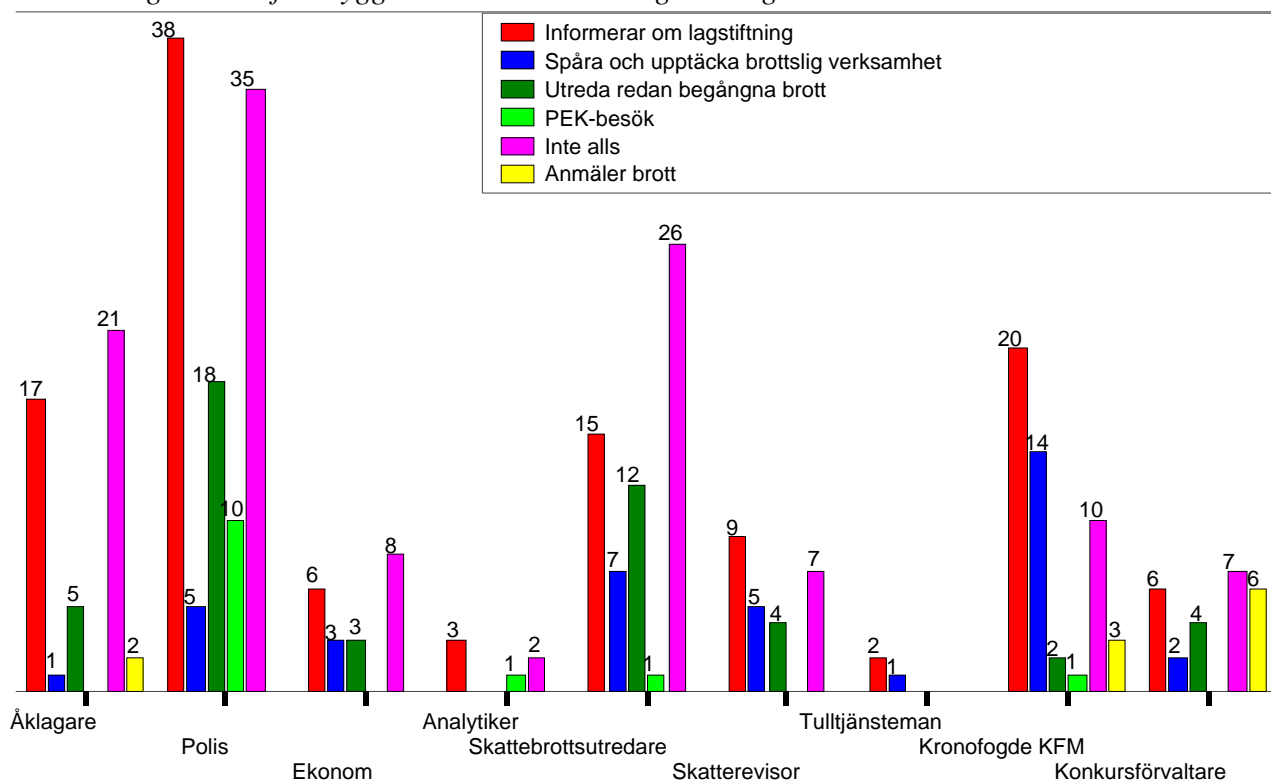
Diagram 7. Antal svarande, fördelade på yrkeskategorier och arbetstid, som dem arbetar ekobrottsförebyggande. Augusti år 2002. n = 342



Resultatet i diagram 7 kan förklaras till en del med att majoriteten av dem som svarat anser att det inte ingår i deras arbetsuppgifter att arbeta förebyggande. På följdfrågan om hur de arbetar med att förebygga ekobrott, svarar en majoritet att detta inte prioriteras "uppifrån". De som har svarat att de arbetar förebyggande exemplifierar med att de informerar om lagstiftning och föreläser, främst i skolor. Några uppger också att de utreder anmälda brott, vilket de anser kan räknas som förebyggande åtgärder, eftersom det kan avskräcka potentiella ekonomiska brottslingar.

Det är av intresse att undersöka på vilket sätt och med vilka metoder de svarande arbetar för att förebygga ekobrott. Nedan redovisas deras egna beskrivningar av hur de arbetar, vilket även förklarar deras svar att behovet att förebygga är mycket stort.

Diagram 8. Antal svarandes fördelade på yrkeskategorier och deras beskrivning av hur de arbetar i dag med att förebygga ekonomisk brottslighet. Augusti år 2002. n = 342



Av diagram 8 framgår att majoriteten anser att de arbetar ekobrottsförebyggande genom att informera om lagstiftningen. Flertalet anser även att de arbetar förebyggande när de spårar, upptäcker, anmäler och utreder redan begångna brott, eftersom det sänder preventiva signaler till allmänheten.

En analys av majoritetens svar visar att de olika yrkena bildar två huvudgrupper. Den övervägande majoriteten av poliser, analytiker, skatterevisorer, tulltjänstemän och kronofogdar svarar att de *informerar om lagstiftningen*. Majoriteten av resterande yrken; åklagare, ekonomer, skattebrottsutredare och konkursförvaltare svarar *inte alls*. Denna indelning av resultaten visar att den låga andelen arbetstid med att förebygga inte enbart kan förklaras med traditionen och arbetsfördelningen inom de olika yrkena. Exempelvis svarar 43 procent av skattebrottsutredarna att de inte arbetar ekobrottsförebyggande, vilket borde ingå i deras arbetsuppgift.

Totalt är det 34 procent som arbetar förebyggande genom att informera om lagstiftningen. Lika många, 34 procent, svarar att de inte arbetar förebyggande (*inte alls*). 14 procent utreder redan begångna brott och 11 procent arbetar förebyggande genom att spåra och upptäcka brottslig verksamhet. Fem procent förebygger genom PEK-besök och resterande tre procent anmäler brott.

Nedan följer några citat ur enkäten, som illustration till de svarandes syn på hur de arbetar ekobrottsförebyggande eller varför de anser att de inte arbetar med förebyggande uppgifter.

En advokat/konkursförvaltare beklagar sig över att ämnet inte prioriteras mer, eftersom förebyggande åtgärder sparar resurser och lidande:

Konkursutredningar! Tyvärr är TSM:s intresse att vi förvaltare arbetar med dessa frågor ljumt. En i och för sig sedan länge känd inställning.

En polis vid EBM beklagar sig över organisationens uppbyggnad vad gäller att förebygga och skriver att åklagare inte arbetar förebyggande:

EBM är en myndighet vars verksamhet i detalj är styrd av åklagare. Polisen har ingen möjlighet att påverka verksamheten.

Ytterligare en polis vid EBM uttrycker sitt missnöje med möjligheterna att arbeta förebyggande:

Arbetet på EBM är händelsestyrt dvs. vi sysslar nästan uteslutande med gamla ärenden vilket nog inte var meningen från början. Det är svårt att vara förebyggande då. Det är säkerligen inget fel på det PEK-projekt som hittills bedrivits, men då regelverket kring vad som får göras och inte göras, är så oklart utgör det en begränsande faktor i sammanhanget.

En polis vid EBM anser att PEK-besök är en insats som fungerar bra ur preventiv synvinkel och hävdar att:

Ständig verksamhet på "fältet" har visat sig vara verksam vid mer än ett tillfälle. Behovet är stort eftersom synligheten ute sprider osäkerhet och gör ärligheten en tjänst...

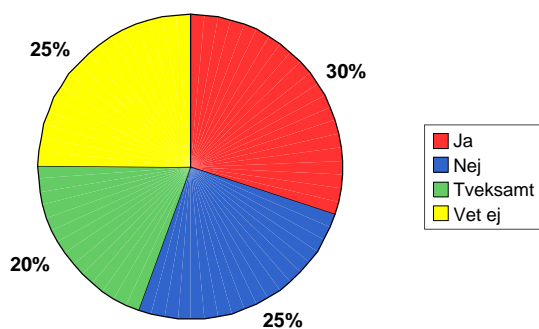
Vidare anser polisen att även andra åtgärder är preventiva och påpekar vikten av att agera snabbt:

Förebyggande är också att kunna utreda, åtala och döma i tid innan effekterna av en dom avklingat.

Gör vi mer i dag för att förebygga ekobrott?

Attityden till olika brott förändras över tid. Det beror dels på den allmänna brottsliga trenden, dels på politiska prioriteringar liksom mediernas sätt att rapportera om exempelvis ekonomisk brottslighet. Trender kan även ha inverkan på graden av prioritering att förebygga ekonomisk brottslighet bland de berörda myndigheterna. Därför ställdes nedanstående fråga:

Diagram 9. Andel svarande och deras svar på frågan: "Tycker Du att vi gör mer i dag för att förebygga ekobrott än för, låt oss säga, tio år sedan?" Augusti år 2002. n =342



Av diagrammet framgår att endast 30 procent anser att det görs mer i dag än för tio år sedan för att förebygga ekobrott, trots den allmänna diskussionen om betydelsen av att förebygga brott. 20 procent är tveksamma och samtliga tveksamma lutar åt den negativa sidan, det vill

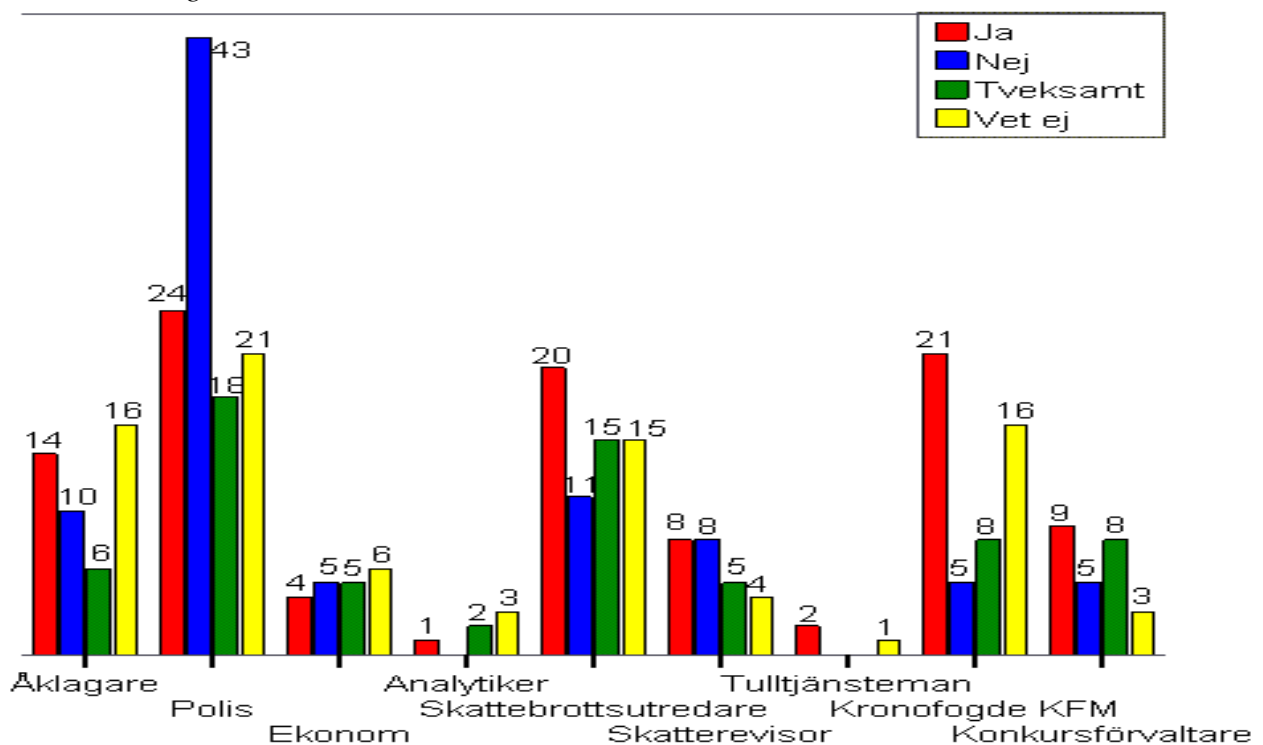
säga de har skrivit att de inte tror att vi gör mer i dag än förr. Den övervägande delen av dem som har svarat att de inte vet, menar att de inte har arbetat så länge och därför inte kan uttala sig.

De svarandes attityd till frågan påverkar troligtvis även deras attityd till frågan om behovet av att förebygga ekobrott, som har redovisats i diagram 4 och 5. Där framgår det tydligt att behovet är stort eller till och med mycket stort.

Analysen av resultatet i diagram 9 visar att det är en övervägande del av åklagare (både vid och utanför EBM), ekonomer och analytiker som har svarat *vet ej*. En övervägande del som anser att vi gör mer i dag representeras av skattebrottsutredare, tulltjänstemän, kronofogdar och konkursförvaltare. Skatterevisorerna är splittrade, 32 procent har svarat *Ja* och lika många har svarat *Nej*. Endast majoriteten bland poliserna, 42 procent, har svarat *nej*. Det bör nämnas att detta svar består oavsett om poliserna arbetar vid EBM eller vid polisens ekorotlar.

Nedan visas samma resultat fördelat på de olika yrkeskategorierna, redovisat i antal.

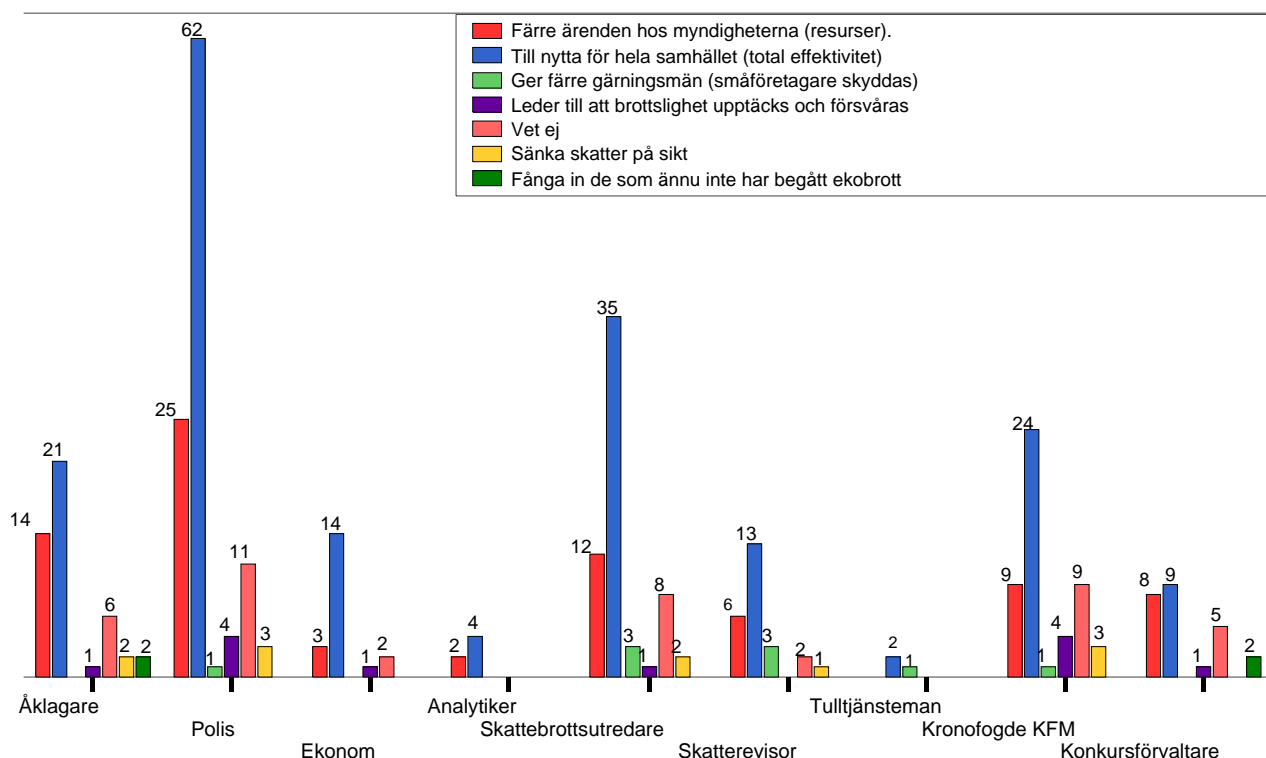
Diagram 10. Antal svarandes fördelade på yrkeskategorier och deras svar på frågan: "Tycker Du att vi gör mer idag för att förebygga ekobrott än för, låt oss säga, för tio år sedan?" Augusti år 2002. n = 342



Vad finns det för fördelar med att arbeta förebyggande?

Motivationen för att arbeta förebyggande brukar styras av egna attityder och förutbestämda uppfattningar om möjligheten att kunna förebygga ekonomisk brottslighet. En viktig fråga är därför hur de svarande förhåller sig till fördelarna med att förebygga ekobrott. Av denna anledning ställdes frågan om vilka fördelar man ser med att arbeta förebyggande. Nedan redovisas resultatet fördelat på yrkeskategorier.

Diagram 11. Antal svarande fördelade på yrkeskategorier och deras svar på frågan: "Vilka fördelar ser Du med att arbeta ekobrottsförebyggande?" Augusti år 2002. n = 342



Resultatet visar att en majoritet, oavsett yrkeskategori, anser att fördelarna med att arbeta förebyggande är att det är till nytta för hela samhället. Man anser att alla har fördelar av att ekonomisk brottslighet inte begås och av att den förebyggs i tid. Det sparar resurser åt hela samhället. Detta resultat förklarar ställningstagandet att behovet av att förebygga är mycket stort. Nedan redovisas några citat från enkäten där man argumenterar för betydelsen av att förebygga. I citaten påpekas olika brister som utgör hinder för att förebygga ekobrott. Majoriteten av enkätbesvararna övergår ofta till att beskriva de olika hindren som de upplever i sin dagliga verksamhet, trots att frågan inte gäller hinder. Detta visar att de som har svarat anser att de hinder som de möter är det största problemet för att kunna förebygga ekobrott.

En polis vid EBM anser också att fördelarna med att förebygga ekobrott är stora för hela samhället, men skriver att det inte finns tillräckligt med resurser:

Lagstiftaren kan fundera på hur vi skall komma åt frisören som arbetar 5 ½ dag/vecka och aldrig har någon ledig klipptid inom 14 dagar, men ändå bara redovisar 52 000 kr/år i omsättning. Analog situation har vi med pizzerian och andra hantverksgrupper. Måste vi lägga ned stora spaningsinsatser? Vi förlorar uppemot 150 miljarder/årligen genom ekobrott. Skulle vi satsa ½ miljard/årligen på ekobrottsbekämpningen utöver vad som görs idag så är jag övertygad att vi med rätt organisation och rätta lagar och verktyg, skulle kunna minska denna brottslighet ganska ordentligt

En polis vid EBM har en annan syn på fördelarna och är tveksam till om det går att förebygga ekobrott, så som samhället ser ut i dag:

Jag tror inte att vi i någon större utsträckning kan förhindra ekonomisk brottslighet med nuvarande anslag och med nu gällande tama lagstiftning. (Lär av norrmännens tuffa,

preventiva arbete.) Jag tror inte på någon större effekt av förebyggande åtgärder. Det går möjligtvis att omvända en och annan "småekobrottsling" men inte alla. Vinsterna är allt för stora och riskerna för upptäckt mindre. Lagstiftaren måste ta mindre politiska hänsyn och göra den ekonomiska brottsligheten till en gemensam fråga över partigränserna.

En skattebrottsutredare anser att fördelarna är att det gynnar hela samhället, men är kritisk till möjligheterna att arbeta förebyggande och ger stöd åt polisernas kritik ovan:
Enligt min mening ligger möjligheten att arbeta brottsförebyggande uteslutande hos lagstiftaren. Att på skattebrottsenheten "informera" bort ekobrotten är inte meningsfullt.

En polis vid EBM anser att fördelarna är många för hela samhället, men är i likhet med många andra kritisk till möjligheterna att kunna förebygga, med de resurser och lagar man förfogar över i dag:

Förebyggande verksamhet måste ske på initiativ av oss, poliser i synnerhet, i egenskap av myndighetspersoner ute på "fältet". Det är enda möjligheten att skapa den spontana förtroendegivande kontakten som erfordras för att nå ut i "Gråzonen" och på så vis kunna bespara samhället dyrbara utredningskostnader samtidigt som man har möjlighet att få in lagstadgade skatter och avgifter i rätt omfattning. Ekobrottslingar avslöjas inte via traditionell anmälan. Ingen är vanligtvis målsägande, förutom samhället, utan de flesta inblandade är, i likhet med t.ex. narkotikabrottslingar, själva inblandade i brottslighet på något vis. Avslöjandena sker därför bäst genom aktivt arbete ute på "fältet".

En kronofogde anser att fördelarna är en total effekt och hävdar att: *Om allmänheten ser att kontrollen fungerar och att brottslingar lagförs ökar solidariteten med systemet.*

Sammanfattningsvis visar resultatet att en övervägande majoritet anser att fördelarna är många och att det i första hand gynnar hela samhället genom besparingar. Däremot är en stor majoritet kritiska till om det går att arbeta förebyggande med dagens lagstiftning. De menar att detta i första hand gynnar ekobrottslingarna. Övervägande är det mest poliser som är upprörda och reagerar mest på olika hinder som de upplever i sitt dagliga arbete med att förebygga ekobrott.

Vad finns det för hinder mot att arbeta förebyggande?

I enkäten ingick att fritt beskriva vad som upplevdes som hinder för att arbeta förebyggande. Resultatet redovisas endast med citat, utvalda så att de representerar majoriteten av svaren. Här kan man se tydliga grupperingar, eftersom stora delar av dem som svarat upplever samma hinder. Totalt har 15 procent, det vill säga 51 personer, svarat att det inte finns några hinder för att arbeta förebyggande. Nio procent, det vill säga 31 stycken, har svarat att de inte vet om det finns några hinder. Svaret förklaras ofta med att de inte har hunnit arbeta tillräckligt länge med förebyggande frågor för att kunna bilda sig en uppfattning om eventuella problem. Nedan redovisas några citat som får illustrera de vanligaste och mest förekommande svaren om hinder, grupperade efter tema.

Lagstiftningshinder

Lagstiftning är alltid ett resultat av olika motstridiga intressen, som vägts samman. Det är därför inte förvånande att många som har besvarat enkäten anser att lagstiftningen borde utformas på ett sådant sätt att den i högre grad underlättar myndigheternas arbete med att förebygga och bekämpa brott.

En polis vid en ekorotel upplever hinder på olika områden, men främst inom lagstiftningen: *Hela rättssamhället måste visa att man inte accepterar vissa former av händelser som oftast används i brottsligt syfte (t.ex. skalbolagshandel). Lagändringar synes svårt när även samhällsskiktets toppar drar fördelar av den grå zonen. Lagstifta bort grå zonen. Öka insyn i föreningar som driver verksamhet över 1 miljon SEK om året, oavsett föreningsform. Ex. en ideell förening i Sverige som driver hjälp (?) verksamhet har en omsättning på över 40 miljoner 2001. Staten har ingen insyn i föreningen – och – det finns fler.*

En skatterevisor tycker att det är dags att man tänker om och skriver att: *Lagarna idag är skrivna och anpassade med tanke på de laglydiga. Det borde vara tvärtom!*

En polis vid Finanspolisen instämmer i de övrigas kritik av olika hinder i lagstiftningen: *Som det känns idag är lagstiftningen till för dem som begår brott, kryphålen är många. Svårt att få någon lagförd på grund av olika hinder, som t.ex. sekretess, datalagar, Datainspektionens bestämmelser, m.m.*

En polis vid EBM framför liknande kritik och skriver att: *Lagarna och verktygen reglerar inte arbetet på ett tillfredställande sätt. Vi är ofta osäkra och oeniga om vad vi får eller kan göra i detta arbete.*

En polis vid en ekorotel anser att det finns flera olika lagstiftningsrelaterade hinder: *Gränsen mellan vad som är lagligt och inte är i många fall flytande. Det finns en stor marknad för skattekonstuler som med lagliga medel kan uppnå stora lättnader för i synnerhet lite större företag, som har råd att betala för den tjänsten. Skattelagstiftningen är närmast ett "lapptäcke" där man i efterhand försökt täppa till luckor för skatteplanering. Önskescenariet vore en tydligare och klarare lagstiftning. Detta är dock troligen inte möjligt eftersom det skulle inbjuda till ännu mer tolkningsproblem. Så länge skatter och avgifter är så höga som de är i Sverige kommer det alltid att löna sig med fusk. Långsiktigt bör man därför arbeta med attitydförändringar.*

En polis vid EBM instämmer i kritiken mot att lagstiftningen är för otydlig, vilket öppnar för olika tolkningar som försvårar det förebyggande arbetet: *Vi är alldeles för dåliga på att föra fram synpunkter och förslag till riksdag och regering. Lagstiftningen är otydlig. Jag skulle vilja att vi mycket tydligare förde fram förslag till ny lagstiftning.*

En chefsåklagare vid EBM ser nuvarande politiska lösningar som hämmande i det förebyggande arbetet: *Tillskapandet av en särskilt utredningsenhet (SBE) under RSV i stället för att föra in den under EBM motverkar samverkan och kostar onödiga resurser!!! Minska onödiga pålagor på utredningsapparaten, t.ex. att sluta föra över administrativa bördor från domstolarna till åklagarväsendet/EBM. Exempelvis att läggs på åklagare att utföra stämning, kalla till rättegång etc!*

En skatterevisor instämmer i kritiken och ger olika konkreta förslag till lösningar på problemområdet:

PRV – lite kontroll. PRV får tillgång till KFM:s register. PRV kontrollerar nya ledamöter om de varit inblandade i konkurs m.m. där det finns stora skatteskulder i dessa ev. konkursade bolagen. Antingen att man vägras registrering som bolagets företrädare eller att signal går till skattemyndigheten så att dessa personer kan stå på en observationslista. Nyföretagare får

inte årsredovisning av moms utan måste under de första åren redovisa moms varje månad. Nyföretagare får inte brutet räkenskapsår och ej heller möjlighet att förlänga räkenskapsåren. Detta skulle förhoppningsvis minska möjligheten att registrera bolag och sedan kunna "köra" dessa i 18 månader. Ytterligare tid går sedan innan bolagen skönstaxeras i avsaknad av deklaration. Vid dessa skönstaxeringar får inte staten in en krona men får lägga ner mycket arbete.

En ekonom vid EBM anser att det även finns andra viktiga hinder i arbetet, förutom lagstiftningen, och svarar på frågan om det finns några hinder:

Absolut. Myndigheten består av olika yrkeskategorier. Poliserna är inhyrda, vilket innebär vissa problem. Åklagarna har självklart ledarrollen, men finner ett stort tryck av poliserna, vilket får negativa konsekvenser på sitt ledarskap. Ekonomerna, som man tycker skulle få en framträdande plats med tanke på brottslighetens art, har en liten påverkan på arbetet. Lagstiftningen sätter också hinder i arbetet.

En polis vid EBM anser att fördelarna med att förebygga är att det gynnar alla. Polisen är kritisk till omständigheter som försvårar arbetet med att förebygga ekobrott:

Lagstiftningen ligger alltid efter. Snabbare regeländringar. Det absolut viktigaste är att det var ett gigantiskt misstag att splittra upp ekobrottsbekämpningen på olika myndigheter. Det går att göra en lång lista över skälen, men jag ids inte. Den som ligger bakom detta borde egentligen sitta i fängelse.

Resurshinder

Följdriktigt vill engagerade yrkespersoner ha mer resurser, men också en större andel av befintliga resurser till det förebyggande arbetet.

En skatterevisor ser som största hindret:

Resursfrågor. Ekobrottsförebyggande arbete ingår inte i våra direkta arbetsuppgifter. Cheferna ser helst att vi satsar på revision, vilket är vår arbetsuppgift. Om vi skulle satsa på information om skattebrott skulle produktiviteten inom revisionsverksamheten sjunka. Detta uppskattas inte av våra chefer.

Andra hinder som framhävs är målresultaten och effektiviteten, som också är resursberoende: *Samverkansärendena blir dock väldigt resurskrävande då det är många som arbetar med samma ärende.*

En chefsåklagare vid EBM oroar sig över rättvisepincipen, som blir lidande på grund av bristande resurser och nödvändigheten av att prioritera olika ekobrott:

I dagsläget räcker utredningsresurserna till knappt hälften av de ärenden som borde utredas, varför det inte med trovärdighet kan hävdas att det råder likhet inför lagen. De som vi tar oss an har "otur". I övrigt handlar förebygga om att informera och om att skapa system så att det blir svårare att begå brott.

Dessutom anser åklagaren att det är nödvändigt med lagändringar för att öka effektiviteten i det förebyggande arbetet: *Stort behov av att ändra systemen, idag betalar många småföretagare skatt som de vill, inte efter förmåga.*

En skattebrottsutredare är kritisk till revirtänkandet bland olika myndigheter, vilket uppstått av resursbrist och på sikt skadar samarbetet och möjligheterna att förebygga ekobrott effektivt:

Ett fortsatt arbete med att bygga upp formerna för samverkan krävs. För att komma tillrätta med den organiserade ekonomiska brottsligheten krävs att alla har en helhetssyn och att man undviker revirtänkande. Alla måste vara medvetna om att man ingår i en samlad resurs och att den samlade resursen är stark endast om den drar åt samma håll. Det krävs större resurser för att aktivt kunna söka upp brottsligheten. Ett annat hinder är att polisens ekorotlar tenderar att minska resursmässigt med anledning av att skattebrottsenheterna tillskapades. Detta kan inte ha varit tanken när skattebrottsenheterna tillskapades. Skattebrottsenheterna ska ses som en förstärkning till de befintliga resurserna inte som ett substitut.

En skatterevisor påpekar resursbristen hos samtliga samverkande myndigheter och menar att detta hämmar det förebyggande arbetet: *Något som jag däremot ser ibland är att personal på andra myndigheter och företag inte har tillräcklig kunskap om t. ex. skattereglerna för att upptäcka ekobrottslingar i bl. a. sina upphandlingar. Man vill säkert göra rätt men lyckas inte alltid. Här har vi ett stort behov av informations- och previsionsarbete. Previsionsarbetet kan dock kännas tungt ibland eftersom de myndigheter vi arbetar mot har så hög arbetsbelastning redan så det är svårt att skapa tid för mer kontroller.*

Som förslag till olika förbättringsåtgärder ger skatterevisorn några konkreta exempel: *Jag skulle önska att vi fick ett tekniskt system där man med ett enkelt klick skulle kunna få fram all den information som vi idag får sitta och slå i flera olika system för att få fram. Jag skulle önska att man får tillstånd att köra olika register mot varandra för att få fram t.ex. bidragsfusk. Detta skulle innebära att vi skulle få mycket mer tid över att arbeta aktivt med att påverka attityden hos andra än vi idag har. Man skulle dessutom spara mycket tid och irritation genom att kontrollera rätt personer/företag. Samarbetet mellan de olika aktörerna måste öka. Endast tillsammans kan vi vara starka. Ofta känner man sig löjlig när t.ex. skattskyldiga spelar ut myndigheter mot varandra.*

En polis vid en ekorotel är upprörd över resursfrågan, som upplevs direkt hämmande för det ekobrottsförebyggande arbetet:

Polisen har i dag inte resurser att ingripa mot eller utreda pågående grova ekonomiska brott. Att avdela resurser för att tala om självklarheter för avancerat kriminella är därför slöseri med våra resurser och ska läggas på annan myndighet. Vidare anser polisen att svenska domstolar tillämpar en mindre naiv bevisvärdering. Tilltron till rättssamhället är överlag och speciellt beträffande ekonomisk brottslighet, raskt sjunkande.

En polis vid EBM betraktar resursbristen som direkt hämmande på effektiviteten i det ekobrottsförebyggande arbetet:

Det skapas inte resurser för en kontinuerlig verksamhet på området. Resurserna räcker inte till för engagemanget. Att arbeta brottsförebyggande, samtidigt som balanser skall avarbetas på så kort tid som möjligt är inte effektivt och ändamålsenligt. Polisens förslag till mer effektivitet är fast personal eller i varje fall personal som har det som huvuduppgift.

Sekretesshinder

Sekretesslagstiftningen är ett tydligt exempel på ett regelverk som ska jämka samman den enskildes behov av integritet och myndigheternas intresse av effektivitet. Många som har besvarat enkäten anser att sekretessreglerna i högre grad borde underlätta myndigheternas arbete.

En skattebrottsutredare anser att sekretesslagen är ett hinder i det förebyggande arbetet: *SBE har inte tillgång till skattedatabasen i sitt brottsförebyggande arbete, detta behövs på ett helt annat sätt än i det brottsutredande arbetet. Lagändring!*

En polis vid EBM anser att myndigheterna bör hjälpa seriösa företag i det förebyggande arbetet: *Vissa seriösa företag försöker kontrollera med SKM om ett annat bolag släpar efter med skatter innan faktura betalas. De får då ingen information från skattemyndigheten som hänvisar till sekretesslagen.*

En chefsåklagare vid EBM uppmärksammar det juridiska problemet med kontroll som ibland ingår i det förebyggande arbetet, samt att sekretesslagen utgör hinder:

Samverkan mellan myndigheter försvåras av sekretessregler, förebyggande får egentligen inte innefatta kontroll. Särslagstiftning skulle underlätta. Andra aktörer försöker ibland utöva kontroll, vilket kan vara olagligt i polisens närvaro. Om branschorganisationer och SKM vill arbeta som tidigare kanske polismyndigheten inte lagligen kan medverka, trots att brottsförebyggande – i vart fall i klassisk mening – främst är en polisiär uppgift. Huvudansvaret kan därför inte överlåtas på annan myndighet!

Bristande samverkan

Kännetecknande för ekonomisk brottslighet är att den skär igenom många myndighetsområden. Brotten upptäcks och anmäls av kontrollfunktioner, som skattemyndigheten, medan de utreds av polis och åklagare eller skattebrottsutredare. Andra myndigheter kan sitta inne med värdefull information för utredningen, som kronofogdemyndigheten. Brotten kan också vara kopplade till annan brottslighet, som bidragsbedrägerier. Då kommer ytterligare myndigheter med i bilden, som försäkringskassan. Följaktligen är samverkan av stor betydelse för att förebygga och bekämpa ekobrott.

En kronofogde uppmärksammar flera brister som hämmar det förebyggande arbetet och skriver att problemet först måste lösas på högre nivå och därefter spridas ut på fältet: *Arbetet är i hög grad beroende av intresse och engagemang från chefer och handläggare. Brister intresset hos chefer kan detta få genomslag i form av minskade resurser och bristande fokus i verksamheten. Det känns också som att vi emellanåt opererar i lagstiftningens utmarker. Det verkar inte vara helt klart vad som gäller för polisens och SKM:s PEK-verksamhet t. ex. För något år sedan blev det också polisutredning kring informationsutbytet mellan myndigheter. Åklagare och kronofogdar har också ibland olika uppfattningar om hur gemensamma "tillslag" ska genomföras i praktiken.*

En polis vid en ekorotel anser att det finns hämmande faktorer vid samtliga samverkande myndigheter och föreslår en samordnande myndighet:

Ändra hela synen på ekobrottsverksamheten. Organisera all verksamhet under en huvudman. Detta gäller EBM, Polisens EKO-rotlar samt SBE och SKM-Eko-sektioner. Jag har arbetat med ekobrott i 30 år och varit med under olika syn på verksamheten. Skall vi kunna arbeta effektivt måste alla resurser samlas på ett ställe. Dessa måste ha tillgång till respektive organisations register. Vi har i (XX) har ett gott samarbete, men det räcker ej. Det torde finnas mycket som kan göras hos PRV. Ej registrera flera hundra bolag på samma revisor, förhindra målvakter, stoppa bolag som ej bedriver seriös verksamhet och dylikt.

En skattebrottsutredare skriver att:

Kvalificerade utredningar blir lidande av att bagatellbrott måste utredas och hävdar att dessa skulle skrivas av oftare.

Förslag till förbättring är exempelvis *samplanering i högre grad och gemensamma mål lokaliserade på samma plan.*

En ekonom vid EBM är självkritisk och ser som hinder: *EBM:s dåliga förståelse för andra myndigheters arbetssätt. EBM:s företrädare hävdar envist att andra myndigheter har dålig förståelse för vårt sätt att hantera anmälningar, men är samtidigt dåliga på att tala om hur vi ska skapa denna förståelse.*

En skattebrottsutredare är kritisk till det rådande konkurrens- och revirtänkande som finns hos vissa: *SKM har stora problem att acceptera SBE som en resurs. Man har misslyckats att förklara vad vi gör och hur vi ska samverka med den fiskala sidan av SKM.*

En polis vid EBM anser att det *brottsförebyggande arbetet måste lyftas fram*. Polismannen efterlyser en verksamhet inom myndigheterna där brottsligheten analyseras för att undersöka vilka "metoder" som finns eller kan finnas att förebygga denna. Bakgrunden är att det förebyggande arbetet i dagens läge inte bedrivs tillräckligt strukturerat och aktivt.

Övriga hinder

De som har besvarat enkäten har olika roller i kontroll- och brottskedjan. Följaktligen har de också förväntningar på varandra utifrån var och ens roll. Många hinder som pekas ut beror på att dessa förväntningar inte infrias och att det finns friktion mellan aktörerna.

En polis vid en ekorotel är kritisk till den eftersläpande utbildningen hos polisen, men även hos domstolarna som tycks ligga snäppet efter ekobrottslingarna:

De rättsvårdande myndigheterna måste bli effektivare ur lagföringshänseende. Det gäller inte minst domstolarna. Man kan fråga sig om domare och nämndemän hänger med och förstår det material som åklagare lägger fram. Sådana frågor får man när man tar del av vissa domar (som exempel kan nämnas mål som Trustorhärvan och Sparbanken Väst m.fl.) Åklagare och vi utredare måste också få fortlöpande utbildning för att hänga med.

En vice chefsåklagare vid EBM skriver att:

Skattebrottsenheten har ännu inte funnit sina former. Enheten måste förstå att de inte längre är skatterevisorer utan utredare. Det händer att de både vill revidera/granska/vara skatteexperter och utreda. Många gånger startar dock stora projekt upp, men i slutändan blir inte så mycket av dem.

En polis vid EBM ger några konkreta förslag på hur andra myndigheter skulle kunna underlätta och förbättra det ekobrottsförebyggande arbetet: *PRV borde ha någon spärr/kontroll funktion mot enskilda personer, som kan sitta som styrelse i exempelvis 50-100 – tal bolag i de flesta fall oseriösa bolag/verksamheter. Samma sak för revisorer. FAR³ borde reagera när det finns revisorer som kan ha 300-400 olika bolag.*

³ FAR är föreningen för auktoriserade och godkända revisorer och andra högt kvalificerade specialister inom revisionsbyråbranschen.

En advokat/konkursförvaltare anser att hindren är politiska och i första hand bör åtgärdas på politisk nivå: *Min uppfattning är att många inom rättsväsendet fäster större vikt vid att "hålla ryggen fri", än att aktivt verka för ett sundare rättssamhälle. Det brottsförebyggande arbetet måste först av allt få en bas i verklig implementering av grundläggande civilrättsliga principer. Ett stort steg framåt är om domstolar, myndigheter och företag systematiskt inriktar sig på en praktisk tillämpning av 30–33 §§ avtalslagen.*

En polis vid EBM uppmärksammar i första hand bristen på vilja att arbeta förebyggande från högre positioner, eftersom det redogörs för flera brister som lätt kunde åtgärdas om bara den politiska viljan fanns:

Jag tror uppriktigt att det både saknas vilja och kunskap bland de folkvalda, för att egentligen ta itu med denna jättefråga. Det skall vara enkelt att vara företagare. Vi har förmodligen redan ett för krångligt byråkratiskt system. Dessutom, med vad skall reformer betalas, om inte med skatter!!! Jag tror dessutom att det råder en viss inkompetens hos våra domstolar när det gäller att förstå invecklade skeenden i ett stort eko-mål. Det har väl visat sig i nyligen dömda mål. Inför särskilda eko-domstolar! Vi har ju miljö och vattendomstolar.

Dessutom påpekas problemet med rättvisefrågan om det inte vidtas lämpliga politiska åtgärder: *Ur förebyggande synpunkt är det förödande och som det visat sig, fritt fram att tömma bolag på 100-tals miljoner kronor, medan vi får nöja oss med den enkle företagaren som inte haft tid eller ork, eller varit tvungen att fuska med momsens för att kunna överleva.*

En polis vid EBM efterlyser nytänkande och ser resultatstatistiken inom respektive myndighet som största hindret:

Så länge det bara ska räknas "pennor" för gjorda utredningar blir det svårt att få tid till förebyggande. – Nytänkande!

En polis vid en ekorotel riktar sin kritik främst mot revisorernas sätt att arbeta:

Bättre kontroll hos PRV angående "målvakterna" styrelseledamöter i bolag. Likaså – hur många bolag en revisor är registrerad i. Det finns revisorer som har uppdrag i antal bolag större än antal dagar på ett år. En person som medverkat i flera bolag som försatts i konkurs borde inte få registrera sig i nya bolag hur som helst.

En polis vid EBM är kritisk till den egna organisationen som leds av åklagare, vars yrkesroll inte inbegriper att tänka och arbeta förebyggande:

Vi står nästan på samma fläck som för 20 år sedan. Arbetssättet är detsamma, trots inrättande av EBM och skattebrottsenheten. EBM är en åklagarmyndighet med enbart repressiv inriktning. Alldeles för litet tid används för att förebygga eller förhindra ekobrott, polisrollen håller på att kvävas. Eftersom EBM är en åklagarmyndighet finns ingen tradition med brottsförebyggande verksamhet. Åklagarna har bara intresse av repressiv verksamhet, uppmärksammar ingen detta kommer polisrollen att kvävas och brottsförebyggande verksamhet att försvinna.

En åklagare vid Åklagarmyndigheten är också missnöjd och kritisk till arbetsmetoderna: *Specialiseringen leder till att färre åklagare vill/kan ta sig an EKO-mål.*

En polis vid EBM ger konkreta förslag till lösningar av olika hinder, som skulle förbättra det förebyggande arbetet:

Jag tror att ekobrottsförebyggande verksamhet skall ha en egen organisation med egna resurser vid sidan av den traditionella ekobrottsverksamheten. Gärna under samma myndighet. Effektivitet, dokumentation, kunskap, metodutveckling etc. skulle komma verksamheten till godo på helt annat sätt. Andra aktörer har man hört är försäkringskassor, skattemyndigheter, kronofogdar osv. Givetvis inget fel med detta. Vad jag skulle föreslå är ett mycket intimare samarbete med branschorganisationer, fackliga organisationer, småbolagsträffar o. dyl. I en egen organisation med fredade resurser. När "bussen" går skall alla på marknaden befintliga aktörer vara med som kan ha något med det speciella förebyggande arbetet att göra.

En polis vid EBM uppmärksammar andra idéer om hur det förebyggande arbetet bör inriktas för att uppnå störst effekt:

Att anmäla bagatellbrott med anledning av en preventiv åtgärd rimmar dåligt med tanken att verksamheten skall leda till att den som kommit lite "snett" inte skall kunna rätta till felen utan att behöva anmälas för brott.

Ytterligare en polis vid EBM menar att medierna borde uppmärksamma fler ekomål och EBM som en ekobrottsmyndighet, vilket skulle kunna ge positiva effekter åt det förebyggande arbetet:

Jag tycker att EBM sysslar med alldeles för många ärenden av enkel karaktär som inte ger något som helst eko i mediavärlden. Jag tror att om EBM lyckas i ett par stora ekomål, vilket inte är lätt eftersom domstolen sällan begriper allt eller orkar sätta sig in i problemställningen, så ger detta betydligt större uppmärksamhet. Detta i sig är den bästa brottsförebyggande metod som finns. Det är då i sådana sammanhang också viktigt att det framgår att det är EBM som egen myndighet som svarat för utredningen. Detta framgår inte alltid idag då vi är väldigt dåliga på att göra reklam för oss själva.

En skattebrottsutredare anser att vissa enskilda politikers agerande skapar hinder:

När t.ex. politiker inte själva lever efter de lagar som finns i samhället ger detta fel signaler; t.ex. när politiker i Aktiebolagsstyrelser inte efterlever ABL – regler. Näringsförbud som döms ut bör snarast bevakas och kontrolleras hårdare än idag.

Många personer som har besvarat enkäten anser att det finns ett statistiktänkande som på ett olyckligt sätt styr vad myndigheterna prioriterar. Risken är stor att ärenden som kräver omfattande utredningar blir liggande. En polis vid EBM menar att siktet helt är *inställt på att visa statistik och ett lätt sätt att skaffa sig bra sådan är just att avverka så många enkla och snabbtreda ärenden som möjligt.*

Sammanfattningsvis kan man konstatera att de som besvarat enkäten anser att det finns många olika omständigheter som betraktas som hämmande för det ekobrottsförebyggande arbetet. Samtidigt har flertalet svarande angett olika förslag på konkreta åtgärder på hur hinder skulle kunna elimineras eller åtminstone minimeras. För att underlätta läsningen av resultatet har de olika hindren grupperats efter teman med samma eller liknande hinder.

Av svaren framgår att den nuvarande lagstiftningen anses vara alltför otydlig vad gäller en del ekonomiska brott. Detta öppnar för olika tolkningar, vilket upplevs som en försvårande omständighet. Resultaten av enkäten visar att *mångtydigheten med reglerna* anses gynna förövarna och mer omfattande och/eller avancerade ekonomiska brott. Flera tjänstemän exemplifierar genom att beskriva hur större bolag har råd att anlita experter som hjälper dem

att utnyttja olika ”kryphål” och försvåra upptäckten, och i synnerhet försvåra möjligheten för åklagarna att bevisa brott i domstol. Tjänstemän som lägger energi och resurser på att kartlägga sådana fall upplever sitt arbete som ”värdelöst”, när domstolarna till slut inte anser sig kunna döma till något brott eller dömer till ett lindrigare brott än vad som egentligen har begåtts. Dessutom varnar en del av de svarande för att sådana fall sänder fel signaler till allmänheten som dels kommer att tycka att *det är okej att fuska med skatten – alla andra gör ju det* dels att *det är okej att begå ekobrott – det är svårt att upptäcka och bevisa*. Majoriteten oroas över denna attitydförändring och rekommenderar mer information till allmänheten för att förhindra det *pågående skattemoraliska förfallet*.

Resursbrist anses av många som ett direkt hinder för det ekobrottsförebyggande arbetet, eftersom det är svårt att redovisa resultatet av det förebyggande arbetet. Många skriver att de på grund av denna svårighet inte blir uppmuntrade av sina chefer att arbeta förebyggande. Fortfarande ses det förebyggande arbetet endast som ett resursslukande arbete, utan möjligheter att visa konkreta resultat. Därför menar många att det bör ske en förändring i resultatredovisningen. Det är nödvändigt att det ekobrottsförebyggande arbetet lyfts upp på chefsnivå inom de olika myndigheterna, och att samarbetet utvecklas mer samt att revirtänkande och konkurrensbeteenden tonas ned. Det behövs en attitydförändring och klara direktiv från regeringen om att det ekobrottsförebyggande arbetet är viktigt och bör prioriteras av samtliga berörda myndigheter, enligt flera enkätsvar.

Sekretesshinder nämns ofta som ett onödigt och frustrerande hinder. Främst är det skattebrottsutredarna som upplever att sekretess försvårar det förebyggande arbetet. Skattebrottsutredarna skriver att SBE är en brottbekämpande myndighet och bör få tillgång till sekretessuppgifter utan att först skriva och begära dem, vilket upplevs som hämmande i arbetet. Även andra yrkeskategorier skriver att sekretesslagen hindrar det ekobrottsförebyggande arbetet.

Bristande samverkan mellan de berörda myndigheterna nämns av många som en hämmande faktor. Därför förekommer det förslag om en ny samordnande myndighet där samtliga tjänstemän som arbetar med att förebygga ekobrott ingår. Förslaget syftar dels till betydelsen av att samordna den kompetens som finns under samma tak, dels till att undvika den konkurrens som många i dag upplever och betraktar som ett direkt hinder för det förebyggande arbetet.

Förutom grupperingarna ovan beskrivs en del andra omständigheter, som här sorteras under rubriken övriga hinder. Bland dessa beskrivs ofta det upplevda bristande intresset för förebyggande arbete från respektive chefers sida, vilket gör att många uppfattar det som att det inte betraktas som nödvändigt att förebygga ekobrott. Exempelvis skriver många att det inte ingår i arbetsuppgiften att *förebygga* ekobrott. Dessutom hävdar många att informationen är dålig om hur de ska arbeta *ekobrottsförebyggande*. De efterlyser utbildning, bättre metoder och bättre samordning både inom den egna organisationen men även i samverkan med övriga myndigheter. En del anser att det är ytterst olyckligt att domstolarna inte lyckas oftare med att döma för ekobrott, vilket upplevs som frustrerande och hämmande. En del ifrågasätter domstolarnas kompetens vad gäller ekobrott.

Slutsatsen av de uttömmande svaren på frågan om hinder och brister i det ekobrottsförebyggande arbetet är dyster utifrån de flesta svar. Majoriteten anser att det finns flera omständigheter som direkt hämmar det ekobrottsförebyggande arbetet. En del anser till och med att det inte ingår i arbetsuppgiften. Förvånansvärt många har svarat att det

förebyggande arbetet inte prioriteras av cheferna, eftersom det är svårt att mäta och redovisa resultat. Därmed blir det en anslags- och resursfråga. Vidare anser många att det finns brister i kunskap och metoder, exempelvis undrar många vad begreppet *förebygga* innebär och hur man arbetar *ekobrottsförebyggande*.

Slutligen framgår av enkätsvaren att det borde finnas ett större politisk intresse för de förebyggande frågorna, som kunde slå igenom i lagstiftning och resurser.

Hur fungerar samverkan inom den egna organisationen?

Svaren på föregående fråga visar problem med samverkan inom den egna organisationen, men främst med andra myndigheter. Det är viktigt att samverkan fungerar bra, eftersom det förebyggande arbetet kräver en god samverkan för bästa resultat. Av denna anledning ombads de som besvarade enkäten att ange hur de anser att samverkan fungerar inom den egna organisationen och med andra myndigheter. Nedan redovisas först resultatet inom den egna organisationen, följd av resultatet på hur samverkan fungerar med andra myndigheter.

Diagram 12. Antal svarande fördelade på yrkeskategorier och deras svar på frågan: "Hur tycker Du att samverkan fungerar inom den egna organisationen?" Augusti år 2002. n = 342

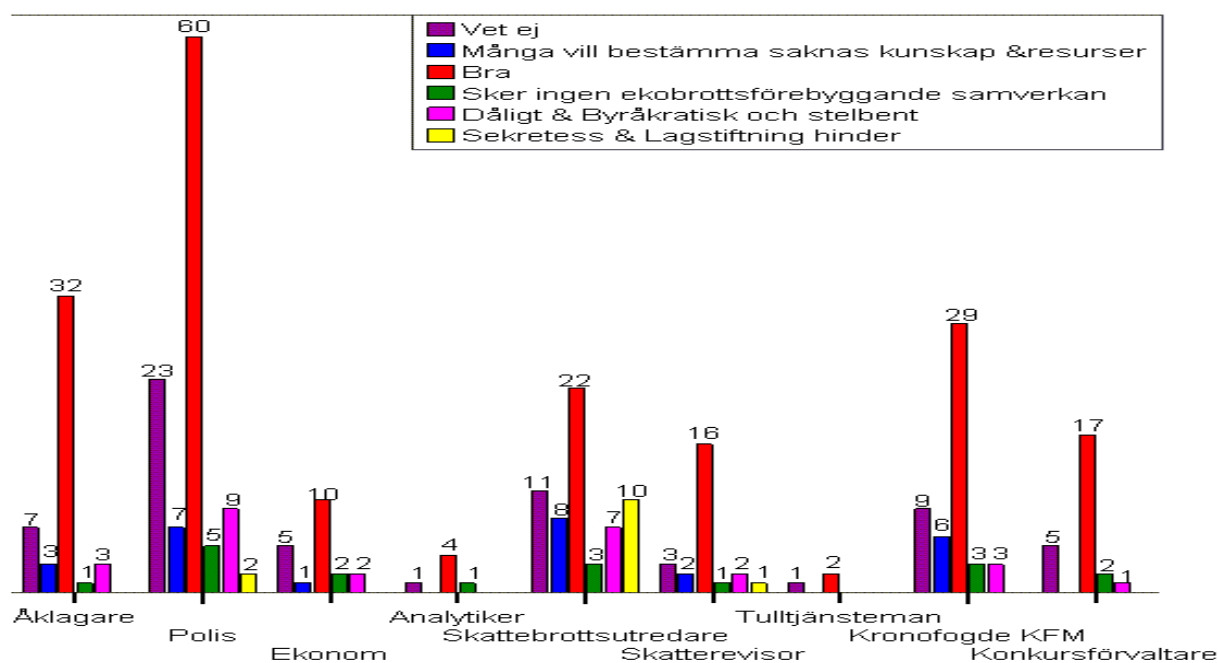


Diagram 12 visar att majoriteten upplever att samverkan inom den egna organisationen fungerar bra. Det är dock förvånansvärt många som har svarat att de inte vet hur samverkan fungerar. Detta kan förklaras på två sätt; antingen har de inte haft tid att ta ställning till hur samverkan fungerar, eller så anser de att det inte sker någon samverkan när det gäller att förebygga ekobrott. Oavsett vad svaret beror på, är det anmärkningsvärt att 20 procent av poliserna har angett att de inte vet. Endast hos skattebrottsutredarna finns en stor andel, nämligen 20 procent, som anser att samverkan inom den egna organisationen fungerar dåligt på grund av sekretess reglerna. Citaten nedan är ett urval men representerar de mest förekommande svaren:

En åklagare vid EBM upplever inga hinder i samarbetet:

Vi har ett gott samarbete mellan våra egna olika yrken med sina kulturer. Åklagare ⇒ Ekonomer ⇒ Poliser.

En skattebrottsutredare anser att *skattebrottsenheten är en ny verksamhet under uppbyggnad. Vad man hittills kunnat se är att enheterna i de olika regionerna är på god väg att hitta formerna och bli en etablerad part i arbetet med att bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Det som lägger hinder i vägen och som kan göra att arbetet blir mer än nödvändigt omständigt är de gällande sekretessreglerna.*

En skattebrottsutredare upplever vissa hinder och skriver att:

På grund av sekretessen är det inte alltid lätt att få samverkan att fungera fullt ut.

En polis vid EBM skriver att: *Efter en trög inledning har det blivit bättre.*

En skattebrottsutredare anser att:

Samverkan fungerar väldigt bra inom vårt arbetsområde. Men han/hon antyder att det kan uppstå problem som kan inverka på samverkan på sikt: Problem kan ibland uppkomma, p.g.a. att resultaten är svåra att mäta, därför kan man från vissa myndigheter även vår egen, få problem med resurser.

En kronofogde ser resursfrågan som ett hinder:

Hyfsat! Men p.g.a. resursbrister kan det vara svårt att få andra engagerade i sitt " eget " fall.

En polis vid en ekorotel är nöjd med den egna samverkan men påpekar vissa problem med andras samverkan:

Samverkan inom EKO-roteln fungerar väl. Däremot finns det mycket övrigt att önska om samverkan med polisens kriminalunderrättelsetjänst (KUT-verksamheten). Samverkan där är obefintlig.

Sammanfattningen av resultatet visar att en klar majoritet är nöjda med samarbetet inom den egna organisationen. Skattebrottsutredarna visar ett tydligt missnöje med sekretesshinder, som upplevs som hämmande i det förebyggande arbetet, och de svarande efterlyser lagändring.

Hur fungerar samverkan med andra aktörer?

Det förebyggande arbetet är även beroende av att samverkan är bra även med de andra aktörerna. Hur man anser att denna samverkan fungerar redovisas nedan, först med diagram, fördelade på de olika yrkeskategorierna och sedan med några citat.

Diagram 13. Antal svarande fördelade på yrkeskategorier och deras svar på frågan: "Hur tycker Du att samverkan fungerar med andra aktörer?"

Augusti år 2002. n = 342

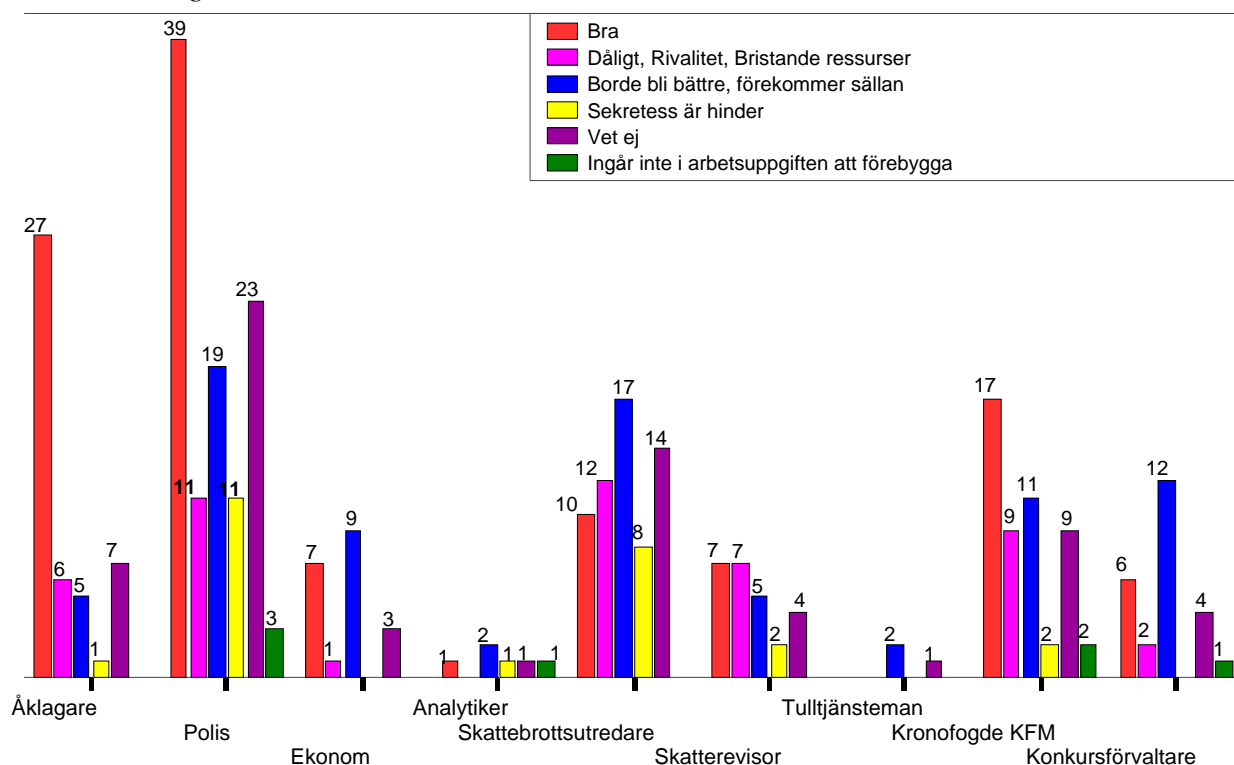


Diagram 13 visar att majoriteten av åklagare, poliser och kronofogdar anser att samverkan med andra aktörer fungerar bra. Majoriteten av ekonomerna, skattebrottsutredarna och konkursförvaltarna anser att samverkan borde bli bättre och att den sällan förekommer, vilket är hämmande för det förebyggande arbetet. Totalt anser 33 procent att samverkan fungerar bra, 24 procent att den sällan förekommer och borde bli bättre och 14 procent anser att den fungerar dåligt. Det kan noteras att även på denna fråga är det en stor andel, nämligen 20 procent, som har svarat att de inte vet. Nedan följer några citat ur enkäten:

En polis vid en ekorotel är kritisk inte enbart till samverkan utan även till arbetssättet hos en del myndigheter:

PRV borde ha någon spärr/kontroll-funktion mot enskilda personer, som kan sitta med i styrelse i exempelvis 50–100-tal bolag i de flesta fall oseriösa. Samma sak för revisorer. FAR borde reagera när det finns revisorer som kan ha 300–400 olika bolag.

En kronofogde är också kritisk till arbetssättet:

Där KFM har anmält överträdelse av näringsförbud till EBM i samtliga dessa fall har återsänds med att brott kan ej styrkas, utan kontakt med KFM.

En skattebrottsutredare anser att det finns flera faktorer som hindrar samverkan mellan myndigheterna och inverkar på det förebyggande arbetet:

Samverkan går ut på att tjafsja med varandra om det finns möjlighet eller inte att lämna sekretesskyddad information. Förutom sekretessproblematiken finns det en uttalad konkurrens (revirtänkande) mellan polis, EBM, SBE. Revirtänkandet stör ekobrottsbekämpningen.

En kronofogde konkretiserar problemen och hävdar att:

Anmälningar om överträdelse av näringsförbud har inte föranlett åklagare att vidta åtgärd. Detta är demoraliserande för personalen hos KFM.

En skatterevisor anser att det föreligger olika hinder och ger konkreta förslag till åtgärder: *Mycket skulle vara vunnet om man gjorde det enklare att utbyta information mellan och inom myndigheter. Samarbetet med EBM fungerar bra på individnivå men på chefsnivå kan det ibland vara prestigetänkande som gör det svårt. Det är ibland svårt med kommunikation mellan skattemyndigheten och EBM. Göra det enklare att utbyta information mellan myndigheter i olika länder då de flesta revisioner i dag nästan innehåller kontakter/förbindelser med utländska företag.*

En skattebrottsutredare anser också att det föreligger hinder på grund av de olika kulturerna inom de berörda myndigheterna, vilket fördröjer och försvårar samverkan:

Bra på det personliga planet. Emellertid kan olika myndighetskulturer och organisationer medföra längre handläggningstider än nödvändigt.

En skattebrottsutredare menar att det finns vissa hinder och yrkeskulturella skillnader, men att det har blivit bättre och betonar vikten av en bra samverkan:

Samverkan med t.ex. skattemyndighetens fiskala sida, kronofogdemyndigheten, polisen och åklagaren fungerar bra. Vad man inledningsvis kan konstatera är dock att det råder en hel del kulturskillnader mellan de olika aktörerna vilket påverkar arbetet med samverkan. I det stora hela är jag dock positiv och tror att samverkan är det rätta receptet för att samla de totala resurserna och få alla att dra åt samma håll.

Sammantaget visar svaren att det råder konkurrens om resurserna mellan myndigheterna, vilket är ett hinder som hämmar det förebyggande ekobrottsarbetet. Vidare anser en stor del av de svarande – särskilt skattebrottsutredarna – att de sekretessregler som de möter är både hindrande och fördröjande i det förebyggande arbetet. De flesta påpekar hur viktigt det är för helheten och det förebyggande arbetet att samverkan inom den egna organisationen och mellan de samverkande myndigheterna fungerar bra. Det finns fortfarande en viss konkurrens mellan myndigheterna, särskilt på chefsnivå, eftersom det konkurreras om samma resurser och effektiviteten enbart mäts med statistik. Resultatet visar att det finns behov av att förändra sättet att mäta effektiviteten hos de olika myndigheterna. Det behövs tydliga direktiv om att det kvalitativa ekobrottsförebyggande arbetet är minst lika viktigt som det kvantitativa, trots svårigheter att redovisa resultat.

Hur skulle man vilja arbeta med förebyggande frågor?

Eftersom syftet med enkätundersökningen är att få en bild av hur de tillfrågade arbetar för att förebygga ekobrott, det vill säga vilka metoder de arbetar med samt hur de skulle vilja arbeta och med vilka metoder, ställdes även den frågan. Motivet är att analysera vilka förslag som anses mest effektiva för att förebygga ekobrott samt vilka metoder man saknar i sitt dagliga förebyggande ekobrottsarbete. Resultatet redovisas nedan, i antal och följt av några citat.

Diagram 14. Antal svar på frågan: "Hur skulle Du vilja arbeta med ekobrottsförebyggande frågor på Din arbetsplats, med vilka metoder?"
Augusti år 2002. n = 342

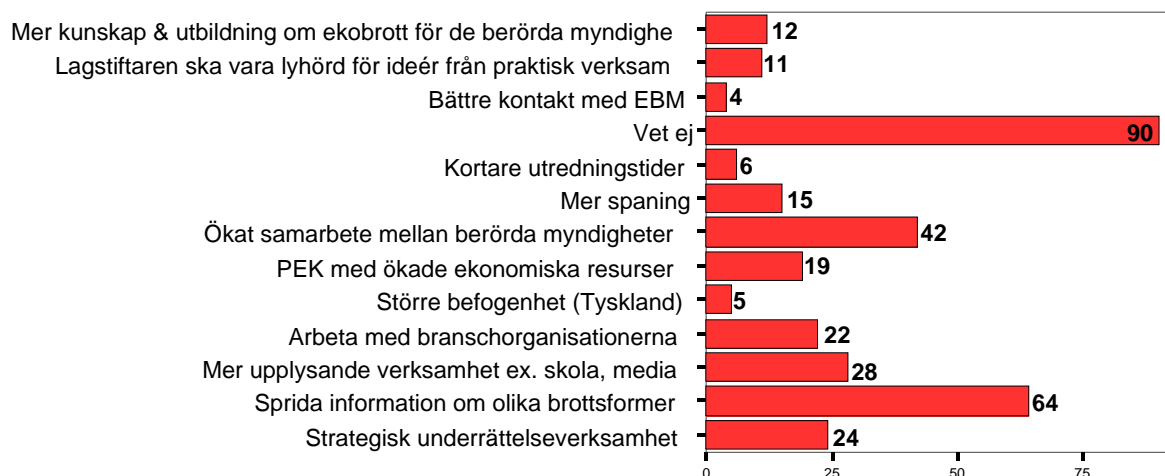


Diagram 14 visar att majoriteten, 26 procent, har svarat att de inte vet. Fördelat på yrkeskategorier är detta svar mest förekommande hos åklagarna, skattebrottsutredarna, tulltjänstemännen, kronofogdarna och konkursförvaltarna, vilket antyder svårigheten med att ta fram konkreta förslag och metoder för att förebygga ekobrott. Detta svar avspeglar även problemet med definitionen att förebygga ekobrott, vilket behandlades i början av redovisningsresultatet. Det förslag som har fått flest antal svarande går ut på att sprida information om olika brottsformer och därmed riskerna med dessa. Trots sin första plats är det endast 19 procent av de svarande som har angett denna metod. Fördelat på yrkeskategorier är detta svar mest förekommande från polisen, ekonomerna och analytikerna. På tredje plats, med 12 procent, kommer förslaget om ökat samarbete mellan de berörda myndigheterna, som ett förslag på metod för att förebygga ekobrott. Betydelsen av fungerande samarbete framgick redan på föregående sida där resultatet av samverkan med andra myndigheter redovisades. Några har angett lite mer detaljerade förslag till metoder som efterlyses, vilket redovisas nedan med citat:

En skattebrottsutredare föreslår en sorts schablonbeskattning för vissa branscher där det är lättare att göra en i förväg bestämd uppskattning av vinsten:

Förenkla reglerna. SKM försöker med ständiga revisioner att beskatta rättvist och lägger ned enorma resurser och oftast efterföljer dyra processer i skattedomstolarna.

Konkreta förslag ges med hänvisning till andra områden där metoden tillämpas och tycks fungera: *I Sydeuropa har man det systemet att man betalar till myndigheten en avgift per år i förskott där denna är anpassad efter restaurangens storlek, antal stolar och bord. Ingen verksamhet får igångsättas förrän avgiften är betald. Här vet näringsidkaren hur stor hans avgift är och han får själv göra sin bedömning om kalkylens vinst är tillräcklig eller ej. Någon inkomstskatt betalar han inte utan bara avgiften. Detta system kan tillämpas på flera områden där kontrollen är svår att göra, t.ex. taxi, pizzerior, torghandel, frisör.*

En ekonom vid EBM efterlyser mer forskning på området, men är även kritisk till en del aktörers möjligheter att förebygga i större utsträckning:

Lagstiftaren bör ta mer hjälp från sådana som är insatta i problematiken och "tänka efter före". PRV bör få i uppdrag att även värdera den information som läggs in i deras register och om något är fel rapportera vidare mer än vad som sker i dag.

En skattebrottsutredare föreslår hur andra aktörer bör förändra sina arbetsmetoder för att öka effektiviteten i det förebyggande arbetet:

Inom byggbranschen borde man få lämna kontrolluppgift på sina underleverantörer. Revisorn i bolag borde ha större insyn i bolagsöverlåtelse och vara en garant för samhället att allt går rätt till. Lagkrav på att balansräkning upprättas när bolagsöverlåtelse sker. Det ska inte gå att överlåta bolag utan att lämna över bokföringen.

En polis vid EBM hävdar att det finns flera områden där metoder kan tillämpas på ett effektivare sätt än som görs i dag, men anser att det kanske inte ligger i samhällets intresse. Denna argumentation har förts fram av flera personer, och en del anser att det hämmar det förebyggande arbetet när man upplever att det finns effektiva metoder men saknas politisk vilja: *Metoderna är välkända. Lagstiftaren gör väl bedömningen att medborgaren inte skall kontrolleras mer än vad som görs. Det finns enkla metoder, samkörning av register. Fast skatt för taxi och restauranger. Kontroll vid överlåtelse av bolag. Gemensam skatt/moms inom EU. Frågan är inte vad som behövs, utan är samhället villig att införa det. För mig är det helt uppenbart. Samhället accepterar en viss ekonomisk brottslighet. Kanske med rätta, vad vet jag.*

En vice chefsåklagare vid EBM är något självkritisk och anser att bristen på resurser tvingar fram urval av de befintliga ekomålen, vilket blir orättvist men framförallt sänder fel signaler till medborgarna:

Det gäller också att effektivisera handläggningen. Vi klarar av en del stora mål samt en mängd småmål. Målen av "mellanstorlek" glöms bort. Det känns ofta orättvist mot de små, som inte har så lätt att försvara sig.

En polis vid en ekorotel rekommenderar PEK-besök, men är kritisk till lagstiftningen som inte är tillräckligt stram för en del ekobrott:

Preventiv ekonomisk kontroll dvs. kontakt med nystartade företag. Huvudvikten måste dock läggas på en "vassare" lagstiftning med större ansvar på aktörerna i ekonomiska transaktioner. (Ett till Trustor-fall vore förödande!) Inför avgiftssystem inom svårkontrollerade branscher som idag är mer eller mindre laglöst land.

En ekonom vid EBM anser att det behövs attitydförändringar på bred front:

Att skapa attityder mot brottsliga beteenden. Att ha vettiga kontrollsystem inbyggda i rutiner som rör ekonomiska förhållanden. ("Tillfället gör tjuven" gäller de flesta av oss!)

En polis vid EBM anser att den bästa metoden att förebygga är att kontrollera:

Den etablerade brottsligheten på bolagsnivå är svår att komma åt med förebyggande verksamhet. Förebygga gör man bäst genom att verka på fältet. Med ett ord KONTROLL.

En polis vid EBM föreslår metoder från Irland, samt är kritisk till olika brister inom lagstiftningen som upplevs hindrande:

Att särskilt avdelade poliser tillsammans med andra myndigheter (SKM, Miljöförhållanden, Tillståndsmyndighet, KFM, Tull m.fl.) aktivt gör besök på arbetsplatser av alla de slag, men även genom föredrag. Idag har vi tips om misstänkt brottslig verksamhet, som ej kan bearbetas på något sätt. Ökat erfarenhetsutbyte mellan avdelningarna. Ökad tillgång till polisens spaningsregister. Att konfiskera resultatet – pengar, egendom mm även i utlandet – som gärningsmannen tillgodogjort sig. Irland har goda erfarenheter av detta.

Vidare föreslår polisen att lagstiftningen ses över för att underlätta det förebyggande arbetet och samtidigt försvåra för de potentiella ekobrottslingarna:

Lagreglerna ändras så att tidigare väl fungerande PEK-verksamhet kan återupptas. Myndigheterna ålägger att inte endast arbeta med den repressiva verksamheten, utan medverka till PEK och annan förebyggande verksamhet. Att EBM får en egen fungerande KUT-verksamhet.

En skatterevisor anser att de bästa metoderna för att förebygga ekobrott är kontroll och ändrad lagstiftning:

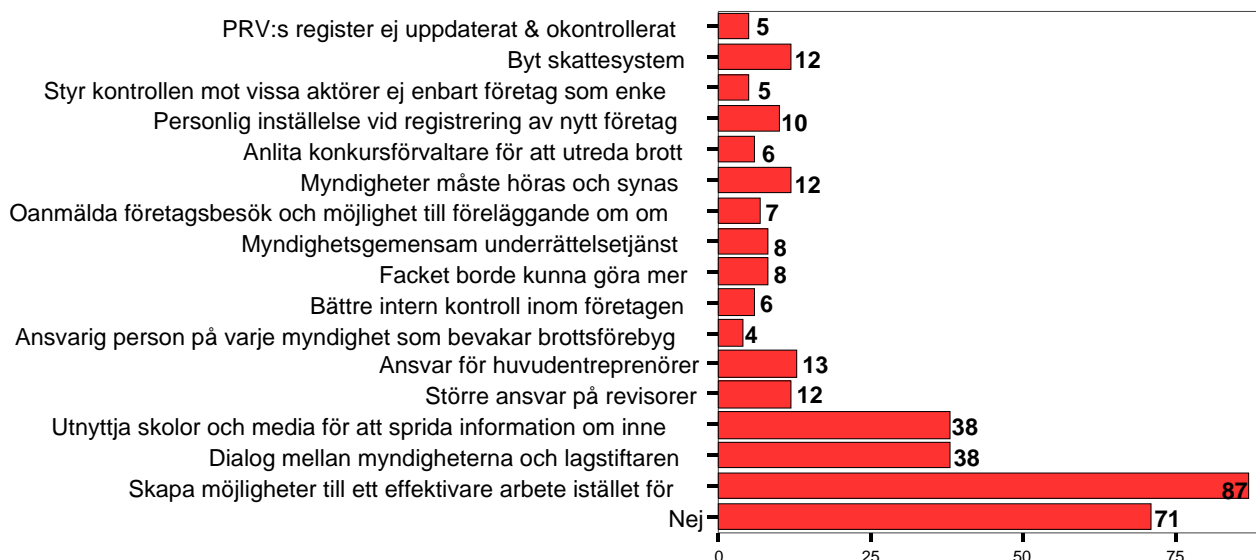
Bättre kontrollmöjligheter och lagstiftning. Enklare regler. Mer strikt ansvar (ex. målvakter – bokföring). Information och utbildning, t.ex. i skolan om konsekvenserna för samhället och den enskilde medborgare.

Sammanfattningsvis är majoritetens svar inriktade på mer information för att uppnå en attitydförändring i synen på ekobrott och skattesystemet. Många är bekymrade över att den nya generationen har en oseriös syn på skatter och anser att det är acceptabelt att arbeta svart eftersom det är så många som gör det. Med förslaget om ökad information menar enkätbesvararna att man även ska informera om vår välfärd och vårt skattesystem och konkret visa vart skattededlen går samt varför det är viktigt att alla gör rätt för sig. Vidare föreslår många ökad kontroll som en del av det långsiktiga ekobrottsförebyggande arbetet samt ändringar av regelverket dels för att underlätta för de berörda myndigheterna att arbeta förebyggande, dels för att försvåra för potentiella ekobrottslingar att begå ekonomiska brott.

Förslag på hur andra aktörer skulle kunna arbeta med förebyggande frågor

Eftersom enkäten enbart vänder sig till tjänstemän som arbetar med att förebygga ekonomisk brottslighet kan man anta att dessa har egen erfarenhet och kompetens vad gäller ekonomisk brottslighet. Deras dagliga arbete ger dem möjligheter att bättre förstå hur ett effektivare ekobrottsförebyggande arbete bör bedrivas och vad som eventuellt hindrar effektiviteten i dag. De ombads ge förslag på hur andra aktörer skulle kunna arbeta med ekobrottsförebyggande arbete. Även dessa svar kunde delas in i några större och mindre grupper, vilka redovisas nedan med diagram följda av några citat.

Diagram 15. Antal svar på frågan: "Har Du förslag på hur andra aktörer skulle kunna arbeta med ekobrottsförebyggande frågor?" Augusti år 2002. n = 342



Av diagrammet framgår att majoriteten av svaren, 25 procent, finns i den grupp som föreslår möjligheter till ett effektivare arbete, i stället för att motarbeta varandra genom att tänka i revir och myndighetskulturer. Detta problemområde anses vara det största hindret mellan de berörda myndigheterna och det finns uttalade önskemål om att detta bör åtgärdas, eftersom det är direkt hämmande i det ekobrottsförebyggande arbetet. Fördelade på yrkeskategorier är det poliserna, analytikerna, skattebrottsutredarna, skatterevisorerna och kronofogdarna som oftast har angett detta svar. Återstående yrkeskategorier har det som näst mest förekommande. 21 procent har inget konkret förslag och har svarat nej.

Lika många andelar, 11 procent var, anser att man bör utnyttja skolorna och medierna för att sprida information och kunskap om ekobrott och skattesystemet, samt att det krävs en dialog mellan de berörda myndigheterna och lagstiftaren. Många som har svarat med det sista alternativet har förtydligat sina svar ytterligare och menar att lagstiftaren inte riktigt har förstått hur det ser ut på ekobrottsfältet. Därför föreslår de att berörda myndigheter borde ha en närmare dialog med lagstiftaren och redogöra för hur verkligheten ser ut. Det skulle kunna ge gehör från lagstiftaren. Detta anses väldigt viktigt för det fortsatta ekobrottsförebyggande arbetet. Nedan följer några citat på andra förslag från enkäten:

En advokat/konkursförvaltare ger några konkreta förslag på hur andra aktörer skulle kunna öka effektiviteten i det förebyggande arbetet:

Överför massärenden t. ex. bokföringsbrott till vanlig åklagare. Låt konkursförvaltare arbeta som experter åt polis och åklagare, kanske t.o.m. i vissa rättegångar av svårare art.

En polis vid en ekorotel föreslår att ansvarsfördelningen ändras för att underlätta det förebyggande arbetet:

Större ansvar för revisorer och bokförare. Huvudentreprenör ansvarar för skatteinbetalning (byggbransch) samt större ansvar för styrelse.

En advokat/konkursförvaltare har goda erfarenheter av metoder som används i Danmark: *Polisen/EBM måste få möjlighet att anlita revisorer och andra experter, samt betala marknadsmässig ersättning, som i Danmark.*

En skattebrottsutredare är kritisk till sekretesslagen, samt ger förslag på ny ansvarsfördelning och anser att ansvaret i större utsträckning bör ligga på näringsidkaren: *På samma sätt som de flesta företag numera har miljöansvar kan de få samhällsansvar på ett aktivt sätt genom att vara mer kritiska vid anlitan av underentreprenörer t. ex. (kan man tänka sig någon form av certifiering?) Lagstiftaren kan se över sekretesslagstiftningen.*

En skattebrottsutredare vill fördela ansvaret mellan fler aktörer samt även involvera yrkesskolorna för att på långt sikt uppnå ändrade attityder, särskilt bland näringsidkare: *Banker borde ha ett större ansvar, även försäkringsbolag kan involveras i samverkansprojekt. Skolan bör ges större resurser att kunna medverka i preventiv uppfostran av nya näringsidkare.*

En polis vid en ekorotel har också förslag på hur andra aktörer skulle kunna bidra till att förebygga ekobrott: *Fackföreningarna och arbetsförmedlingen skulle kunna informera och förebygga ekobrott.*

En polis vid KUT anser att den bästa långsiktiga lösningen är lagändringar: *Lagstiftaren (regering–riksdag) måste skapa ett system i vilket det är lönsamt att vara hederlig, där den som följer reglerna belönas.*

En sammanfattning av dessa varierande förslag kan delas in i tre större grupper. Den största gruppen anser att lagstiftaren bör vara lyhörd och tillsammans med de berörda myndigheterna se över regelverket och anpassa det till hur den ekonomiska brottsligheten ser ut i dag. Man vill att lagstiftaren underlättar för myndigheterna att kunna förebygga ekobrott. Här syftar man främst på olika hinder som till exempel sekretesslagen, men även på kulturella skillnader mellan olika yrken och konkurrensen om samma resurser. Man vill också att lagstiftaren genom lagändringar försvårar möjligheten att begå ekonomiska brott.

Näst största gruppen anser att det behövs en omfattande nationell kampanj mot den attitydförändring som tycks smyga sig in bland yngre generationer. Bland de yngre anser många att det är accepterat att arbeta svart, eftersom ”alla gör det”. Enkätbesvararna föreslår attitydpåverkan genom information i skolorna, särskilt i yrkesskolor, och genom medierna. Det är viktigt att informationen är uttömmande, det vill säga att den redogör för hur välfärdssystemet finansieras, till exempel med pedagogiska beräkningar hur mycket det skulle kosta att själv betala vård, utbildning etc.

Den tredje gruppen anser att man bör involvera andra aktörer i det ekobrottsförebyggande arbetet, såsom banker, revisorer, branschorganisationer, näringsidkare etc. Det finns även förslag på att de berörda myndigheterna ska samarbeta mer med ovan nämnda aktörer och kanske utbyta information.

Kända ekobrottsförebyggande metoder från andra länder

Som avslutning på enkäten frågades om de svarande känner till ekobrottsförebyggande metoder i andra länder som skulle kunna anpassas till svenska förhållanden. En del hade redan skrivit olika förslag i svaren på tidigare frågor, men av svaren framgår att väldigt få känner till andra länders ekobrottsförebyggande metoder. Endast fyra stycken hade förslag. Dessa återges i sin helhet nedan.

En skatterevisor åberopar det tidigare nämnda förslaget om en bred myndighetssamverkan med konkret hänvisning:

Den viktigaste metoden att förebygga ekobrott är att minska möjligheterna att tjäna pengar på sådan brottslighet. Därmed är en effektiv bekämpning av begångna brott viktig. Därför bör en myndighet som FIOD i Holland inrättas. Dit ärende med grövre EKO-brott skulle flyttas för utredning. På denna myndighet skulle skatterevisorer, brottsutredare, åklagare, indrivningspersonal, tull, polis m.fl. samverka i team utan sekretesshinder. Utredningarna ska ej vara åklagarledda utan de skall ledas av någon person som har ett bredare intresse t. ex. att stoppa pågående brott och att komma åt pengar. Åklagarledda utredningar är alldeles för snävt inriktade.

Vidare åberopas det tidigare redovisade förslaget om att påverka attityder och information om hur välfärden finansieras:

Politiker borde ta ett större ansvar och tydliggöra fördelarna med en skattefinansierad offentlig sektor och dessutom visa på hur alternativen ser ut. Detta för att motivera de höga skatterna och lojaliteten mot systemet.

Ytterligare en skatterevisor tycks hänvisa till samma förslag som ovan:

Enligt uppgift (med reservation för missuppfattning) ska Nederländerna ha en organisation för utredning av ekobrott med en "utredare" i toppen. Under "utredaren" finns folk från motsvarande EBM, SKM, KFM, m.m. I Sverige leds utredningen från EBM med en åklagare i toppen och utredningen blir därmed koncentrerad på brottsprocessen i första hand. Med en "neutral" utredare i toppen blir kanske olika intressen jämförda på ett likvärdigt sätt.

En åklagare vid EBM påpekar huvudorsaken till ekobrott: *Vinning är drivkraften.*

Därför anser en del att det som bäst förebygger ekobrott är hot om ekonomisk förlust och detta exemplifieras med följande förslag:

Det finns länder, där man förverkar egendom, som innehavaren inte kan visa hur han haft råd att förvärva. En hisnande tanke – men. För att förklara hur man kan ha stor exklusiv villa, dyra bilar och båtar m.m., trots att man aldrig haft någon inkomst, är det vanligt, att man hävdar att man vunnit på trav och visar köpta vinstbongar. Det borde gå att stoppa.

En polis vid EBM föreslår liknande förebyggande metoder:

Återtagande av värdeföremål enl. isländsk modell.

Vidare anser polisen, i likhet med skatterevisorererna ovan, att en del myndigheter borde samverka närmare och till och med slås samman för bästa effektivitet:

SBE och EBM i samma lokaler. SBE bör också användas i det brottsförebyggande arbetet.

Slutord

Syftet med enkätundersökningen var dels att få vägledande kunskaper om behovet av att förebygga ekobrott, dels att få information om vilka förebyggande metoder som används i dag och förslag på nya metoder.

Målgruppen för undersökningen var personer som arbetar med ekobrottsfrågor inom olika myndigheter och andra organisationer för att få ett så mångsidigt och heltäckande underlag som möjligt. Enkäten besvarades med öppna svar, därför är varje svar individuellt och präglad av egna åsikter och yrkespositionen. Av denna anledning har resultatet redovisats fördelat på yrkeskategorier.

Resultatet visar att de som besvarat enkäten anser att behovet av att förebygga ekobrott är stort eller mycket stort och att det behövs kunskap och nya metoder för att *hinna ikapp* brottsligheten som *ständigt tycks ha ett försprång*.

De svarande anser att det finns en rad hinder som skulle kunna åtgärdas med lagstiftning och klarare direktiv om att det ekobrottsförebyggande arbetet bör prioriteras inom de olika myndigheterna. Vidare betonas behovet av att samarbeta för det gemensamma målet.

Man efterlyser resultat och riktar en förhoppning om att denna undersökning inte resulterar i ännu en *statistikrapport från BRÅ*, utan uppmärksammas och leder till konkreta åtgärder som kommer att underlätta det ekobrottsförebyggande arbetet. Vi har därför försökt att göra vårt bästa och därför inte enbart publicerat resultatet av denna undersökning i denna webb-upplaga utan också den praktiskt inriktade rapporten *Förebygga ekobrott. Behov och metoder* (BRÅ-rapport 2003:1).

Bilaga

2002-05-29

G4-0274/2002

Undersökning om ekobrottsförebyggande arbete

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har enligt regeringsbeslut (Ju2002/3755/PÅ) fått i uppdrag att i nära samverkan med Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Riksåklagaren och Riksskatteverket redogöra för ekobrottsförebyggande metoder.

Vi ber därför om Din hjälp med att besvara bifogade frågeformulär. Syftet med frågorna är att få en rikstäckande bild över vad som görs i dag för att förebygga ekobrott, vilka hinder som eventuellt finns för detta och hur vi kan förbättra det ekobrottsförebyggande arbetet.

Uppdraget går ut på att

- analysera behovet av ekobrottsförebyggande arbete
- redovisa befintlig forskning på området
- redogöra för ändamålsenliga och effektiva ekobrottsförebyggande metoder som kan bedrivas av brottsbekämpande myndigheter

Uppdraget ska redovisas till regeringen i november 2002.

Eftersom det är ont om tid är vi tacksamma för om vi kan få Ditt svar *senast den 28 juni*.

Har du frågor eller synpunkter på undersökningen eller uppdraget är Du välkommen att ringa.

Tack på förhand för Din medverkan!

Lars Korsell
Verksjurist

Isabella Canow
Utredare

Mikael Nilsson
Utredare

Frågeformulär

1. Myndighet eller annan arbetsplats:

.....

2. Befattning:

.....

3. Detta frågeformulär handlar om ekonomisk brottslighet. Hur skulle Du definiera detta begrepp?

.....
.....
.....
.....
.....

4. Vad lägger Du i begreppet förebygga, när det gäller att förebygga ekobrott?

.....
.....
.....
.....
.....

5. Kan Du säga något om behovet av att förebygga ekobrott?

.....
.....
.....
.....
.....

6. Hur stor del av Din arbetstid arbetar Du med ekobrottsförebyggande åtgärder?

.....
.....
.....

7. Hur arbetar Du i dag med att förebygga ekobrott?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

8. Tycker Du att vi gör mer i dag för att förebygga ekobrott än för, låt oss säga, tio år sedan?

.....
.....
.....
.....

9. Vilka fördelar ser Du med att arbeta ekobrottsförebyggande?

.....
.....
.....
.....

10. Har Du märkt några hinder mot att arbeta ekobrottsförebyggande (exempelvis arbetsplatsens organisation, samverkan i den egna organisationen eller med andra aktörer, lagstiftning, resursfrågor, brister i kunskap etc.)?

.....
.....
.....
.....
.....

11. Samverkan brukar betonas i det ekobrottsförebyggande arbetet. Hur tycker Du att samverkan fungerar:

a.) inom den egna organisationen?.....

.....
.....
.....
.....

b.) med andra aktörer?.....

.....
.....

.....
.....
.....

12. Hur skulle Du vilja arbeta med ekobrottsforebyggande fragor pa Din arbetsplats (vilka metoder)?

.....
.....
.....
.....

13. Har Du forslag pa hur andra aktorer (lagstiftaren, myndigheter, foretag m.m.) skulle kunna arbeta med ekobrottsforebyggande fragor?

.....
.....
.....
.....

14. Kan Du till nagra ekobrottsforebyggande metoder fran andra lander som skulle kunna anpassas till svenska forhallanden?

.....
.....
.....
.....

15. Har Du nagot ytterligare som Du tycker ar viktigt att fora fram?

.....
.....
.....