

Antologi  
Perspektiv på ekobrottsligheten

BRÅ-RAPPORT 2000:10

DENNA RAPPORT KAN BESTÄLLAS I BOKHANDELN ELLER FRÅN  
FRITZES KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM. TELEFON 08-690 91 90  
FAX 08-690 91 91. E-POST fritzes.order@liber.se

PRODUKTION

BROTTSFÖREBYGGANDE RÅDET, INFORMATION OCH FÖRLAG.  
BOX 1386, 111 93 STOCKHOLM. TELEFON 08-401 87 00. FAX 08-411 90 75  
E-POST: info@bra.se

BRÅ PÅ INTERNET: [www.bra.se](http://www.bra.se)

ISSN 1100-6676, ISBN 91-38-31620-X

REDIGERING: IA HILLBORG

GRAFISK FORM: AHLM & PARTNERS.

TRYCK: TIERPS TRYCKERI

# Innehåll

Inledning. Sid 4  
*Ann-Marie Begler*

Fyra borttappade recept & en  
förlorad oskuld. En historia om ekonomisk  
och organiserad brottslighet. Sid 6  
*Lars Emanuelsson Korsell*

Lagstiftningsöversynen & dess bakgrund. Sid 28  
*Holger Romander*

Rådgivarna & etiken – hur  
blev det 20 år senare? Sid 52  
*Göran Rosenberg*

Sekretesslagen & brottsbekämpningen. Sid 72  
*Claes Eklundh*

Bekämpning av ekonomisk brottslighet &  
bekämpning av ekonomisk  
brottslighet inom skatteområdet. Sid 90  
*Karl-Erik Nord*

En undersökning år 1981 av reformbehoven  
för skattebrotten – vad hände sedan? Sid 108  
*Göran Staafgård*

Brott på nätet – om mindre önskvärda  
effekter och kanske en ny möjlighet. Sid 118  
*Joakim Ollén*

Globalisering, informationsteknik &  
brottslighet. Sid 132  
*Bo Norrman*

# Inledning

av Ann-Marie Begler,  
generaldirektör  
vid Brottsförebyggande rådet

En myndighetschefs tid upptas av nuet och framtiden, sällan av det förflutna. Men framtiden får inte begränsas till vad som kommer att ske under nästa budgetår. Mitt i denna vardag av verksamhetsplaneringar och budgetuppföljningar genomgår samhället genomgripande förändringar, från ett industri- till ett informationssamhälle. Hur svårt det än må vara måste vi reflektera över vad som kommer att hända i en framtid som inte låter sig snävas in i enskilda år. Här har BRÅ ett stort ansvar för att från ett kriminologiskt och brottspreventivt perspektiv bidra med kunskap och prognoser.

Men vi får inte heller glömma bort det förflutna. Jag är övertygad om att svaren på dagens och morgondagens frågor många gånger kan sökas i historien. Inga frågor och svar är i grunden nya.

I denna antologi går vi bakåt för att kunna se framåt. Den tar sitt avsteg i den stora lagstiftningsöversyn av ekonomisk och organiserad brottslighet som genomfördes av BRÅ under åren 1977–1982. Översynen resulterade i ett tjugotal promemorior, flertalet med lagstiftningsförslag. Många av förslagen förverkligades och i den meningen var projektet en stor framgång. Nu har det snart gått tjugo år sedan

projektet avslutades, det har fallit i glömska och nya generationer har tillkommit. Det fanns därför skäl att bjuda in ett antal personer som då var verksamma i eller i anslutning till projektet för att medverka i en antologi om ekonomisk brottslighet. Författare är förre rikspolischefen Holger Romander, som var ordförande i den styrgrupp som ledde projektet, chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh, skattecheferna Karl-Erik Nord och Bo Norrman, båda verksamma vid rsv, generaldirektören Joakim Ollén, Lantmäteriverket, hovrättsrådet och vice ordföranden, Göran Rosenberg, Svea hovrätt, och chefsrådmannen Göran Staafgård, Malmö tingsrätt.

Författarna har ett mer än tjugårigt perspektiv på hur den ekonomiska brottsligheten har utvecklats och hur samhällets motstrategier förändrats. Vad har hänt under denna tid? Vad kan vi lära av det förflutna? Finns det orealiserade förslag som nu är mogna att genomföras? Vad bör göras? Det är frågor som besvaras av författarna. Syftet är således att väcka debatt och verka för att diskussionen om den ekonomiska brottsligheten hålls levande. Förhoppningsvis kan antologin leda till att nya eller – varför inte – ”nygamla” förslag kommer fram.

Den ekonomiska brottsligheten får stora konsekvenser, inte minst för kvinnorna genom bland annat minskade skatteinkomster till den offentliga sektorn. Trots detta var ekobrottsfrågorna för tjugo år sedan till stor del en angelägenhet för män. Nästa gång BRÅ uppmärksammar ekobrottsfrågorna i en antologi kommer läget förhoppningsvis att vara annorlunda.

Redaktör för antologin är BRÅ:s verksjurist Lars Emanuelsson Korsell, som i sitt avsnitt relaterar till de andra bidragen.

Författarna svarar själva för sina slutsatser och förslag.

# Fyra bort- tappade recept & en förlorad oskuld

En historia om ekonomisk och organiserad brottslighet  
av Lars Emanuelsson Korsell,  
verksjurist vid Brottsförebyggande rådet

*Frågorna om den ekonomiska och organiserade brottsligheten söker fortfarande sina svar. Det klassiska problemet när det gäller ekonomisk brottslighet – att upptäcka brotten – har till exempel inte fått någon större uppmärksamhet i 1990-talets ekobrottsbekämpning. Det är också av vikt att utvärdera olika åtgärders effektivitet. Särskilt mot bakgrund av att resurserna kan komma att minska blir det nödvändigare än förr att göra rätt. Till det krävs forskning och utvärdering.*

*”Enligt min mening är... självsanerande åtgärder att föredra framför överordnad samhälllig normbildning och kontroll.” ur riktlinjepropositionen, statsrådet  
Wickbom, föredragande (prop (1984:29)*

#### MILJARDER I SVARTA AFFÄRER

Frågan är om inte Sverige förlorade sin oskuld år 1977, när AMOB-utredningen (AMOB = Arbetsgruppen mot organiserad brottslighet) beräknade skatteundandragandet till inte mindre än 5–20 miljarder kronor om året i den tidens penningvärde. Då stod välfärdsstaten på sin höjdpunkt efter årtionden av social ingenjörskonst och välfärdsbyggande. Det ingick inte i ritningarna att vi skulle ha en omfattande ekonomisk brottslighet som åstadkom sprickor i samhällskittet och undergrävde solidariteten<sup>1</sup>. Eller för att citera 1984 års riktlinjeproposition om den ekonomiska brottsligheten:

”När sökljuset riktades mot den ekonomiska brottsligheten visade det sig att vad många trodde var rena undantag och enstaka händel-

1) Magnusson (1996) påpekar att det på ekonomiska området redan mot slutet av 1960-talet hade kommit ”grus i det väloljade maskineriet” (s. 473) genom stora underskott i bytesbalansen m.m. I början av 1970-talet steg arbetslösheten. ”Något stämde inte längre. Det blev med tiden allt mer uppenbart att den svenska ekonomin hamnat i en allvarlig och långvarig kris.” (s. 474).

ser i själva verket utgjorde en del av en vitt utbredd och allvarlig brottslighet” (prop, 1984:32).

Beloppen 5–20 miljarder kronor ska jämföras med den traditionella brottsligheten (stölder, skadegörelse etc.) som år 1977 beräknades kosta landets hushåll ungefär 350 miljoner kronor, dvs. en bråkdel av den ekonomiska brottslighetens omfattning. Om man hade beräknat den traditionella brottsligheten genom exempelvis offerundersökningar hade dock skadorna blivit högre och utfallet ett annat.

Senare tids undersökningar har bekräftat AMOB-utredningens beräkningar av den svarta ekonomin. År 1981 uppgick den till mellan 3,8 och 6,4 procent av BNP (Hansson, 1989). Enligt beräkningar för hela 1980-talet antogs den svarta sektorn minska något fram till år 1991, då den var 4,6 procent av BNP (Tengblad, 1994). Ganska försiktiga beräkningar år 1997 uppskattade det svarta arbetet (som enbart är en del av den totala svarta ekonomin) till 3 procent av BNP (RRV, 1998). Enligt en undersökning från år 1982 hade 12 procent av svenskarna arbetat svart under de senaste tolv månaderna (Laurin, 1986). En undersökning från år 1991 visade att 17 procent av svenska män hade tagit emot svart betalning (Wahlund, 1991). Enligt den senaste beräkningen bedömdes 11–14 procent av svenskarna ha arbetat svart under år 1997 (RRV, 1998). Detta betyder att mellan 650 000 och 800 000 svenskar arbetade svart någon gång under år 1997.

I mitten av 1990-talet bedömdes fusk, överutnyttjande och systembrister i välfärdssystemen (förtidspension, a-kassa etc.) uppgå till 5–7 miljarder kronor om året (RRV, 1995). Utöver dessa siffror kommer skadorna för konkursbrottslighet, bedrägerier etc. Dessa siffror avser inte enbart brott ”inom ramen för en näringsverksamhet”, dvs. ekonomisk brottslighet, utan även privatpersoners svartjobb, bidragsfusk etc.

När det gäller den organiserade brottsligheten beräknade AMOB-utredningen att den omsatte 1–2 miljarder kronor om året – även det ett belopp som vida översteg den traditionella brottslighetens omfattning. Den organiserade brottsligheten var inriktad på bordellverksamhet, spritklubbar, illegalt spel, narkotika etc.



**DET NYA HOTET**

AMOB-utredningen kartlade den organiserade och ekonomiska brottsligheten, bland annat genom en omfattande enkät, och konstaterade ”dels att brottsutvecklingen är oroande, dels att brottsstrukturen har ändrats och att det tillkommit inslag av ny och mycket grov kriminalitet. Brottslighet som tidigare kan antas ha varit obefintlig eller av ringa omfattning” (AMOB, 1977:11).

Egendomligt nog har ingen bred kartläggning av den ekonomiska eller den organiserade brottsligheten gjorts i Sverige sedan dess, trots att ekobrottsligheten varit en stor politisk fråga både på 1980-talet och 1990-talet. Den organiserade brottsligheten har nu blivit ett globalt hot, vilket beskrivs i Bo Norrmans antologibidrag om den framtida brottsligheten.

Men om AMOB-utredningen innebar ett uppvaknande och grunden till att ekobrottsfrågorna periodvis blivit stora politiska frågor, betyder då inte det pågående skiftet från industri- till informationssamhälle att vi redan borde ha frågat oss hur den ekonomiska och organiserade brottsligheten ska bekämpas i denna nya tid?

AMOB-utredningen och efterföljarna formulerade den tidens strategier. Vilka är då dagens recept? Och vilken brottslighet hör morgondagen till? Det är frågor som bland annat behandlas i Joakim Olléns artikel. De stora samhälleliga värdena förskjuts nu från materiella ting till immateriella värden som information och upphovsrätter, något som han själv kommit i kontakt med som generaldirektör för Lantmäteriverket, en storproducent av kartor i digitaliserad form.

**EKONOMISK OCH ORGANISERAD BROTTLIGHET**

Holger Romander behandlar i sin artikel frågan om definitionen av begreppet ekonomisk brottslighet. Enligt SPANEK-utredningens (Arbetsgruppen angående spaning mot ekonomisk brottslighet) uppfattning är det fråga om brottslighet med ekonomiskt vinningsmotiv som utövas inom ramen för en i övrigt legal näringsverksamhet. Den ska vidare ha kontinuerlig karaktär, vara systematisk och av stor omfattning, röra stora samhälleliga värden eller drabba grupper av enskilda.

Beskrivningens syfte var att ringa in den typ av brott som polisens

nya ekorotlar skulle hantera. Det krävdes då avgränsningar både ”nedåt” mot traditionella bedrägeri- och skattebrott, som inte var tillräckligt kvalificerade för att räknas till ekobrott, och ”uppåt” mot den organiserade brottsligheten, där själva verksamheten var brottslig. Justitiekommittén uppfattade beskrivningen som en definition, som sedan har varit förhärskande långt in på 1990-talet (Korsell, 2000).

Sammanfattningsvis bedömdes den stora skillnaden mellan ekonomisk och organiserad brottslighet vara att den ekonomiska brottsligheten begicks inom ramen för ett (lagligt) företag, medan den organiserade brottslighetens verksamhet var brottslig i sig (AMOB, 1977).

I Sverige och på andra håll har en klar skiljelinje dragits mellan ekonomisk och organiserad brottslighet. Något förenklat är ekobrottslingar manschettbrottslingar som driver företag, låt vara att det nästan enbart är småskattor som åker fast (Korsell, 2000). De som ägnar sig åt organiserad brottslighet är däremot riktigt fula fiskar som ägnar sig åt i grunden traditionella brott som till exempel narkotikahandel.

Denna gränsdragning har också varit i påtaglig i den svenska myndighetsstrukturen. Således var polisens ekorotlar inriktade på ekonomisk brottslighet och detsamma gäller nu ”efterträdaren” Ekobrottsmyndigheten. Bekämpningen av den organiserade brottsligheten fick aldrig någon tydlig organisatorisk förankring, utan kan sägas vara utspridd på olika enheter inom polisen. Tidigt skapades exempelvis särskilda enheter på narkotikaområdet.

Men frågan är om det är riktigt att göra denna uppdelning mellan ekonomisk och organiserad brottslighet. AMOB-utredningen och senare BRÅ:s lagstiftningsöversyn såg trots allt att ekonomisk och organiserad brottslighet hörde till samma problemområde. Frågorna utreddes exempelvis samtidigt och båda brottsformerna kännetecknades av verksamhet, kontinuitet och kvalifikation, om man ser till de beskrivningar som då användes. Men sedan dess har gapet vidgats. Eko-kommissionen under 1980-talet och 1990-talets insatser var helt inriktade på enbart ekonomisk brottslighet.

#### **KOPPLINGEN MELLAN ORGANISERAD OCH EKONOMISK BROTTSLIGHET**

I en omfattande studie om organiserad och ekonomisk brottslighet understryker Ruggiero (1996) att de mest utvecklade formerna av

organiserad brottslighet frodas i en miljö av makt och välstånd, vilket också är typiskt för ekonomisk brottslighet (dvs. inte småskuttarna).

Det finns tydliga kopplingar mellan den organiserade brottsligheten och det reguljära näringslivet, där de ekonomiska brotten begås. Ekonomisk och organiserad brottslighet har stora likheter både när det gäller motiv och utförande av brottsligheten.

En kriminell organisation bedriver sin verksamhet på den kriminella marknaden på ett sätt som liknar vilket legalt företag som helst. Utövarna är inriktade på ekonomisk framgång och har respekt för affärsverksamhet. De söker göra vinster genom att sälja varor och tjänster som de förmedlar eller producerar till en marknad.

Brottsligheten bedrivs i komplexa strukturer, bland annat förekommer arbetsfördelning och samverkan med andra för att bedriva den brottsliga verksamheten. De investerar genom att köpa ny teknik och anställa ny personal. Dessutom har de likheter när det gäller brottslighetens effekter på samhället. Organiserad brottslighet tenderar också att gå in i det reguljära näringslivet och bedriver därmed brottsligheten ”inom ramen för en i övrigt legal näringsverksamhet” och liknar därmed ekonomisk brottslighet till formen.

I stället för att göra en uppdelning på vilka som begår brotten (företagare eller fula fiskar som inte är företagare) bör man enligt Ruggiero rikta in sig på att studera brottens natur, karaktäristika och de metoder som används. Skandinavisk forskning visar också att gränserna mellan ekonomisk och organiserad brottslighet är suddig och att brottsformerna går in i varandra (Johansen, 1996), något som också Holger Romander berör.

När det gäller att upptäcka brottsligheten genom underrättelse-tjänstverksamhet bör man därför inte sträva efter att bilda nya enheter utan att integrera de underrättelsetjänster som finns (Dorn, 1999). Även för utrednings- och lagföringsstadiet borde det finnas effektivitetsskäl till ökad integration.

#### **DE TVÅ FÖRSTA BORTTAPPADE RECEPTEN**

AMOB-utredningen fann att polisens organisation och arbetsformer i hög grad var inriktade på att handlägga traditionella brott, som tillgreppsbrott, konventionella bedrägerier och våldsbrott. I regel var

det fråga om enstaka händelser riktade mot enskilda målsägande och händelser av juridiskt sett okomplicerad natur. Utredningsarbetet var ofta initierat genom en polisanmälan från den eller de personer som direkt drabbades av den brottsliga gärningen.

Med den organiserade och ekonomiska brottsligheten förhöll det sig på annat sätt. Här gällde det i stället mycket omfattande transaktioner, som inte minst ur juridisk synpunkt var mycket komplicerade och som låg i gränslandet mellan det straffbelagda området och legal affärsverksamhet. Anmälningar från enskilda offer saknades nästan alltid. Det var brott vars skadeverkningar riktade sig mot samhället eller en vidare krets av enskilda.

Den organiserade och ekonomiska brottsligheten var därför svårupptäckt och svårutredd. Utredningen pekade därför på behovet av att ”en väsentligt större del av polisväsendets spanings- och utredningsresurser sätts in mot denna brottslighets olika yttringar” (AMOB, 1977:155).

Under 1980-talet inrättades särskilda ekorotlar. En utvärdering som genomfördes i BRÅ:s regi visade att dessa fick en starkare inriktning mot mer traditionella bedrägeri- och skattebrott än vad man ursprungligen hade tänkt sig (Persson, 1986). Det hade att göra med att rotlarna ärvde traditionella bedrägeri- och skatteutredningar i samband med att ekorotlarna bildades. Dessutom var det den gamla personalen som gick över och mer eller mindre fortsatte att arbeta på samma sätt som tidigare. En konsekvens var att den brottsspanande insatsen blev mindre än man förutsåg.

Några år före utvärderingen konstaterade regeringen att den rena utredningsverksamheten hade haft en sådan omfattning att det varit svårt att bereda utrymme för en aktiv spaningsverksamhet, något som man ansåg vara en av de viktigaste uppgifterna i arbetet mot den ekonomiska brottsligheten (prop, 1984).

Om någon skulle komma på tanken att ge ut en antologi med klassiska texter från den svenska ekobrottsbekämpningens historia skulle AMOB-utredningen vara ett självklart bidrag. Det är ett insiktsfullt arbete som pekar på det riktigt stora problemet med både ekonomisk och organiserad brottslighet, nämligen att upptäcka brotten.

En av antologins medarbetare, Karl-Erik Nord, ingick i AMOB-utredningen och han beskriver skattebrottsbekämpningens utveck-

ling sedan dess. Holger Romander fanns i egenskap av riksåklagare och sedermera rikspolischef också med i bilden när AMOB-utredningen tillsattes, men också i det utredningsarbete som följde i spåren av AMOB-utredningen.

Ytterligare två betydelsefulla utredningsarbeten, som i utvalda delar också hör till klassikerna, genomfördes under denna tid. Det gällde SPANEK-utredningen och SPANARK-utredningen (Arbetsgruppen med uppgift att utarbeta förslag till metoder m.m. vid spaning mot narkotikabrottslighet), som var inriktade på spaningsmetoder mot å ena sidan den ekonomiska brottsligheten och å andra sidan den organiserade narkotikabrottsligheten.

AMOB- och SPANEK-utredningarnas analys om nödvändigheten av att upptäcka brottsligheten har inte i tillräcklig utsträckning beaktats under 1990-talets ekobrottsåtgärder (Korsell, 2000). Dessa helt centrala frågor för ekobrottsbekämpningen utvecklas i Holger Romanders artikel. AMOB- och SPANEK-utredningarna utgör därför de två första recepteten som tappades bort på ekobrottsbekämpningens steniga väg.

När det gäller svårigheterna att upptäcka den ekonomiska brottsligheten kommer frågan omedelbart in på underrättelsetjänst och informationsutbyte mellan myndigheter. Detta område behandlas av Claes Eklundh. En annan fråga som har att göra med att upptäcka brottsligheten gäller svårigheten att upptäcka och utreda brott där bokföring saknas eller har stora brister. Göran Staafgård menar att synen på bokföringsbrott borde skärpas och han har stöd av senare tids norska forskning, som visat att bokföringsbrott används för att dölja andra brott med högre straffvärde (Dullum, 1991; Langli, 1994 samt Langli och Ramnefjell, 1997 och 1998).

#### **BRÅ:S ÖVERSYN, EKO-KOMMISSIONEN OCH DET TREDJE BORTTAPPADE RECEPTET**

En av tankarna bakom denna antologi är att knyta an till den lagstiftningsöversyn som BRÅ genomförde under åren 1977–1982 och som var en följd av de förslag som AMOB-utredningen lämnade. Det är ett imponerande projekt som utförligt beskrivs av Holger Romander. Ett förslag som AMOB lämnade var en översyn av sekretessbestämmelserna

för att underlätta myndigheternas informationsutbyte. Sekretessfrågorna och hur lagstiftningen förändrats på detta område redovisas i Claes Eklundhs artikel i antologin.

En till formatet obetydlig skrift, men som förtjänar omdömet ”minor classic”, är promemorian Överväganden angående former och riktlinjer för lagstiftningsåtgärder mot den s.k. organiserade och ekonomiska brottsligheten som låg till grund för hela BRÅ:s lagstiftningsöversyn (BRÅ, 1978) med Göran Rosenberg som huvudförfattare, ett arbete som han berör i sitt bidrag. Promemorian ställer initierade frågor om hur man ska se på sambandet mellan å ena sidan lagstiftningen och å andra sidan det tämligen oklara begreppet ekonomisk brottslighet. För en framtida lagstiftningsöversyn utgör denna bortglömda skrift ett viktigt underlag. Denna promemoria är det tredje borttappade receptet. I sitt bidrag uppehåller sig Göran Rosenberg mest vid den likaledes klassiska frågan om rådgivarna, dvs. advokater, revisorer med flera och deras roll när det gäller att både underlätta och bekämpa ekobrott.

Vid sidan av BRÅ:s översyn finns det skäl att beröra den omfattande kartläggning av det framtida kontrollbehovet i beskattningen som ungefär samtidigt genomfördes av Riksskatteverkets PLAN-projekt (RSV, 1983). Kontrollmässiga, organisatoriska och skatterättsliga brister lyftes fram och konkretiserades i ett åtgärdsprogram som fick formen av ett tolvpunktsprogram. Detta har i sin tur legat till grund för den skattekontroll som vi har i dag och programmet har till stora delar uppfyllts. Men en kvarvarande brist är att framför allt företagsbeskattningen fortfarande är för komplex, för att inte säga ännu mer komplicerad än tidigare (RSV, 1998). Bo Norrman ingick i PLAN-projektet och nu tjugo år senare leder han Riksskatteverkets Framtidsprojekt i syfte att skapa underlag för hur skatteförvaltningen bör se ut för att möta behovet om tio år.

År 1982 återkallade regeringen BRÅ:s lagstiftningsuppdrag och en interdepartemental arbetsgrupp bildades. Därefter tillkallade regeringen en kommission som skulle föreslå lämpliga åtgärder mot ”ekonomisk brottslighet och skatteflykt” inom ramen för en ”enhetlig och samordnad strategi” (Dir, 1982).

eko-kommissionen, eller Heurgren-kommissionen, som den

också kom att heta efter dess ordförande, lämnade under åren 1983 och 1984 trettio betänkanden, promemorior och skrivelser. Eko-kommissionen utsattes för mycket kritik (bland annat av Axberger, 1988, och Svensson, 1997) och Karl-Erik Nord, som ingick i kommissionen, menar att många förslag blev ”dödskallemärkta”. Som en viktig genomförd reform lyfter Karl-Erik Nord fram företagens uppgiftslämnande (SOU, 1983), som innebär att skattemyndigheten på ett likformigt sätt kan kontrollera näringsidkarnas deklARATIONER och välja ut de mest kontrollvärda företagen genom maskinella urvalssystem för fördjupad kontroll (Korsell, 2000).

Eko-kommissionens slutbetänkande Ekonomisk brottslighet i Sverige (SOU, 1984) hör redan till ekobrottsfrågornas klassiker.

#### DET FJÄRDE BORTTAPPADE RECEPTET

Efter det att Eko-kommissionen hade avslutat sitt arbete lämnade regeringen en proposition om riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet, riktlinjepropositionen (prop, 1984). Det är ett arbete som lyfts fram av Lindgren (1997). Särskilt Justitiedepartementets bilaga (statsrådet Wickbom) utgör en av de mest strategiska texter som har skrivits på ekobrottsområdet. Riktlinjepropositionen har en given plats bland ekobrottslighetens klassiker och förtjänar att användas i det dagliga arbetet i regeringskansliet och kommittéväsendet när lagstiftningsförslag tas fram (Korsell, 2000).

I själva huvudtexten betonas vikten av att medborgarna frivilligt följer de regler som gäller oberoende av samhällets kontrollinstanser. Redan små förändringar av medborgarnas ”naturliga” ärlighet och hederlighet anges få dramatiska konsekvenser.

”Denna frivilliga laglydnad bygger inte minst på att lagar, regler och sanktioner uppfattas som rimliga och riktiga och har stöd i människors rättsmedvetande. Det är också viktigt, kanske särskilt i fråga om ekonomisk brottslighet, att människor anser att de lever i ett solidariskt samhälle. Och solidaritet är inte ett honnörsord fritt svävande över den materiella verkligheten. Solidariska band mellan människor formas i ett växelspel mellan ekonomisk utveckling och värderingar med förankring i en lång kulturell och social tradition. Ett solidariskt beteende kan i längden bevaras endast om det ter sig rationellt för

den enskilde. Hederlighet och hjälpsamhet måste få sin belöning i omgivningens handlande. Man måste kunna lita på att andra medborgare handlar efter ungefär samma normer som man själv. Om det blir uppenbart att alltför många för egen vinning bryter mot denna solidaritet kommer samhällsmoralen i gungning. Det blir inte rationellt för den enskilde att bibehålla en moralkodex som alltför många gjort sig av med” (prop, 1984:8).

Mot denna bakgrund bedömde regeringen att det med hänsyn till den ekonomiska brottslighetens omfattning visserligen krävdes ökad kontroll, men att det också krävdes insatser i form av egensanering i branscher och skärpt social kontroll från anställda, konkurrenter och konsumenter.

Riktlinjepropositionen lyfter fram nödvändigheten av enkla och rättvisa regler. Komplexa och millimeterrättvisa regler medför att enskilda går miste om rättigheter, att resursstarka kan utnyttja sina kunskaper och tillgångar för att tillskansa sig förmåner och att ineffektiva och improduktiva anpassningar sker till reglerna.

”Det fortsatta reformarbetet i kampen mot ekonomisk brottslighet bör därför sikta mot att åstadkomma regler som är enkla och rättvisa vad gäller den faktiska effekten” (prop, 1984:13).

#### **BEGRÄNSA TILLFÄLLENA TILL EKOBROTT**

När det gäller förebyggande åtgärder pekar propositionen på kontroll av regelefterlevnad, att man undviker att införa svårkontrollerade regler och att man ska stimulera näringslivet till självsanering. Eko-kommissionen hade haft vissa problem med att få branschorganisationer intresserade av självsanering (SOU, 1984). Men kunskapen är i dag större när det gäller problemet med ekobrott och näringslivet ser därför nödvändigheten att agera (SOU, 1997). Fördelen med självsanerande åtgärder är att de bättre kan anpassas till förändringar och ligger närmare verksamheterna än statlig kontroll.

På det brottsförebyggande området betonades vikten av att begränsa tillfällena till att begå ekobrott. Propositionen kopplade sedan tillfällesstrukturen till olika rättsliga och administrativa system, och menade att arbetet med att förebygga ekonomiska brott i första hand borde inriktas på den grundläggande uppbyggnaden av olika



rättsliga och administrativa system.

Det innebär att man genom en djup kunskap om brottsligheten kan göra riskbedömningar av vilka system som utnyttjas och hur. Brotten kan sedan förebyggas genom att förändra regler och administrativa rutiner. Samma metod med riskbedömning kan ske inför nya regler och reformer. Detta är ett synsätt som bör lyftas fram i dagens lagstiftningsarbete (Korsell, 2000).

Självkritiskt och insiktsfullt redovisas i propositionen hur man försummat att analysera de faktiska förutsättningarna för kontroll när regler införs. Kontrollorganen kan sakna resurser eller kompetens för kontrollen. Omfattande särregleringar och undantag leder till komplicerade och svårkontrollerade system. Dessa anmärkningar är lika aktuella i dag (RRV, 1999).

”Det bör vara en målsättning att bindande regler som ställs upp också i praktiken kan kontrolleras” (prop, 1984:26).

Andra styrmedel än straff är bestämmelser om eget kapital, likvidationsplikt, garantibelopp, tillståndsplikt, skadestånd och betalningsansvar. En allmän målsättning som förs fram är att man i valet mellan straffrättsliga och andra samhällseliga kontroll- och sanktionsmetoder bör ge de senare företräde.

### I GAMLA HJULSPÅR MOT EN NY TID

I början av 1990-talet såg Riksdagens revisorer (RR, 1994) över insatserna mot den ekonomiska brottsligheten och riktade stark kritik:

”Tidsfördröjningarna är alltför långa och många brott hinner inte utredas innan de preskriberas...Den långvariga bristen på uppföljning, samlade analyser och konsekvent styrning av insatserna mot ekonomisk brottslighet ses av revisorerna som en huvudanledning till att missförhållandena har kunnat växa sig så stora” (RR, 1994:1).

Samarbete och samverkan mellan myndigheterna betonades, liksom det brottsförebyggande arbetet. Det gällde också att tilldela ekobrottsbekämpningen tillräckliga resurser. Vidare betonades vikten av helhetssyn och styrning. Bland annat lanserades idéerna om årliga regeringsrapporter till riksdagen om läget i fråga om den ekonomiska brottsligheten. En särskild myndighet för att utreda och lagföra ekobrott föreslogs också.

I en skrivelse till riksdagen i april 1995 lade regeringen fram en samlad strategi mot den ekonomiska brottsligheten (skr, 1995). Avsikten var att påtagligt minska den ekonomiska brottsligheten genom åtgärder som skulle innebära en kraftig förstärkning av samhällets samlade insatser mot sådan brottslighet. En utveckling och effektivisering skulle ske när det gällde att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra ekonomiska brott. Ökad tonvikt skulle läggas vid det brottsförebyggande arbetet. Vidare skulle myndigheterna arbeta problemorienterat och samverka. Kompetensen skulle höjas. Näringslivet skulle ta ett större ansvar för att motverka brott. Satsningar skulle göras på att utveckla myndigheternas kompetens.

En interdepartemental arbetsgrupp bildades – Ekobrottsberedningen – som initierade och höll ihop det omfattande reformarbetet, som bland annat ledde fram till Ekobrottsmyndigheten och skattemyndigheternas skattebrottsenheter.

Om man jämför 1990-talets satsning med 1980-talets ”framtonar en bild av gamla frågor och långvarigt ältande” (Lindgren, 1997:215). Det är stora likheter med 1980-talet, men med ett ökat inslag av att ta ett helhetsgrepp och en förkärlek till institutionella lösningar som att inrätta regionala samverkansorgan, införa omfattande lägesrapporteringar och informationssystem samt bildandet av Ekobrottsmyndigheten (Korsell, 2000).

Men är det då inte gamla recept för en ny tidsordning? Kräver inte vår tid andra ingredienser? På kort tid har samhället genomgått omfattande förändringar. Informationstekniken saknar nationsgränser och gör det möjligt för enskilda och företag att samverka globalt. Företags olika enheter runt om i världen hålls samman via nätet.

Dessa förändringar kommer att i grunden ändra våra förutsättningar att bo, leva och arbeta. Kapitalets fria rörlighet styr pengarna dit där avkastningen är högst. Skattelagstiftningens grund för beskattning – ”fast driftställe” – passar dåligt i en tid då den fysiska lokaliseringen får allt mindre betydelse. Samtidigt utvecklas näthandeln och man kan handla där det är billigast. Valet står inte längre mellan citykärnan eller köpcentrat, utan hela världen ligger öppen.

Den IT-relaterade brottsligheten kommer att öka (BRÅ, 2000). Brott som utgår från ett dataintrång kan begås från vilken plats som

helst. Vad kommer denna utveckling att innebära för brottsligheten? Det är ett tema som Bo Norrman behandlar och han lyfter fram behovet av att statsmakterna och inte minst rättsväsendets myndigheter skaffar sig en bild av det pågående ”paradigmskiftet” från industri- till informationssamhälle för att bedöma brottslighetens omfattning och struktur samt att ta fram motåtgärder.

Bo Norrman pekar på sambandet mellan globaliseringen, ny teknik, ny ekonomi, ökande korruption, penningtvätt, offshoreparadis, eroderande skattebaser och en ny global kriminalitet. Den internationella ekobrottsgruppen, som var knuten till regeringskansliet, pekade på ökande internationalisering och datorisering samt ett ökat inslag av organiserad brottslighet (Ds, 1997). Joakim Ollén uppehåller sig också vid den moderna tidens brottslighet.

Även om framtiden behöver nya recept finns det värdefulla ingredienser att hämta från AMOB- och SPANEX-utredningarna, BRÅ:s överväganden inför lagstiftningsöversynen och riktlinjepropositionen. Dessa bör lyftas fram i det fortsatta arbetet.

#### RECEPT FÖR FRAMTIDEN

Inriktningen i stort

En olycklig omständighet i kriminalpolitiken är att vi skapat i det närmaste vattentäta skott mellan den traditionella brottsligheten, den ekonomiska brottsligheten och den organiserade brottsligheten. Det nationella brottsförebyggande programmet är helt inriktat på traditionell brottslighet (Ds, 1996). En särskild strategi gäller för den ekonomiska brottsligheten (Skr, 1995). Med tanke på att den organiserade brottsligheten på senare tid mötts av ett ökat politiskt intresse, inte minst som en följd av EU-arbetet, är det inte omöjligt att även detta fenomen kommer att omfattas av särskilda program.

Men som tidigare framhållits finns det samband mellan den ekonomiska och organiserade brottsligheten, som bör uppmärksammas i större utsträckning. I ett framtidsperspektiv kommer det att vara nödvändigt att hantera dessa brott, tillsammans med den traditionella brottsligheten, utifrån en gemensam strategi.

Det finns tydliga samband mellan den organiserade brottsligheten och den traditionella brottsligheten. AMOB-utredningen lyfte

fram bland annat narkotikahandeln och det organiserade häleriet som exempel på samspel. Genom att tydliggöra sambanden mellan olika former av brottslighet ökar möjligheterna till att sätta in åtgärderna där de bäst behövs.

En sådan gemensam strategi kommer också att vara nödvändig eftersom de krav på resurser som anses behövas för brottsbekämpningen i framtiden kommer att utsättas för en stark ekonomisk press. Från en del håll hävdas att de offentliga åtagandena kommer att minska som en följd av minskade skattebaser, som i sin tur är en följd av globalisering och informationsteknik (Davidson och Rees-Mogg, 1998)<sup>2</sup>.

Rättsväsendet måste därför göra tydliga prioriteringar och se till att det som är viktigast hanteras. Det kommer därför att vara nödvändigt att införa regelsystem som är självreglerande och därigenom skapar incitament för enskilda och företag att agera ”rätt” (RRV, 1998, del 4). Skattereglerna bör förenklas och schabloniseras för att minimera kontrollbehovet (SOU, 1997). Det gäller att frigöra kontrollresurser i prioriteringssyfte (Arnell och Korsell, 1999). Det civila samhället kommer att få en allt större betydelse för att motverka olika former av brott. I det följande utvecklas några av de redovisade frågorna.

#### Självsanering, etik och frivillighet

Riktlinjepropositionen från år 1984 betonade vikten av självsanering, en fråga som också varit uppe under 1990-talets satsningar men som inte lett till några påtagliga resultat (Beyer, 1998). Däremot har en märkbar ökning av självsanering skett sedan 1980-talet (SOU, 1997). Frågan är om inte framtidens brottsförebyggande arbete och brottsbekämpning i hög grad ligger i det civila samhället, hos enskilda, företag och organisationer, i grannsamverkan, byalag, stadsdelar och liknande grupperingar.

När det gäller rådgivarna, som advokater och revisorer, pekade man i BRÅ:s lagstiftningsöversyn på betydelsen av yrkesetiska normer, särskilt för denna grupp som på ett brett fält har kontroll- och rådgivningsfunktioner. Göran Rosenberg trycker på betydelsen av att

2) Davidson och Rees-Mogg (1998) befarar också att statsmakterna kommer att ta till grova medel för att kontrollera de egna medborgarna när statens intressen visar sig vara notade till följd av eroderande skattebaser.

strama upp yrkesetiken. Bo Norrman lyfter också fram betydelsen av branschspecifika regler och kodex. Det är viktigt, inte minst för dess egen del, att näringslivet fortsätter med självsanering för att utestänga oseriösa företag. Mycket talar för att etik kommer att vara ett viktigt försäljningsargument.

#### Förenkla reglerna

Ett viktigt steg, som framhålls i allt större utsträckning, är att radikalt förenkla reglerna för exempelvis småföretagandet. Syftet är att minska ekobrotten, öka rättvisan och möjliggöra inte minst för invandrare att driva rörelse (SOU, 1997).

Förenklade schablonmässiga regler och ökade inslag av administrativa sanktioner skulle kunna minska fusket men också de brottsutredningar som rättsväsendet hanterar. Som kontrollsystemen i dag är konstruerade, fångas som regel tydliga fall av överträdelser upp som sedan måste hanteras av rättsväsendet. Det gäller att få bort sådana överträdelser från rättsväsendet och det kan ske genom schabloniseringar, förenklingar och administrativa avgifter.

Behovet av enkla regler lyftes också fram i riktlinjepropositionen:

”Enligt min mening bör därför strävan efter ’millimeterrättvisa’ som ofta har varit vägledande när nya lagar utarbetats underordnas anspråken på lagteknisk och administrativ enkelhet” (prop, 1984:28).

Genom förenklingar och alternativ till straff kan resurser frigöras och sättas in mot allvarligare former av ekobrott. Denna aspekt har beaktats dåligt.

”För att motverka den ekonomiska brottsligheten måste kontrollpolitiska aspekter beaktas i samband med införande av ny och reformer av äldre lagstiftning” (prop, 1984:27).

Kontrollfrågorna bör få ett större utrymme i lagstiftningen och betraktas i ett helhetsperspektiv från reglers utformning till vilka effekter kontrollåtgärder har (Arnell och Korsell, 1999). En systematisk riskbedömning borde kunna införas i lagstiftningsprocessen. De generella föreskrifter som gäller för kommittéväsendet att göra konsekvensbeskrivningar för brottsligheten och brottspreventionen innan nya regler föreslås, bör också få ett bättre genomslag (Korsell, 2000).

## Sanera branscher

I riktlinjepropositionen från år 1984 anges att ett första syfte med kampen mot den ekonomiska brottsligheten är att garantera rimliga och rättvisa konkurrensbetingelser för de företagare som arbetar i enlighet med demokratiskt antagna regler och krav.

”Seriösa näringsidkare har därför också rätt att kräva att samhället ansvarar för att de normer som styr deras verksamhet också följs av andra näringsidkare” (prop, 1984:26).

Detta grundläggande krav har statsmakterna tillgodosett dåligt, trots att problemen i vissa branscher har belysts övertygande under flera årtionden (SOU, 1997). Det gäller bland annat restaurang, taxi, och vissa andra kontantbranscher samt den del av byggbranschen, som vänder sig till enskilda konsumenter, och städbranschen. Inte mycket har gjorts för att sanera de utsatta branscherna och det är knappast möjligt att driva exempelvis en restaurang utan att fuska (Alalehto, 1999). Den vanmakt som många näringsidkare upplever till följd av samhällets otillräcklighet eller inkonsekvens skapar en grund för ekonomisk brottslighet (Alalehto, 1999 och RRV, 1998).

Sanering av branscher kan också ske genom att branschen själv utvecklar metoder för att höja etiken.

## Självreglerande system m.m.

Det reformerade pensionssystemet grundas på livsinkomsten, vilket betyder att ju mer som betalas in, desto mer kommer senare att betalas ut i pension. Bortsett från vissa skönhetsfläckar, framför allt att enbart inkomster upp till en viss nivå är pensionsgrundande, är det nya pensionssystemet ett bra exempel på regler som skapar incitament att agera rätt, dvs. att redovisa samtliga inkomster (Korsell och Molander, 1998). Andra exempel är skattereduktionen på byggnadsarbeten och när det gäller hushållstjänster finns förslag om liknande lösningar (SOU, 1997).

En naturlig utgångspunkt är att regelsystemen bygger på att medborgarna anser att de är förnuftiga och att man vill ”delta” i systemet (RRV, 1998, del 4). Vad som har diskuterats är skattefria zoner för att undvika att göra betydande delar av befolkningen till skattesmitare

när det gäller arbetsbyten och andra ”kulturella” former av ersättningar (SOU, 1984). Aktuell i dag är frågan om var gränserna för hemkopiering av programvaror rimligtvis bör gå. Som det ser ut i dag har sannolikt flertalet dataintresserade tonåringar piratkopierat. Dessa personer ser knappast sig själva som lagöverträdare.

#### Kunskap

En förutsättning för kontroll är goda kunskaper om brottslighetens omfattning och struktur samt de problem som kontrollen är förenad med (Arnell och Korsell, 1999). Generella kunskaper om en viss brottslighets omfattning och skadeverkningar är av mindre betydelse när ett enskilt fall ska beivras, men av strategisk betydelse för kontroll, underrättelsetjänst och spaning samt för att styra resurserna (prop, 1984). Av betydelse är också att utvärdera olika åtgärders effektivitet. Särskilt mot bakgrund av att resurserna sannolikt kommer att minska blir det nödvändigare än förr att göra rätt. Då krävs det också forskning och utvärdering.

#### Myndighetsstrukturer

Ett problem som aktualiserats är att vissa ekomål kan vara vidlyftiga, ta lång tid och därmed göra det svårt för rätten att tillgodogöra sig processmaterialet. Holger Romander har pekat på behovet av att reformera rättegångsbalken så att rättegångarna kan genomföras inom rimliga tidsgränser. Göran Staafgård lyfter här fram möjligheten att dela upp målen för att kunna hantera dem på bättre sätt. Båda författarna har också hänvisat till BRÅ-förslaget om en samordning mellan skattemål och mål om skattebrott.

När det gäller polisens och åklagarväsendets organisation har Holger Romander uppehållit sig vid att behovet av att bedriva förundersökningar under aktiv ledning av specialutbildade åklagare i samarbete med poliser och ekonomer inte förutsatte att en särskild myndighet – Ekobrottsmyndigheten – bildades. Han hänvisar till att den nya miljöbrottsorganisationen utan svårighet har kunnat inordnas inom det ordinarie polis- och åklagarväsendet.

Det klassiska problemet när det gäller ekonomisk brottslighet – att upptäcka brotten – har inte fått någon större uppmärksamhet i

1990-talets ekobrottsbekämpning (Korsell, 2000). ”Den dolda brottsligheten har förblivit dold”, skriver Holger Romander. Det krävs i grunden ett nytt strategiskt tänkande, och han hänvisar till SPANEK-rapportens förslag om ett kvalificerat underrättelseförfarande.

#### De fyra recepten

Trots att 1990-talet kännetecknas av omfattande reformer på ekobrottsområdet återstår således en del att göra. I ett sådant fortsatt arbete har de fyra borttappade recepten – AMOB- och SPANEK-utredningarna, BRÅ:s överväganden inför lagstiftningsöversynen och regeringens riktlinjeproposition – fortfarande aktualitet och förtjänar att lyftas fram. I denna antologi finns också reflexioner, uppslag och förslag som är till nytta.

BRÅ förfogar över medel för att stimulera forskning om ekonomisk brottslighet vid universitet och högskolor (BRÅ, 1999). Enligt BRÅ:s forskningsprogram ska även 1990-talets strategi för bekämpning av den ekonomiska brottsligheten utvärderas. Ett sådant arbete kan förhoppningsvis snart påbörjas. När det gäller den organiserade brottsligheten bedrivs nu ett forskningsprojekt inom BRÅ. Dessutom ser en statlig utredning över ”behovet av en central kraftsamling mot den organiserade brottsligheten” som bland annat ska belysa SÄPO:s och Rikskriminalpolisens roller (Dir, 1998).

Frågorna om den ekonomiska och organiserade brottsligheten söker således fortfarande sina svar. Nu måste vi arbeta med att ställa de rätta frågorna. Det kan bara ske genom att öka kunskapen om brottslighetens omfattning och struktur. I ett sådant recept ingår som ingredienser lika delar forskning och underrättelsetjänst.



## Litteratur

- Alalehto, T. (1999). Motiv eller tillfälle? En studie om ekonomisk brottslighet i restaurangbranschen. Stockholm: Atlas.
- Arnell, G. och Korsell, L. E. (1999) Ett system för kontroll. Förvaltningsrättslig tidskrift, 6.
- AMOB (1977). Organiserad och ekonomisk brottslighet i Sverige. Ett åtgärdsförslag. Arbetsgruppen mot organiserad brottslighet (AMOB). Stockholm: RPS.
- Axberger, H.G. (1988). Eko-brott, Eko-lagar och Eko-domstolar. En rättspolitisk utvärdering av lagstiftningen mot ekonomisk brottslighet. BRÅ Forskning 1988:3. Stockholm: BRÅ.
- Beyer, C. (1998). Näringslivets egenåtgärder mot ekonomisk brottslighet. 20 mars. Stencil. Justitiedepartementet.
- Brottsförebyggande rådet (1978). Överväganden angående former och riktlinjer för lagstiftningsåtgärder mot den s.k. organiserade och ekonomiska brottsligheten. BRÅ PM 1978:5. Stockholm: BRÅ.
- Brottsförebyggande rådet (1999). Forskning om ekonomisk brottslighet. En översikt. BRÅ-rapport 1999:7. Stockholm: BRÅ. Fritzes.
- Brottsförebyggande rådet (2000). IT-relaterad brottslighet. BRÅ-rapport 2000:2. Stockholm. BRÅ. Fritzes.
- Castells, M. (1999). End of the millenium. The information age: Economy, society and culture. Volume 3. Blackwell.
- Davidson, J. D. och Rees-Mogg, W. (1998). The sovereign individual. The coming economic revolution. How to survive and prosper in it. MacMillan Publishers Ltd.
- Dir (1982). Åtgärder mot ekonomisk brottslighet m.m. Dir 1982:101.
- Dir (1998). Behovet av en central kraftsamling i kampen mot den organiserade brottsligheten m.m. Dir. 1998:101.
- Dorn, N. (1998). Du renseignement au partage des information: l'intelligence protéiforme. Risque et information. Les Cahiers de la Sécurité Intérieure. No 34. Paris: IHESI.
- Ds (1997). Internationella ekobrott. Rapport från Internationella ekobrottsgruppen. Ds 1997:51. Stockholm: Fritzes.
- Dullum, J. (1991). Konkurser och kriminalitet. Johansen, P.O. (red). I Studier i økonomisk kriminalitet. Oslo: Institutt for kriminologi.
- Hansson, I. (1984). Beräkning av skatteunddragandet i Sverige. RSV Rapport 1984:5. Stockholm: RSV.
- Johansen, P. O. (1996). Nettverk i gråzonen. Et perspektiv på organisert kriminalitet. Oslo: Ad Notam, Gyldendal.
- Justitiedepartementet (1996). Allas vårt ansvar – ett nationellt brottsförebyggande program. DS 1996:59. Stockholm: Fritzes.

- Korsell, L. E. och Molander, J. (1998). Marginaleffekter i svart och vit ekonomi. Skattenytt 5.
- Korsell, L. E. (2000). Ekobrott, liksom! Manus till Svensk Juristtidning.
- Korsell, L. E. (2000:1). Riskbedömning och brottsprevention i den svenska lagstiftningsprocessen. Manus till antologi. Max Planck Institutet, Freiburg.
- Langli, J. C. (1994). Konkurskriminalitet: En empirisk analyse av aksjeselskaper som har gått konkurs. Forskning om økonomisk kriminalitet. Rapport nr 17. Norges Forskningsråd.
- Langli, J. C. och Ramnefjell, P. E. (1997). Straffenivåer i kronoer og ører – en oversikt over det generelle straffenivået for konkursskriminalitet. Forskning om økonomisk kriminalitet, Rapport nr 39. Norges forskningsråd.
- Langli, J. C. och Ramnefjell, P. E. (1998). Konkurs! Oppfatninger om konkursskriminalitet og konkursinstituttets utforming og virkemåte blant aktører involvert i avdekking og etterforskning av straffbare forhold. Forskning om økonomisk kriminalitet, Rapport nr 43. Norges forskningsråd.
- Laurin, U. (1986). På heder och samvete. Stockholm: Norstedts.
- Lindgren, S. Å. (1997). Politikerna och ekobrotten. En delrapport från forskningsprojektet "Økonomisk brottslighet – ett samhällsproblem med förhinder". Research report no. 120 from the Department of Sociology. Göteborgs universitet.
- Magnusson, L. (1996). Sveriges ekonomiska historia. Rabén Prisma.
- Persson, L. GW (1986). Kampen mot eko-brotten. Del 1. Polisen. BRÅ Forskning 1986:3. Stockholm: BRÅ.
- Prop (1984). Proposition om riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet m.m. Prop. 1984/85:32.
- Ruggiero, V. (1996). Organized and corporate crime in Europe. Offers that can't be refused. Dartmouth.
- Riksdagens revisorer (1994). Riksdagens revisorers förslag (1994/95:RR4): Insatser mot den ekonomiska brottsligheten. Som bilaga ingår revisorernas rapport (1993/94:6): Den ekonomiska brottsligheten och rättssamhället.
- Riksrevisionsverket (1995). FUSK – systembrister och fusk i välfärdssystemen. RRV 1995:32. Stockholm: RRV.
- Riksrevisionsverket (1998). Svart arbete – Arbetstagare och företagare. Del 2-4, RRV 1998:227, 28 och 36. Stockholm: RRV.
- Riksrevisionsverket (1999). Kontrollen inom välfärdssystem och inkomstbeskattning. RRV 1999:39 A och B. Stockholm: RRV.
- Riksskatteverket (1983). Skatter och skattekontroll. Förutsättningar för en effektiv kontrollverksamhet. PLAN-projektet. RSV Rapport 1983:1. Stockholm: RSV.
- Riksskatteverket (1998). Skattefel och skattefusk. En utvärdering av skattekontrollen 1992-1997. RSV Rapport 1983:3. Stockholm: RSV.
- Skr (1995). Regeringens skrivelse till riksdagen. Samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. Skr 1994/95:217.

SOU (1983). Företagens uppgiftslämnande för beskattningsändamål. SOU 1983:75-76. Stockholm: Liber.

SOU (1984). Ekonomisk brottslighet i Sverige. SOU 1984:15. Stockholm: Liber.

SOU (1997). Branschsanering och andra metoder mot ekobrott. SOU 1997:111. Stockholm: Fritzes.

SPANARK (1980). Narkotikaspaning och underrättelseförfarande. Arbetsgruppen med uppgift att utarbeta förslag till metoder m.m. vid spaning mot narkotikabrottslighet (SPANARK). Rikspolisstyrelsen. Rapport C-420-6886/79.

SPANEK (1979). Några synpunkter på spaningsmetoder. Arbetsgruppen angående spaning mot ekonomisk brottslighet (SPANEK). Rikspolisstyrelsen. Rapport 1979-05-25.

Svensson, B. (1987). Ekonomisk brottslighet - post festum, 80-talets största kriminalpolitiska överdrift. Apropå 3.

Tengblad, Å. (1994). Beräkning av svart ekonomi och skatteundandragandet i Sverige. I Århundradets skattereform. Uppföljning av skattereformen 1990-1991. Stockholm: Fritzes.

# Lagstiftnings- översynen & dess bak- grund

av Holger Romander, f.d. rikspolischef

*Ser man tillbaka på BRÅ:s lagstiftningsöversyn var det en innovation med ett framgångsrikt resultat. Men den senaste tidens lösningar på ekobrottsområdet har knappast löst de frågor som formulerades redan på 1970-talet. Det gäller att bygga upp en underrättelseverksamhet för att kunna upptäcka ekobrotten. Ett samlat omdöme måste därför bli att det ännu inte skett något riktigt genombrott i kampen mot ekobrottsligheten.*

Ämnet för denna artikel är den översyn av lagstiftningen om ekonomisk brottslighet som BRÅ utförde under åren 1978–1982. Min medverkan förklaras av att jag, som var riksåklagare fram till den 1 april 1978 och därefter rikspolischef, utsågs till ordförande i den styrgrupp som hade ett övergripande ansvar för arbetet.

#### INLEDNING

Den amerikanske kriminologen Edwin Sutherland väckte med sina studier om "white collar crime" debatter runt om i västvärlden om de nya typer av intellektuell brottslighet som samhällsutvecklingen hade fört med sig. Med "white collar crime", eller "manschettbrottslighet" som blev den svenska benämningen, avsågs brott begångna av personer med hög social status mot regler på affärlivets område.

För den generation som ännu hade Kreugerkraschen i friskt minne var det inte svårt att förstå vad som åsyftades. Diskussionerna rörde sig huvudsakligen om kriminologiska spörsmål men föranledde också en del kriminalpolitiska funderingar om hur samhället skulle reagera mot manchettbrottsligheten.

Kriminalpolitiken dominerades vid den tiden av behandlings-

ideologin. Enligt denna skulle kortvariga frihetsstraff bannlysas, eftersom de hade enbart skadliga effekter. Lagöverträdarna skulle i stället beredas mer eller mindre långvarig vård i institution för att botas från de brister i personligheten som de visat genom sina brottsliga handlingar.

Detta betraktelsesätt passade inte in på manschettbrottslingarna och samhället tycktes stå inför ett dilemma. Därvid uppkom tanken på att, efter förebild från den militära straffrätten, införa ett slags disciplinära sanktioner. För att påföljden skulle bli tillräckligt sträng krävdes fängelse, men eftersom ekonomiskt välbeställda personer med hög social ställning drabbades särskilt hårt av ett frihetsberövande kunde detta göras extremt kort.

Dessa diskriminerande tankar stannade dessbättre på diskussionsstadiet och saknar all aktualitet, sedan behandlingsideologin lidit sitt skeppsbrott och ersatts av ett på andra principer grundat straffsystem. I Sverige har några särskilda påföljder för ekonomiska brottslingar aldrig övervägts. Däremot har straffet skärpts för vissa brott som typiskt sett kan hänföras till den ekonomiska brottsligheten. Domstolarna har inte heller tvekat att i ett antal fall döma manschettbrottslingar till efter svenska förhållanden långa fängelsestraff. I så måtto kan det inte hävdas att vissa lagöverträdare står över lagen eller favoriseras på grund av sin sociala ställning.

Det är emellertid en öppen fråga huruvida det högt upp inom näringslivet finns företeelser som, utan att vara straffbelagda, medför samma slags skadeverkningar som den ekonomiska brottsligheten. Det är vidare tänkbart att konsumenterna bör få ett starkare skydd mot omfattande bedrägliga beteenden, där den ekonomiska skadan i varje enskilt fall är obetydlig. Man kan i viss mån jämföra med den marknadsföring som går ut på att genom överdrivet stora förpackningar missleda kunderna om vilken kvantitet de får för sina pengar.

#### Skatte- och avgiftsfusk för miljarder

I Sverige dröjde det förvånansvärt länge innan debatten om manschettbrottsligheten eller den ekonomiska brottsligheten, som blev den gängse beteckningen, gjorde synliga avtryck i praktisk kriminalpolitik. Först i början av 1970-talet togs ämnet upp till behandling i

Justitiedepartementet. Arbetet inriktades främst på ekonomiska brott mot det allmänna, problem förknippade med multinationella företag samt brott mot den yttre miljön och arbetsmiljöbrott.

Ämnet aktualiserades av att Sverige skulle vara värdland för ett europeiskt justitieministermöte år 1973 och justitieminister Lennart Geijer ville begagna detta tillfälle till att föra upp kampen mot den ekonomiska brottsligheten på internationell nivå. Initiativet ledde också till att Europarådet senare tillsatte en kommitté för denna fråga. BRÅ var också en av pionjärerna genom att tillsätta en arbetsgrupp mot skatte- och valutabrott, vilken lade fram en promemoria i ämnet mot slutet av år 1976.

Genombrottet eller ”den verkliga braständaren” för att citera Bo Svensson (BRÅ-apropå 1982: 25) stod AMOB för. Detta var en arbetsgrupp mot organiserad brottslighet som hade tillsatts inom Rikspolisstyrelsen men med företrädare också för Riksåklagaren, Riksskatteverket, Riksbanken, de lokala polismyndigheterna och den kriminologiska forskningen. Vad som tände brasan var att AMOB vid beräkning av den ekonomiska brottslighetens omfattning kom fram till att det allmänna årligen gick miste om mångmiljardbelopp på grund av skatte- och avgiftsfusk.

AMOB-gruppens slutsatser att den ekonomiska brottsligheten hade stor omfattning samt att den kunde medföra allvarliga störningar i samhällsekonomin, leda till en orättvis fördelning av skattebördorna och luckra upp de etiska normer, som måste finnas i samhället, accepterades allmänt. På politiskt håll rådde också i stort sett samstämmighet om att bekämpningen av denna brottslighet måste ges hög prioritet. Det fanns dock skilda ståndpunkter om vad som vägde tyngst, brott mot det allmänna eller brott mot privata intressen, beroende på vilket av de politiska blocken man tillhörde.

#### Ingripanden utan fog

Braständaren gav också upphov till flammande lågor i den massmediala debatten. Stämningläget blev på sina håll högt uppskruvat och det krävdes kraftfulla ingripanden mot de ekonomiska brottslingarna. Ett obehagligt inslag i detta samhällsklimat var de rättsövergrepp som drabbade ett antal enskilda personer. Polis och åklagare inledde

ibland förundersökningar på områden som de inte var tillräckligt förtrogna med, utan att ge sig tid till att ordentligt sätta sig in i problemställningarna.

Ett fall som gick genom världspressen var när polisen med stöd av åklagaren grep Ingmar Bergman på Dramaten under pågående repetition. Det visade sig efteråt att ingripandet saknat fog. Ett annat omskrivet fall gällde Victor Hasselblad, också ett världsnamn. Han hade tagit en pensionsförsäkring utomlands och blev misstänkt för valutabrott. Från olika håll krävdes att han skulle ställas inför rätta. Ärendet fördes upp på riksåklagarnivå och det kunde efter genomgång av handlingarna konstateras att det inte fanns skäl till misstanke om något brottsligt förfarande. Victor Hasselblad blev alltså inte åtalad men hade oförskyllt fått schavottera i pressen. Särskilt allvarliga konsekvenser blev det för en bilhandlare i Vimmerby som utsattes för en långt utdragen och plågsam brottsutredning. Inte heller i detta fall väcktes åtal men bilhandlaren sociala och ekonomiska tillvaro spoli-erades.

#### **EKONOMISK BROTTSLIGHET – EN DEFINITIONSFRÅGA**

Med ekonomisk brottslighet skulle enligt AMOB avses återkommande illegala handlingar inom en verksamhet som i sig inte är kriminaliserad men som utgör själva grunden för brottsligheten. I en senare rapport från Rikspolisstyrelsen om spaning mot ekonomisk brottslighet (SPANEK) preciserades begreppsbestämningen. Enligt SPANEK:s formulering, vilken sedan i stort sett ordagrant godtogs av riksdagen (JuU 1980/81:21), ska det vara fråga om brottslighet med ekonomiskt vinningsmotiv som utövas inom ramen för en i övrigt legal näringsverksamhet. Den ska vidare ha kontinuerlig karaktär, vara systematisk och av stor omfattning, röra stora samhälleliga värden eller drabba grupper av enskilda.

Syftet med begreppsbestämningen har inte varit att åstadkomma en definition i rättslig mening, utan att finna en formel som på ett hanterligt sätt kunde ringa in de illegala företeelser som man velat prioritera vid brottsbekämpningen. Detta har också lyckats såtillvida att myndigheterna har haft ganska klart för sig vad som avsetts när det till exempel i regleringsbrev föreskrivits att den ekonomiska brotts-



ligheten var ett av de områden som skulle prioriteras vid brottsbekämpningen.

Begreppet är inte liktydigt med det som inom kriminologisk forskning går under beteckningen ekonomins eller näringslivets kriminalitet. Detta innefattar även företeelser som, utan att vara straffbelagda, består i missbruk av det sociala förtroende som utgör en förutsättning för ekonomisk samverkan och som äger rum vid utövande av näringsverksamhet. Det är en fråga om lagstiftning huruvida sådana företeelser ska beläggas med straff eller motverkas på annat sätt.

#### REGERINGSUPPDRAGET

Rikspolisstyrelsen överlämnade AMOB-rapporten till regeringen och föreslog bland annat att denna skulle föranstalta om en övergripande granskning av lagstiftningsfrågorna på området. BRÅ fick rapporten på remiss med uppdrag att närmare överväga frågorna om former och riktlinjer för en sådan granskning. Det angavs att den kommande översynen lämpligen borde göras av BRÅ. BRÅ redovisade sina överväganden i yttrande den 20 september 1977. Den 8 december samma år fick BRÅ regeringens uppdrag att vidta en övergripande översyn av lagstiftningen mot organiserad och ekonomisk brottslighet.

Sedermera återkallades regeringsuppdraget med verkan från den 1 juli 1982. Arbetet kom alltså att pågå i ungefär fyra och ett halvt år.

#### RIKTLINJER FÖR LAGSTIFTNINGSÖVERSYNEN OCH FORMERNA FÖR ARBETET

Uppgiften för BRÅ var hur problemen med den ekonomiska brottsligheten skulle kunna angripas genom lagstiftning. Andra åtgärder och insatser, såsom organisatoriska förändringar inom rättsväsendet, resursförstärkningar, utbildningsinsatser och liknande, låg utanför uppdraget.

Som BRÅ framhållit i sitt yttrande till regeringen erbjöd uppgiften otvivelaktigt betydande svårigheter. Det gällde redan möjligheten att finna ut och kartlägga de förfaranden, tillvägagångssätt och samband som primärt borde motverkas genom lagstiftning.

Ett annat problem var valet av den metod som i det särskilda fallet var mest lämplig som motåtgärd från samhällets sida. Flera olika lösningar var tänkbara. Ibland kunde ändringar av administrativa

rutiner eller kontrollåtgärder vara mer ändamålsenliga än författningsbestämmelser. När lagstiftning kom i fråga var det inte heller givet att en straffrättslig reglering alltid var den lämpligaste vägen. Man kunde också ställas inför valet mellan kasuistisk lagstiftning, som bygger på konkreta brott, och generalklausuler eller andra allmänna formuleringar.

En grundläggande uppgift vid lagstiftningsöversynen var att åstadkomma en lämplig avvägning mellan intresset av effektivitet å ena sidan och hänsynen till rättssäkerheten och den personliga integriteten å den andra.

Enligt regeringsuppdraget skulle arbetet planeras och bedrivas på ett funktionellt sätt med sikte på snabba delbeslut. En viktig uppgift i sammanhanget var att hålla kontakt med det reformarbete som redan bedrevs på en rad olika rättsområden, inom enskilda myndigheter, särskilda kommittéer eller i annan form.

Översynsarbetet organiserades med en styrgrupp, i vilken riksdagspartierna var representerade, och tre arbetsgrupper. BRÅ fick extra medel för att kunna anställa fem eller sex jurister. Dessa fungerade som sekreterare i arbetsgrupperna men gjorde dessutom en del enmansutredningar. Vid sidan av arbetsgrupperna fanns en särskild sekreterare som var direkt underställd styrgruppen.

Styrgruppens uppgift var dels att behandla övergripande frågor om rättssäkerhet kontra effektivitet, kontrollnivån i samhället och samarbetet mellan myndigheter och andra organ, dels att bedöma och samordna arbetsgruppernas och enmansutredarnas förslag.

Enligt regeringsbeslutet skulle en arbetsgrupp huvudsakligen syssla med frågor om skatter eller andra förpliktelser mot det allmänna och en annan främst vara inriktad mot verksamheter av mera indirekt betydelse, som i stor utsträckning styrs av etiska normer. Den tredje arbetsgruppen skulle behandla frågor om den organiserade brottsligheten.

Arbetsfördelningen mellan grupperna var dock flexibel och förändrades under arbetets gång. Den särskilde sekreteraren hade en viktig funktion. Hans uppgift var att genom kartläggning och analyser försöka identifiera problem och undersöka förutsättningarna för mer omfattande åtgärder på områden som kunde hänföras till ekonomisk

kriminalitet utan att falla in under arbetsgrupperna. Särskild uppmärksamhet förtjänade bland annat olika angrepp på den yttre och inre miljön.

#### RESULTATET AV ÖVERSYNSARBETET

Lagstiftningsöversynen resulterade i tjugofem rapporter. Två av dessa – Spaning efter stulna motorfordon (BRÅ PM 1979:7) och Narkotikabrottslighet (BRÅ PM 1982:2) – handlade om organiserad brottslighet medan de övriga tog upp skilda ämnen angående den ekonomiska brottsligheten. Dessutom publicerades en rapport (BRÅ PM 1978:5) med titeln Organiserad och Ekonomisk brottslighet, Former och riktlinjer för en lagstiftningsöversyn, i vilken regeringsuppdraget och dess beslutsunderlag har dokumenterats.

#### Sakhäleri m. m. (BRÅ PM 1978:1)

Vid översynsarbetet konstaterades att det inom vissa branscher – lump, skrot, antikviteter, begagnade bilar och andra kapitalvaror – bedrevs häleriverksamhet i den annars legala rörelsen och att firman utgjorde täckmantel för brottsligheten. Beivrandet av sådan illegal verksamhet försvårades av kravet i 9 kap. 6 § brottsbalken (BrB) på styrkt förbrott. BRÅ föreslog därför en ny straffbestämmelse med innebörden att den som i näringsverksamhet eller såsom led i en verksamhet, som bedrivs vanemässigt eller annars i större omfattning, på ett sätt som är ägnat att försvåra ett återställande förvärvar eller mottar något som skäligen kan antas vara frånhänt annan genom brott ska dömas för häleri. Förslaget godtogs och en sådan bestämmelse finns nu som ett nytt andra stycke i BrB 9 kap. 6 §.

#### Revisors verksamhet (BRÅ PM 1978:2)

Ett ämne som togs upp till behandling på ett tidigt stadium gällde normer som reglerar verksamheter av mer indirekt betydelse för ekonomisk brottslighet. Granskningen inriktades särskilt på advokat- och revisorsområdena. Det hade i den allmänna debatten gjorts gällande att vissa advokater och revisorer genom rådgivningsverksamhet själva aktivt medverkat till uppkomsten av ekonomisk brottslighet. Vidare hade diskuterats hur advokater och revisorer i sin verksamhet kunde

förebygga sådan brottslighet. Även om granskningen visade att det inte fanns grund för de långtgående påståendena om anmärkningsvärda förhållanden vid rådgivningsverksamheten, fann BRÅ skäl att föreslå en rad åtgärder.

På revisorsområdet föreslogs att det i aktiebolagsregistret skulle tas in uppgifter om revisor motsvarande vad som gäller om bolags ställföreträdare. Bestämmelser om detta finns nu i 10 kap. 15 § aktiebolagslagen (AL). Vidare har i enlighet med BRÅ:s förslag i samma kapitel 13 § införts ett stadgande om att revisor är skyldig att på begäran lämna upplysningar om bolagets angelägenheter till undersökningsledaren under förundersökning i brottmål. Ett förslag om att endast auktoriserade eller godkända revisorer skulle ha rätt att i sin firma använda ordet "revision" har däremot inte genomförts.

#### Förslag rörande förtursregler i vissa skattemål (BRÅ PM 1978:6)

Ett allvarligt missförhållande är att det ofta går många år från det att misstanke om skattebrott väcks till dess målet kan avgöras slutligt vid allmän domstol. Grundorsaken till detta ligger i den processuella dubbelspårigheten, dvs. att skattefrågan i regel måste prövas av förvaltningsdomstol innan brottmålet kan slutföras. Som ett led i försöken att påskynda förfarandet föreslog BRÅ att vissa skattemål enligt lag skulle behandlas med förtur. Någon sådan lagbestämmelse kom dock inte till stånd, eftersom de förtursregler som redan fanns i förvaltningsdomstolarnas arbetsordningar ansågs vara tillräckliga.

#### Åtalsprövning vid vållande till kroppsskada m. m. (BRÅ PM 1978:7)

Av rättsstatistiken framgick att det förekom mycket få fall av åtal för vållande till kroppsskada eller sjukdom och att det i synnerhet förhöll sig så i fråga om skador i arbetslivet. Den direkta orsaken till den ringa frekvensen av mål om vållande till kroppsskada eller sjukdom är att ett sådant brott, om det inte är grovt, får åtalas av åklagare endast om målsäganden anger brottet till åtal och åtal är påkallat ur allmän synpunkt (BrB 3 kap. 12 §).

Det särskilda förhållande som råder mellan arbetsgivare och anställd kan naturligt nog i många fall medföra att den anställde väljer att inte ange arbetsgivaren till åtal. Detta gäller väl i synnerhet på

mindre arbetsplatser, men i större företag kan förhållandet vara likartat mellan förman och underordnad. Målsäganden har inte heller något ekonomiskt intresse av en rättslig prövning, eftersom full skadeståndsrättslig ersättning utgår från försäkring.

Under dessa förhållanden kunde det antas att straffbestämmelsens brottspreventiva effekt var svag. BRÅ föreslog därför att kravet på angivelse skulle slopas och menade att åtal borde vara påkallat ur allmän synpunkt om exempelvis åtgärder i det enskilda fallet inte omedelbart vidtagits för att förebygga liknande skador i framtiden. BRÅ:s synpunkter har helt tillgodosetts i det nya stadgandet om arbetsmiljöbrott (BRB 3 kap. 10 §). Enligt detta straffas den som vållat kroppsskada eller sjukdom genom att åsidosätta vad som i enlighet med arbetsmiljölagen ålegat honom till förebyggande av ohälsa eller olycksfall, och arbetsmiljöbrott ligger utan inskränkning under allmänt åtal.

#### Dobbleri (BRÅ PM 1979:4)

I en rapport om dobbleri redovisas utredning och förslag med sikte på de så kallade bakmännen, dvs. finansiärer och andra som gör sig vinster på spelklubbar utan att direkt delta i verksamheten. Vad som föreslogs beträffande spelklubbarna borde enligt BRÅ kunna tjäna som förebild för en skärpt lagstiftning även i fråga om sprit- och sexklubbar.

Ett förslag gick ut på att åklagarens bevisbörda skulle lättas genom kriminalisering av oaktsam medhjälp till grovt dobbleri. Lagstiftaren har här gått ett steg längre och infört en ny straffbestämmelse (BRB 16 kap. 18 §), enligt vilken en hyresvärd kan dömas för medverkan till dobblerbrott om han underlåter att göra vad som skäligen kan begäras av honom för att få hyresrätten att upphöra. Dessutom har hyresvärderna fått rätt att säga upp hyresavtalet i förtid om lägenheten används för brottslig verksamhet eller som sexklubb (jordabalken 12 kap. 43 § pkt 9).

#### Aktiebolagslagen – förstärkt skydd för det bundna kapitalet (BRÅ PM 1979:5)

Med anledning av att det förekom en omfattande ekonomisk brottslighet med aktiebolag som brottsverktyg övervägdes ingående möjlig-

heten att lagstiftningsvägen förebygga detta missbruk. Övervägandena ledde fram till förslag om flera ändringar i AL. Den viktigaste ändringen gällde skärpt likvidationsplikt och starkare kontroll av bolag i riskzonen för likvidation. Sålunda föreslogs att särskild balansräkning ofördröjligen ska upprättas vid för lågt eget kapital (13 kap. 2 § AL). Enligt andra förslag skulle rätten att byta firma och säte begränsas och aktiebolagsregistret förbättras.

Kriminalisering av föroreningar av miljön m. m. (BRÅ PM 1979:6)

En viktig orsak till debatten om tillsyn av miljöfarlig verksamhet var de förhållanden som uppdagades när giftigt avfall grävdes upp på en industrifastighet tillhörig BT KEMI i Teckomatorp. I rapporten om miljöföroreningar redovisas en omfattande genomgång av olika industriella hot mot miljön och konstateras stora brister i straffbestämmelserna. Med anledning av det lade BRÅ fram förslag som ligger till grund för de år 1981 införda nya straffbestämmelserna i 13 kap. BRB om miljöbrott (8 a §) och vållande till miljöstörning (9 § andra stycket). Straffbestämmelserna på området finns nu i 29 kap. miljöbalken.

Advokatverksamhet (BRÅ PM 1978:8)

Som förut nämnts fanns det inte grund för de långtgående påståenden som förekommit om vissa advokaters involvering i ekonomisk brottslighet. Med hänsyn till vikten av att allmänhetens och myndigheternas tilltro till advokaternas yrkesutövning upprätthålls fann BRÅ ändå det motiverat att överväga vad som kunde göras för att motverka att advokater, som i sin yrkesutövning på olika sätt kommer i kontakt med ekonomisk brottslighet, själva medvetet eller omedvetet underlättar sådan brottslighet.

En fråga gällde försvararens relation till den misstänkte. BRÅ ansåg det inte lämpligt att denne försvaras av någon som varit hans rådgivare i affärstransaktioner som är föremål för åtal, och att det borde förhindras att försvararen genom samröre med den misstänkte utanför försvararuppdraget kan komma att hamna i ett jävsförhållande till denne. Båda synpunkterna har beaktats genom ändring i rättegångsbalken (RB 21 kap. 3 §).

BRÅ föreslog vidare att advokatsamfundets vägledande regler om god advokatsed skulle kompletteras med allmänt hållna etiska regler för att förebygga att advokater genom till exempel rådgivningsverksamhet kan komma att medverka till företeelser med anknytning till ekonomisk brottslighet. Det betonades samtidigt att förslaget inte innebar någon inskränkning i en advokats rätt och skyldighet att lämna upplysning om innehållet i gällande rätt och inte heller medförde skyldighet för advokaten att särskilt tillvarata myndigheternas intressen.

Slutligen behandlades vissa frågor om tillsynsverksamheten. Enligt BRÅ borde advokatsamfundet ta till vana att omgående informera allmänheten om principiellt viktiga avgöranden i disciplinärenden. Vidare föreslogs att regeringen skulle tillsätta två ledamöter i advokatsamfundets disciplinnämnd, och att en myndighet som i sin verksamhet iakttar något anmärkningsvärt i fråga om en advokats handlande bör fästa samfundets uppmärksamhet på saken.

#### Likvidationsförfarandet enligt aktiebolagslagen (BRÅ PM 1980:1)

Ett omfattande missbruk av de så kallade fattigkonkurserna hade föranlett att detta rättsinstitut avskaffats från den 1 januari 1980. Det befarades att följden skulle bli att likvidationsinstitutet i stället skulle komma att utnyttjas för att dölja ekonomisk brottslighet.

BRÅ föreslog därför att även fattiglikvidationerna skulle avskaffas och att bolag som inte kunde betala likvidationskostnaderna skulle vara skyldiga att gå i konkurs. En bestämmelse härom infördes år 1981 i 13 kap 15 § AL. Enligt BRÅ var det en självklarhet att det i varje likvidation ska utredas om det finns skälig anledning att anta att gäldenärsbrott förekommit i bolagets verksamhet, och att likvidator ska vara skyldig att anmäla misstankar om gäldenärsbrott och annan grövre brottslighet som han uppmärksammar vid fullgörandet av sitt uppdrag. Likvidator borde därför ha samma kvalifikationer som konkursförvaltare och utses av rätten (jfr 13 kap. 7 § AL).

#### Beskattning av räntefria lån (BRÅ PM 1980:2)

Om en lönehöjning byts ut mot en skattefri förmån tjänar både arbetsgivaren och den anställde på affären. Det finns därför ett natur-

ligt intresse att välja belöningsformer, så kallade fringisar, som inte fångas in av gällande skatteregler. En sådan skattefri förmån som tilldragit sig särskild uppmärksamhet var räntefria lån. För att stoppa denna möjlighet att kringgå skattereglerna föreslog BRÅ att sådan ränteförmån skulle jämföras med vanlig lön. Föreskrift härom finns nu i punkt 10 av anvisningarna till 32 § kommunalskattelagen.

#### Utlandsbeskattning (BRÅ PM 1980:3)

Ett stort problem gällde internationell skatteflykt. De skatteundandragande utlandstransaktionerna tog sig flera former, som överlåtelse av exempelvis patent- och tillverkningsrättigheter till företag i utlandet utan vederlag eller mot lågt vederlag, betalning till utlandet av provision och royalty för tjänster eller rättigheter utan egentligt värde, omfakturering till ett bolag i utlandet för att fördyra inköp från utlandet eller samla upp försäljningsinkomst utomlands, överförande av medel från ett svenskt företag till ett utländskt företag inom samma koncern utan likvärdig motprestation (så kallade dolda koncernbidrag). Andra metoder var att använda falska fakturor, fiktiva lagertransaktioner eller fejkade överpriser.

Det var mindre fråga om att de skattskyldiga utnyttjade luckor i lagstiftningen än att de satte reglerna ur spel genom att undanhålla den information som behövs för att de ska kunna tillämpas. Därvid fick man hjälp av den sekretess som en del länder erbjuder tillsammans med en förmånlig beskattning.

Dessa förhållanden motiverade enligt BRÅ att myndigheterna skulle få det lättare att utreda och bevisa brott. Olika åtgärder föreslogs, som omvänd bevisbörda i ett avseende, minskat beviskrav i ett annat och rätt för skattemyndigheten att ålägga den skattskyldige att själv eller med hjälp av förbindelser i utlandet skaffa fram erforderliga upplysningar i skatteärendet. Förslaget om omvänd bevisbörda var inte enhälligt i styrgruppen och har inte blivit genomfört.

En särskild fråga gällde förutsättningarna för skattebefrielse i Sverige på grund av utlandsvistelse. Enligt dåvarande regler kunde skattebefrielse ges om utlandsvistelsen kunde antas få viss varaktighet. Denna möjlighet missbrukades ofta. BRÅ föreslog därför att skattebefrielsen skulle göras beroende av att den skattskyldige faktiskt vistats



utomlands under den angivna tiden. Så gäller nu enligt punkt 3 i anvisningarna till 54 § kommunalskattelagen.

Informationsutbyte mellan myndigheter (BRÅ PM 1980:4)

Samarbetet mellan myndigheterna är av central betydelse för bekämpningen av olika slags brottslighet. Ämnet hörde följaktligen till dem som under alla förhållanden skulle tas upp till behandling. I juni 1979 fick BRÅ dessutom ett tilläggsuppdrag av regeringen. Man skulle – inom ramen för lagstiftningsöversynen – se över bestämmelserna om informationsutbyte och anmälningsskyldighet mellan myndigheterna samt föreslå erforderliga lagstiftningsåtgärder.

Regeringsuppdraget var föranlett av att den nya sekretesslagen, som sedan trädde i kraft den 1 januari 1981, till skillnad från den äldre lagen äger tillämpning även mellan myndigheter. Enligt uppdraget skulle BRÅ därför utarbeta förslag till bestämmelser som kompletterade den nya lagen beträffande sekretessen mellan myndigheterna i fråga om bland annat ekonomisk brottslighet.

Med anledning av det nya uppdraget tillsatte BRÅ en särskild arbetsgrupp, som bedrev sitt arbete i två etapper. Ambitionen i den första etappen var att säkerställa att den nya sekretesslagen skulle ge myndigheterna i vart fall lika stora möjligheter som tidigare att utbyta uppgifter vid bekämpningen av bland annat den ekonomiska brottsligheten. Arbetet i denna etapp resulterade i en lägesbeskrivning.

Upphandling (BRÅ PM 1980:6)

Den offentliga upphandlingen genom staten, landsting, kommuner, affärsdrivande verk med flera utgjorde vid tiden för översynsarbetet en marknad på närmare 70 miljarder kronor om året. I Stockholm tillämpades principen att kommunen inte antog någon för snöröjning, renhållning eller andra entreprenadarbeten, innan man förvisat sig om att anbudsgivaren var seriös. BRÅ fann detta vara en rimlig princip och föreslog att upphandlingslagstiftningen skulle förtydligas på ett sådant sätt att det vid en upphandling bör kontrolleras om en anbudsgivare har restförda skatter eller avgifter. Bestämmelser härom finns nu i 1992 års lag om offentlig upphandling (6 kap. 6 §).

## Bokföringsbrott (BRÅ PM 1981:1)

Vid översynen konstaterades att företagare ofta försummat att föra räkenskaper. Antingen sköttes bokföringen ofullständigt eller också saknades bokföring alldeles. Trots detta var det bara ett fåtal personer som dömdes för bokföringsbrott. En förklaring var att det för ansvar krävdes att den bokföringsskyldige kommit på obestånd inom fem år efter brottet. Bokföringsbrott bedömdes också påfallande milt av domstolarna. Den vanligaste påföljden var villkorlig dom och böter. Översynen ledde till förslag om att rekvisitet obestånd inom fem år efter brottet skulle slopas och att det skulle införas en särskild straffskala om fängelse i lägst sex månader och högst fyra år för grovt brott. Samma straffskola föreslogs för försvårande av skattekontroll om brottet är grovt (jfr BRB 11 kap. 5 § och 10 § skattebrottslagen).

## Illegal kreaturshandel (BRÅ PM 1981:2)

Omfattande skattefusk hade konstaterats inom kreaturshandeln. Det vanligaste tillvägagångssättet var att lantbrukare sålde sina djur svart till kreaturshandlare som sålde djuren vidare till slakteri utan att någon betalade inkomst- eller mervärdesskatt. Detta var möjligt genom att slakterierna var skyldiga att lämna kontrolluppgift till skattemyndigheterna om köp från producent men inte om köp från kreaturshandlare. BRÅ föreslog att skyldigheten att lämna kontrolluppgift skulle gälla även i fråga om bokföringsskyldiga kreaturshandlares försäljning av djur. Sådan skyldighet föreligger nu enligt 3 kap. 39 § i 1990 års lag om självdeklaration och kontrolluppgifter.

## Dold ekonomi – kontrollnivå och samhällsmoral (BRÅ PM 1981:3)

BRÅ anordnade i februari 1979 en forskarkonferens om ekonomisk brottslighet. Syftet var att stimulera till forskning, sammanföra olika kategorier av personer som arbetade med frågor om ekonomisk brottslighet samt att bredda underlaget för en bedömning av kunskapsläget i ämnet och därmed underlätta prioriteringen av forskningsprojekt. Bakgrunden var att det hade kommit in alltför få ansökningar om bidrag till forskning inom detta område.

I maj 1981 anordnades en ny konferens, denna gång om åtgärder mot ekonomisk brottslighet. Vid konferensen diskuterade företrädare för myndigheter, organisationer och näringsliv samt forskare frågan om kontrollnivån i samhället, alltså om rättssäkerhet kontra effektivitet i brottsbekämpningen. Diskussionen finns dokumenterad.

Det likvida fusket (BRÅ PM 1981:4)

Något som kunde antas ha förödande effekt på den allmänna skattemoralen var framväxten av ett ”skattefräse”, som helt enkelt lät bli att betala skatt. Dessa personer deklarerade inte, och när de skönstaxerats visade det sig att utmätningsbara tillgångar saknades trots att de uppenbarligen levde på stor fot. Fusket underlättades genom trögheten i uppbördsförfarandet. Den hängde samman med att ingen myndighet hade total överblick över vilka belopp som var restförda. Senare har omfattande förändringar skett så att utrymmet för att utnyttja trögheten i systemet har minskat (jfr 1997 års skattebetalningslag).

Skattebrott och skattemål (BRÅ PM 1982:1)

Tidigare har nämnts hur BRÅ ville påskynda processen i mål om skattebrott genom förtursregler för vissa skattemål. I en andra etapp framhölls att den reformväg som på sikt skulle ge de största effektivitetsvinsterna vore att integrera skattemål och brottmål. En sådan integration borde inte begränsas till domstolsförfarandet utan omfatta även utredningsstadiet och processföringen.

I rapporten diskuteras hur en sådan reform skulle gå till. Några lagförslag lades emellertid inte fram utan det är fråga om en idéskiss. En möjlighet som diskuterades skulle vara att skapa en regional organisation för utredning och processföring i ärenden där det finns misstanke om skattebrott. Denna idé har till en del blivit förverkligad genom de skattebrottsenheter som numera finns inom skatteförvaltningen (jfr 1997 års lag om skattemyndigheternas medverkan i skattebrottsutredningar).

Beskattning av vissa aktievinster vid utlandsflyttning m. m.  
(BRÅ PM 1982:4)

Enligt äldre praxis tillämpades principen att kontant betalning var förutsättning för att skattskyldighet skulle inträda för realisationsvinst vid icke yrkesmässig försäljning av fast eller lös egendom. Denna ordning gjorde det möjligt att komma undan skatt för bland annat aktieförsäljning i samband med flyttning till annat land. BRÅ föreslog att skattskyldighet i stället skulle inträda det beskattningsår då avtal om försäljningen ingås. Så är numera gällande rätt enligt 24 § 4 mom och andra stycket lagen om statlig inkomstskatt.

Återvinningsregler vid konkurs (BRÅ PM 1982:5)

Med hänsyn till Konkurslagskommitténs pågående översyn av konkurslagstiftningen föreslog BRÅ inte några ändringar i denna. I stället informerades kommittén om de åtgärder som befunnits motiverade på grund av vad som kommit fram vid undersökning av den praktiska tillämpningen av återvinningsreglerna. BRÅ förordade viss utbildning för konkursförvaltare, ändrade beviskrav för återvinning av vissa otillbörliga transaktioner, anpassning till moderna betalningsrutiner och till koncernförhållanden samt förlängning av fristen för väckande av återvinningstalan.

Informationsutbyte mellan myndigheter – författningsförslag  
(BRÅ PM 1982:6)

I den andra etappen om informationsutbyte mellan myndigheter diskuterade den särskilda arbetsgruppen ingående frågorna om anmälningsskyldighet, rätt att lämna ut uppgifter – spontant eller på begäran – och gränserna för tystnadsplikten. Arbetsgruppen lade fram förslag till en särskild lag om uppgiftslämnande mellan myndigheter i brottsbekämpande syfte och förslag till vissa ändringar i annan lagstiftning. Förslaget till den särskilda lagen har inte genomförts. Däremot har i 14 kap. 2 § sekretesslagen införts en bestämmelse om att sekretess inte hindrar att uppgift som gäller misstanke om brott lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet, förutsatt att fängelse ingår i straffskalan och att brottet i det särskilda fallet kan antas föranleda annan påföljd än böter.

## Ocker (BRÅ PM 1983:1)

Till de företeelser som granskades vid lagstiftningsöversynen hörde också den grå lånemarknaden. Vad som erbjuds på denna marknad är vanligen lån på mindre belopp som betalas ut på dagen eller i vart fall förhållandevis snabbt. Man kan på goda grunder förmoda att de personer som vill ta sådana lån är i en ekonomisk knipa. Även om räntan varit oskäligt hög kunde långivaren i regel inte fällas för ocker, eftersom det inte gått att styrka att han begagnat sig av låntagarens trångmål, oförstånd, lättsinne eller beroende ställning. BRÅ föreslog att det skulle införas en ny straffbestämmelse med i huvudsak det innehåll som nu finns i BRB 9 kap. 5 § andra stycket. Enligt denna döms den för ocker som, vid kreditgivning i näringsverksamhet eller i annan verksamhet som bedrivs vanemässigt eller annars i större omfattning, bereder sig ränta eller annan ekonomisk förmån, som står i uppenbart missförhållande till motprestationen.

## Uppbördsbrott – åtgärder mot det likvida fusket (BRÅ PM 1983:6)

Studien av det likvida fusket fullföljdes genom en rapport om straffregler med anknytning till missbruk av uppbördssystemet. Arbetet resulterade i förslag till flera ändringar i skattebrottslagen (se nu 6–8 §§).

De två sist redovisade rapporterna färdigställdes efter det att regeringsuppdraget hade återkallats och styrgruppen upplöst. Det blev därför BRÅ:s styrelse som efter granskning lämnade förslagen till regeringen.

**KOMMENTARER OCH SLUTORD**

Lagstiftningsöversynen var i olika avseenden en innovation. Regeringen hade knappast tidigare uppdragit åt en myndighet att göra en sådan omfattande utredning med bara allmänna riktlinjer för översynen och arbetsformen. Det rådde också stor frihet för dem som i olika funktioner deltog i verksamheten att komma med egna idéer och initiativ. Detta var i hög grad stimulerande och betydde mycket för arbetsresultatet. Främsta idégivare och den som i realiteten ledde översynen var den särskilde sekreteraren. Inom styrgruppen fördes överläggningar om principiella frågor, men mesta tiden upptogs av

att granska framlagda förslag och därvid särskilt beakta balansen mellan effektivitet och rättssäkerhet. Besluten var mestadels enhälliga. Bara i ett fåtal ärenden förekom reservationer.

Regeringens enda krav var att arbetet skulle genomföras på ett funktionellt sätt med sikte på snabba delbeslut. I klartext: lagstiftningsöversynen skulle inte ägnas åt teoretiska diskussioner om den ekonomiska brottslighetens natur utan resultera i konkreta och realistiska åtgärdsförslag. Detta låg helt i linje med de synpunkter BRÅ framfört i det yttrande som bildade beslutsunderlag för regeringsuppdraget.

Översynen kom att spänna över ett stort antal rättsområden. Katalogen över arbetsresultatet kan ge ett splittrat intryck, men den visar hur det på område efter område har lagts fram förslag till lagstiftning eller andra åtgärder, för att förebygga skilda slag av ekonomiska brott eller förbättra möjligheterna att avslöja och beivra ekonomisk brottslighet i allmänhet. De föreslagna åtgärderna har med få undantag genomförts. Ett betydelsefullt resultat av arbetet är också de utredningar som låg till grund för åtgärdsförslagen och återfinns i serien av rapporter.

Flera viktiga rättsområden var undantagna från lagstiftningsöversynen på grund av att de redan var föremål för utredning i annan ordning. Konkurslagen har nämnts tidigare; andra områden var exempelvis förmögenhetsbrotten, banklagstiftningen, värdepappersmarknaden och frågan om straffrättsliga sanktioner mot juridiska personer.

Senare har nya problem som inte var aktuella vid tiden för översynen kommit upp till ytan. En stor och komplicerad fråga som bör vara en huvuduppgift vid översynen av rättegångsbalken är hur processordningen i vidlyftiga brottmål med omfattande skriftlig eller databaserad utredning ska kunna reformeras, så att rättegångarna kan genomföras inom rimliga tidsgränser och i sådana former att rättsens ledamöter får realistiska möjligheter att tillgodogöra sig processmaterialet. Samtidigt kan det bli tillfälle att fullfölja tanken på en samordning mellan skattemål och mål om skattebrott. En annan viktig reform att överväga gäller möjligheten för grupper av människor att föra talan vid domstol, något som är av betydelse inte minst för konsumentskyddet.

## Ekorotlar och Ekobrottsmyndighet

Ett resultat av AMOB-gruppens arbete var att polisen fick särskilda ekorotlar, först i de tre storstadsregionerna och senare även i landet i övrigt. Det innebar en viss resursförstärkning och kompetenshöjning, men rotlarna har inte lett till det genombrott i kampen mot den ekonomiska brottsligheten som man hade hoppats på. En orsak är att rotlarna vid starten belastades med högar av skatte- och bedrägerimål som redan fanns för utredning, och även senare tilldelats mängder av anmälda brott så att all tid gått åt för utredning. Rotlarna har i och för sig gjort ett gott arbete men i stort har brottsbekämpningen fortsatt som tidigare.

När Ekobrottsmyndigheten kom till betydde detta ytterligare resursförstärkning och kompetenshöjning och dessutom har nya och förbättrade arbetsmetoder införts. Inom den nya myndigheten bedrivs förundersökningarna under aktiv ledning av specialutbildade åklagare, som arbetar nära tillsammans med poliser och ekonomer, till en del så att utredningarna sker i form av grupparbete.

Detta sätt att arbeta hade dock, som till en del belyses av den nya organisationen för miljöbrottsbekämpning, utan större problem kunnat ordnas inom det ordinarie polis- och åklagarväsendet. Det hade alltså inte varit nödvändigt att inrätta en helt ny myndighet med en speciell konstruktion samt med de merkostnader och administrativa olägenheter en sådan ofrånkomligen för med sig.

Bekämpningen av ekonomisk brottslighet kräver speciella kunskaper och tillgång till särskild expertis, men så gör också andra former av kriminalitet. Den ekonomiska brottsligheten skiljer sig inte i något väsentligt hänseende från annan modern intellektuell kriminalitet, och avgränsningen omkring den kan knappast bli särskilt skarp. Dessutom är den inte sällan kombinerad med annan brottslighet som illegal narkotikahantering, storskalig smuggling av sprit eller cigaretter eller kanske vardaglig brottslighet som olika former av trafikbrott. Det förekommer också blandformer. Miljöbrotten är i regel att anse som ekonomiska brott men kan också begås utan vinningsmotiv, exempelvis i form av sabotage.

De högstatuspersoner som Edwin Sutherland hade i åtanke när han präglade uttrycket "white collar crime" har inte precis trängts i de

svenska rättssalarna och är förmodligen inte heller särskilt talrika ute i samhället. Att inte flera fall har kunnat uppdragas måste dock ses som ett tillkortakommande för brottsbekämpningen.

Ekobrottsmyndighetens och ekorotlarnas verksamhet består främst i att utreda anmälda brott. De personkategorier som dominerar bland de misstänkta är småföretagare, mest inom vissa branscher som restaurang- och taxirörelser. Brottsutredningarna kan vara besvärliga och tidskrävande på grund av att det saknas ordentlig bokföring eller annan tillförlitlig dokumentation men slutar i många fall bara med åtal för bokföringsbrott. Ett samlat omdöme måste därför bli att det ännu inte har skett något riktigt genombrott i kampen mot den ekonomiska brottsligheten.

#### Fördelar med förspaningsregister

Det har inte varit något fel på myndigheternas ambitioner att komma åt den ekonomiska brottsligheten, men det har aldrig velat sig riktigt. Tid och krafter har gått åt för att utreda brott som anmälts av skattemyndigheterna, konkursförvaltare eller andra. Den dolda brottsligheten har förblivit dold och det har inte funnits förutsättningar för att på ett tidigt stadium identifiera nya hot.

För att lyckas bättre krävs i grunden ett nytt strategiskt tänkande. Redan för två decennier sedan efterlyste SPAN EK ett underrättelseförfarande med uppgift att göra kvalificerade strategiska och taktiska analyser. Detta är inte enbart en fråga om kompetens och logistik utan kan också föranleda lagstiftningsåtgärder. Vid tiden för BRÅ:s översyn bedömdes det vara otänkbart att föreslå ett sådant förspaningsregister, som var en grundbult i den danska så kallade bakmanspolisens enligt uppgift framgångsrika verksamhet. I ett register samlades allehanda uppgifter från tidningar, veckopress, möten med mera om företeelser och personer, utan anknytning till några aktuella misstankar. Urvalet av informationer var gjort med fingertoppskänsla för vad som eventuellt senare kunde bli till nytta vid riktad spaning.

Ett sådant register, som är något helt annat än det nya svenska misstankeregistret men har likheter med Sakerhetspolisens särskilda spaningsregister, kunde otvivelaktigt vara ett verksamt instrument i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Det är en politisk



bedömning om denna brottslighet är ett så allvarligt hot mot samhällsordningen att den motiverar den försvagning av integritetsskyddet som registret skulle innebära. Det danska exemplet pekar under alla förhållanden på att även radikala lösningar kan behöva övervägas.

Att den ekonomiska brottsligheten hittills har visat sig vara en väl hårdknäckt nöt behöver alls inte leda till missmod inför framtiden. Ökad kriminologisk forskning och ett ordentligt utvecklat underrätelseförfarande bör ge goda förutsättningar för att problemen ska kunna bemästras och brottsbekämpningen bedrivs både effektivt och med sans och respekt för den universella proportionalitetsprincipen samt utan det slags excesser som 1900-talet tidvis gav exempel på. Liksom när det gäller annan kriminalitet bör bekämpningen i första hand ske proaktivt, inte reaktivt. Denna princip var också vägledande för lagstiftningsöversynen.

## Litteratur

- Brottsförebyggande rådet (1978). Sakhäleri m.m. BRÅ PM 1978: 1. Stockholm: BRÅ.
- Brottsförebyggande rådet (1978). Revisors verksamhet. BRÅ PM 1978: 2. Stockholm: BRÅ.
- Brottsförebyggande rådet (1978). Organiserad och ekonomisk brottslighet. Former och riktlinjer för en lagstiftningsöversyn. BRÅ PM 1978: 5. Stockholm: BRÅ.
- Brottsförebyggande rådet (1978). Förslag rörande förtursregler i vissa skattemål. BRÅ PM 1978: 6. Stockholm: BRÅ.
- Brottsförebyggande rådet (1978). Åtalsprövning vid vållande till kroppsskada m.m. BRÅ PM 1978: 7. Stockholm: BRÅ.
- Brottsförebyggande rådet (1978). Advokatverksamhet. BRÅ PM 1978: 8. Stockholm: BRÅ.
- Brottsförebyggande rådet (1979). Dobbleri. BRÅ PM 1979: 4. Stockholm: BRÅ.
- Brottsförebyggande rådet (1979). Aktiebolagslagen - förstärkt skydd för det bundna kapitalet. BRÅ PM 1979: 5. Stockholm: BRÅ.
- Brottsförebyggande rådet (1979). Kriminalisering av föroreningar av miljö m.m. BRÅ PM 1979: 6. Stockholm: BRÅ.
- Brottsförebyggande rådet (1979). Spaning efter stulna motorfordon. BRÅ PM 1979: 7. Stockholm: BRÅ.
- Brottsförebyggande rådet (1980). Likvidationsförfarandet enligt aktiebolagslagen. BRÅ PM 1980: 1. Stockholm: BRÅ.
- Brottsförebyggande rådet (1980). Beskattning av räntefria lån. BRÅ PM 1980: 2. Stockholm: BRÅ.
- Brottsförebyggande rådet (1980). Utlandsbeskattning. BRÅ PM 1980: 3. Stockholm: BRÅ.
- Brottsförebyggande rådet (1980). Informationsutbyte mellan myndigheter. BRÅ PM 1980: 4. Stockholm: BRÅ.
- Brottsförebyggande rådet (1980). Upphandling. BRÅ PM 1980: 6. Stockholm: BRÅ.
- Brottsförebyggande rådet (1981). Bokföringsbrott. BRÅ PM 1981: 1. Stockholm: BRÅ.
- Brottsförebyggande rådet (1981). Illegal keaturshandel. BRÅ PM 1981: 2. Stockholm: BRÅ.
- Brottsförebyggande rådet (1981). Dold ekonomi - kontrollnivå och samhällsmoral. BRÅ PM 1981: 3. Stockholm: BRÅ.
- Brottsförebyggande rådet (1981). Det likvida fusket. BRÅ PM 1981: 4. Stockholm: BRÅ.
- Brottsförebyggande rådet (1982). Skattebrott och skattemål. BRÅ PM 1982: 1. Stockholm: BRÅ.
- Brottsförebyggande rådet (1982). Narkotikabrottslighet. BRÅ PM 1982: 2. Stockholm: BRÅ.

Brottsförebyggande rådet (1982). Beskattning av vissa aktievinster vid utlandsflyttning m.m. BRÅ PM 1982: 4. Stockholm: BRÅ.

Brottsförebyggande rådet (1982). Återvinningsregler vid konkurs. BRÅ PM 1982: 5. Stockholm: BRÅ.

Brottsförebyggande rådet (1982). Informationsutbyte mellan myndigheter – författningsförslag. BRÅ PM 1982: 6. Stockholm: BRÅ.

Brottsförebyggande rådet (1983). Ocker. BRÅ PM 1983: 1. Stockholm: BRÅ.

Brottsförebyggande rådet (1983). Uppbördsbrott. BRÅ PM 1983: 6. Stockholm: BRÅ.

Svensson, B. (1982). De ekonomiska brotten. Apropå 3:25.

# Rådgivarna & etiken – hur blev det 20 år senare?

av Göran Rosenberg, hovrättsråd och  
vice ordförande vid Svea hovrätt

*Rådgivare som advokater och revisorer är centrala yrkesgrupper i ett ekobrottsperspektiv. I sin yrkesroll kan de både understödja brott och motverka brott. Yrkesetiken har därför stor betydelse för denna yrkesgrupp, en etik som bör skärpas.*

Orden ekonomisk brottslighet kom länge att stå mig upp i halsen. Jag hade samma reaktion inför dessa som jag kan tänka mig att en försäljare har inför en produkt som han för brödfödans skull alltid tvingas tala väl om utåt. Under de drygt fem år som jag arbetade med BRÅ:s lagstiftningsöversyn var begreppet ”organiserad och ekonomisk brottslighet” som ett mantra eller varumärke som legitimerade syftet med det som utträttades.

Det var inte så att det var något skumt eller konstigt med lagstiftningsarbetet. Men för mig i yrkesrollen som jurist kändes det efterhand som nödvändigt att frigöra sig från det perspektiv som hela tiden gällde för arbetet. Att ständigt se till att uttrycket ekonomisk brottslighet fanns med i texterna blev så småningom en leda. En helt annan sak är att det kändes som att beträda orörd mark och att det var nog så bra kvalitet i arbetet i förhållande till annat lagstiftningsarbete. Så här tjugo år senare kan jag också se tillbaka på BRÅ-tiden med glädje och tacksamhet för det arbete jag fick delta i och de många intressanta människor som jag träffade.

Jag ska belysa en fråga från BRÅ:s lagstiftningsöversyn som jag tycker är intressant att följa. Men först ska jag berätta hur det hela började för min del.

**SOMMAREN 1977 PÅ BRÅ**

Jag städslades av Sten Heckscher, som då var hovrättsfiskal, för att hjälpa till som sekreterare med det projekt som bedrevs inom BRÅ och senare ledde till den BRÅ-produkt som genom åren nog har haft störst påverkan på politiker och myndigheter, nämligen idéskissen "Nytt straffsystem". Men jag kom aldrig att arbeta med projektet. När jag sommaren 1977 började på BRÅ – efter att ha arbetat som tingsfiskal – hade nämligen justitieministern Sven Romanus just lämnat ett uppdrag till BRÅ att utreda hur en lagstiftningsöversyn mot den organiserade och ekonomiska brottsligheten skulle bedrivas.

Vi jurister som då arbetade på BRÅ som sekreterare – jag, Sten Heckscher och polissekreteraren Urban Engerstedt – fick ägna oss åt arbetet med detta uppdrag som "damp ner" på BRÅ mitt i sommaren. Arbetet skulle ske skyndsamt. Grovgörat med uppdraget fick jag utföra, med Heckscher som pådrivare och bollplank.

Jag kan gott säga att detta kortvariga arbete – som utfördes under ett antal intensiva sommarveckor och som ledde till ett formellt yttrande av BRÅ:s verkställande utskott den 20 september 1977 – har varit det mest stimulerande arbete som jag deltagit i som jurist. Att det var min första kontakt med lagstiftningsarbete över huvud taget har naturligtvis bidragit till den bestående känslan. Jag medverkade därefter som sekreterare i stort sett till slutet av det lagstiftningsarbete som skedde inom BRÅ. Men för mig är BRÅ:s yttrande ett litet pionjärarbete i sitt slag (BRÅ, 1978). För första gången i svenskt lagstiftningsarbete analyserades och diskuterades begreppet ekonomisk brottslighet – ett begrepp som har kommit att beteckna ett ihärdigt, modernt samhällsproblem och tyvärr inte bara blivit ämne för politisk viljestyrka och retorik utan även plattform för förtäckt myndighetsimperialism och karriärävlan.

**BRÅ:S ARBETE ANGÅENDE RÅDGIVARE OCH ETISKA NORMER**

Men vad var det nya i BRÅ:s förslag?

Bakgrunden till uppdraget till BRÅ att föreslå hur en lagstiftningsöversyn mot den organiserade och ekonomiska brottsligheten skulle gå till var att den av Rikspolisstyrelsen tillsatta arbetsgruppen AMOB i maj 1977 hade lagt fram sin rapport (AMOB, 1977). I rapporten teck-

nades bilden av en utbredd organiserad och ekonomisk brottslighet i landet. Materialet ansågs påvisa olika slags samband mellan regioner, branscher och personer. Dessutom pekades på samband mellan denna brottslighet och den rådgivningsverksamhet som bedrevs av vissa revisorer och advokater.

I sitt förslag till hur en lagstiftningsöversyn skulle gå till pekade BRÅ på att olika verksamheter i samhället styrs av normer av mer eller mindre utomrättslig natur. Samhällets möjligheter till insyn och kontroll över förhållandena på dessa områden var därför begränsad. Det var sannolikt att de företeelser som hänfördes till ekonomisk brottslighet kunde ha nya aspekter som inte hade kunnat förutses vid tillkomsten av många av dessa normer.

BRÅ tänkte här på normsystem av etisk natur som rör olika näringsverksamheter, i första hand de yrkesetiska normer – offentligt sanktionerade eller rekommendationer på frivillig väg – som finns inom olika verksamheter. Många av de yrkesgrupper, som styrs av sådana normer, spelar en betydelsefull roll för kontroll av annan verksamhet. Det gäller särskilt grupper med något slags auktorisation, till exempel revisorer, advokater och fastighets- och börsmäklare. Dessa grupper utövar – delvis för samhällets räkning – kontroll och rådgivning över ett brett fält.

Det var enligt BRÅ:s uppfattning inte rimligt att tänka sig en av samhället direkt utövad kontroll på de områden där sådan utövas av dessa grupper. Kontrollen skulle dels bli ineffektiv och dels förutsätta en generell kontrollnivå som knappast kunde accepteras. Enligt BRÅ:s mening fanns det i stället anledning att slå vakt om, och om möjligt utveckla, den medelbara kontroll som de nämnda yrkesgrupperna bidrar med.

#### Ett vidsträckt mandat

Den organisation som BRÅ föreslog för en lagstiftningsöversyn innebar bland annat att en arbetsgrupp skulle få uppdraget att undersöka hur samhället genom ökad insyn i och kontroll av verksamheter, där etiska normer – med eller utan förankring i lagstiftningen – har stor betydelse, kunde motverka företeelser som hör till organiserad eller ekonomisk brottslighet. Tanken var att gruppen genom sin samman-

sättning skulle kunna syssla med de etiska normer som styr advokater, revisorer, bankväsendet, värdepappersmarknaden, konsumentområdet och konkurrensen inom näringslivet. Man skulle också ta upp problemet med korruption.

Regeringens ställningstagande till BRÅ:s förslag till lagstiftningsöversyn innebar att översynen skulle ske i former som i allt väsentligt överensstämde med vad BRÅ hade föreslagit. Den aktuella arbetsgruppen skulle sålunda behandla verksamheter av mer indirekt betydelse, vilka i stor utsträckning styrs av normer av etisk karaktär

Så här i efterhand kan man nog tycka att arbetsgruppen fick ett orealistiskt vidsträckt mandat. Gruppen, som började arbeta efter årsskiftet 1977/78, hade dåvarande Bankinspektionens generaldirektör Sten Walberg som ordförande och mig som sekreterare. Den kom att utarbeta två promemorior, en om advokater och en om revisorer (BRÅ, 1979 och 1978). Etiska normer på andra områden blev aldrig behandlade av gruppen och behandlades inte heller i övrigt inom ramen för BRÅ:s lagstiftningsöversyn.

Jag tycker att det nu tjugo år senare kan vara intressant att se hur det har gått med den medelbara kontrollen för att motverka ekonomisk brottslighet. När det gäller till exempel fastighetsmäklare liksom bank- och värdepappersverksamhet – finansmarknaden – har vi på 1990-talet fått en ordentlig utveckling av lagstiftningen i jämförelse med förhållandena på slutet av 1970-talet. Men hur har det gått med revisorer, advokater och andra ekonomiska eller juridiska rådgivare?

#### RÅDGIVNINGSLAGEN

På förslag av kommissionen mot ekonomisk brottslighet infördes rådgivningslagen<sup>1</sup> år 1985. I själva verket hade mer än ett embryo, till det lagförslag som kommissionen byggde vidare på, arbetats fram inom BRÅ:s lagstiftningsöversyn.

Genom rådgivningslagen infördes en ny straffrättslig sanktion, rådgivningsförbud, och en ny straffbestämmelse. Bestämmelsen innebär att den som, i utövningen av rådgivningsverksamhet i en juridisk eller ekonomisk angelägenhet, av grov oaktsamhet främjar en straffbelagd handling kan dömas för vårdslös rådgivning till böter eller

1) Lagen (1985:354) om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m.m.



fängelse i högst två år. Lagen tar sikte på yrkesmässig rådgivningsverksamhet som riktar sig till allmänheten och således inte på vad som sker internt hos till exempel ett företag.

Rådgivningslagen utgör en straffrättslig reglering. Straffbestämelsen om vårdslös rådgivning anknyter till de allmänna reglerna i brottsbalken (BRB) om medverkan till brott, på så sätt att ansvar för vårdslös rådgivning inte ska ådömas när rådgivaren redan enligt dessa allmänna regler kan dömas för medverkan till huvudmannens brott.

Det har hittills relativt sällan förekommit att rådgivningslagen tillämpats genom att åklagare i brottmål yrkat straffansvar eller rådgivningsförbud enligt lagen. Ännu ovanligare är naturligtvis att domstol har ålagt sådant straffansvar eller meddelat sådant förbud. Men det betyder inte att lagen saknar den avhållande effekt som väl är meningens med all strafflagstiftning.

Lagen har emellertid diskuterats och kritiserats i den juridiska litteraturen (Axberger, 1988; Wennberg, 1995/96; Kleineman, 1999). Avgränsningen av lagens tillämpningsområde – huruvida den omfattar inte bara råd i den meningen att ett visst handlingssätt rekommenderas utan också konkreta åtgärder för att omsätta ett råd i praktiken – har prövats i rättsfallet NJA 1995 s. 505. En översyn av rådgivningslagen har mynnat ut i förslag om vissa förändringar, bland annat om en utvidgning av lagens tillämpningsområde (SOU 1998:47).

Rådgivningslagen är tillämplig även på förfaranden hos advokater och revisorer, och en talan om rådgivningsförbud mot en advokat eller en kvalificerad – dvs. av Revisorsnämnden auktoriserad eller godkänd – revisor får väckas först efter hörande av Sveriges advokatsamfund respektive Revisorsnämnden (4 § andra stycket). Att lagen kan komma i konflikt med de etiska regler som gäller på dessa yrkesområden har uppmärksammats<sup>2</sup>.

Min uppfattning är att rådgivningslagen inte har någon stor betydelse för den potential som BRÅ pekade på och som ligger i att samhället använder de seriösa rådgivarnas verksamhet för att motverka ekonomisk brottslighet.

När det gäller professionella men helt oseriösa ekonomiska eller juridiska rådgivare – vare sig det är fråga om en advokat, kvalificerad

2) Se NJA 1995 s. 505, särskilt s. 531, och SOU 1998:47 s. 193 f.

revisor, registrerad fastighetsmäklare, försäkringsmäklare, redovisningskonsult eller en person med någon annan yrkestitel, med eller utan organisationstillhörighet – ger rådgivningslagen naturligtvis ett utrymme för ingripanden vid sidan av det i strafflagstiftningen i övrigt kriminaliserade området avseende rådgivares och andra medhjälparens medverkan till brott. Men som ett instrument för att bygga på de seriösa rådgivarnas verksamhet tycker jag att den är tämligen ointressant.

Jag tror fortfarande att BRÅ:s tanke på en uppstramning av yrkesetikern, för att motverka den ekonomiska brottligheten, är den riktiga. Men vad har då hänt med yrkesetikern under det tjugotal år som har förflutit sedan BRÅ förde fram tanken?

### REVISORERNA

#### BRÅ-gruppens rekommendationer

BRÅ:s arbetsgrupp föreslog vissa förändringar av revisorsrollen som jag här lämnar åt sidan<sup>3</sup>. Gruppen gick även igenom revisorsorganisationernas – Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR, Svenska Revisorsamfundet SRS och Sveriges Redovisningskonsulters Förbund SRF – etiska regler.

Arbetsgruppen fann ett gemensamt drag hos de etiska reglerna som hade antagits av organisationerna, nämligen att de i huvudsak tog sikte på en revisors förhållande till klienten och kollegorna. Det fanns inga preciserade regler om hur en revisor hade att uppträda i förhållande till andra intressenter än uppdragsgivaren. Kretsen av intressenter med avseende på revisorns granskningsverksamhet i företagen var visserligen föremål för återkommande diskussioner såväl inom som utom revisorskåren. Att det allmänna och allmänheten hörde till denna krets stod enligt arbetsgruppens mening emellertid klart. Detta följde av den ställning som lagstiftningen hade tillerkänt revisorn i fråga om revision.

Också på sådant konsultarbete – exempelvis rådgivning – som en revisor bedriver vid sidan av revisionsuppdrag borde etiska krav ställas. Beträffande en sådan etisk regel förde BRÅ-gruppen särskilt fram klientens intresse av att inte onödigtvis komma i konflikt med myndighe-

3) Inte minst genom de ändringar som, med verkan fr.o.m. år 1999 (SFS 1998:760), har genomförts i aktiebolagslagens (1975:1385) regler om revision – särskilt genom reglerna om åtgärder vid brottsmisstanke (38-40 §§) – har det senare skett en utveckling i lagstiftningen i linje med BRÅ-gruppens tankegångar.

terna och att i sådana sammanhang behöva schavottera inför allmänheten. Det var rimligt att klienten kunde lita på att en revisor hade sådan kompetens att sådana situationer undveks så långt det var möjligt.

När det gäller förfaranden som riktar sig mot det allmänna var frågan om skatteflykt viktig. BRÅ-gruppens resonemang byggde på att en lagstiftning om skatteflykt infördes, vilket ju också skedde<sup>4</sup>. Genom en sådan klausul på skatteområdet måste nämligen, menade gruppen, utrymmet krympa där oklarhet råder om den skattemässiga bedömningen av ett visst förfarande. Gruppen avsåg inte att motverka legitim skatteplanering, vilket framgick av att etikregeln knöt an just till den tilltänkta skatteflyktsklausulens tillämpning. Gruppen underströk att regeln tog sikte endast på uppenbara fall, dvs. fall som vid ett förnuftigt betraktelsesätt framstår som ett kringgående av lag. Motsvarande synsätt borde enligt gruppen gälla också på andra områden än skatteområdet, till exempel den associationsrättsliga lagstiftningen och, givetvis, BrB:s bestämmelser om förmögenhetsbrotten.

BRÅ-gruppen betonade slutligen, för att undvika missförstånd, att den tilltänkta regeln inte i något fall skulle utgöra hinder för en revisor att lämna upplysning om innehållet i gällande rätt. Likaså underströks att någon skyldighet att särskilt beakta myndigheternas intressen inte skulle åvila en revisor. Inga anspråk borde ställas på honom att verka som en ”förlängd arm” för exempelvis skattemyndigheterna.

Arbetsgruppens överväganden när det gäller en revisors roll som rådgivare mynnade ut i att gruppen rekommenderade revisorsorganisationerna att komplettera sina etiska regler med vissa uttalanden. Dessa innebar att en revisor ska avhålla sig från att genom rådgivning eller annat aktivt arbete medverka i lagstridig handling eller i handling som uppenbarligen innebär kringgående av lag, vare sig förfarandet riktar sig mot en enskild eller mot det allmänna. Han ska inte heller aktivt medverka i förberedelser som, enligt vad revisorn vet eller har grundad anledning att anta, syftar till sådana handlingar. Uttalandena innebar samtidigt att revisorn inte har skyldighet att särskilt tillvarata myndigheternas intressen.

4) En lag om skatteflykt infördes ursprungligen år 1980 och skärptes år 1983. Lagen avskaffades fr.o.m år 1993 men återinfördes den 1 juli 1995 i den lydelse som den hade vid upphävandet, med några lagtekniska justeringar. Den nu gällande lagen (1995:575) om skatteflykt skärptes år 1997 på nytt i vissa avseenden.

Vad hände med rekommendationerna?

Om man granskar utformningen av revisorsorganisationernas etiska regler vid utgången av 1990-talet, finner man att BRÅ-gruppens rekommendationer inte har fått något påtagligt genomslag.

*Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR* omfattar de flesta av Sveriges cirka 2 300 auktoriserade revisorer (år 1999). I FAR:s vägledande regler om god revisors sed, som reviderades språkligt år 1998, har reglerna om yrkesutövningen fått ett tillägg om en FAR-ledamots uppdrag som konsult, alltså vid sidan av revisionsverksamheten. Här sägs att samma krav i princip gäller i konsultverksamheten som i revisionsverksamheten. Det betonas att FAR-ledamotens insats ska präglas av självständighet och objektivitet och att denne över huvud taget ska uppträda så att hans eller hennes oberoende ställning till klienten inte kan ifrågasättas.

*Svenska Revisorsamfundet SRS* har cirka 1 600 kvalificerade revisorer som medlemmar (år 1999). SRS etiska regler har i och för sig utvecklats betydligt i förhållande till läget då BRÅ-gruppen gjorde sina rekommendationer. Men i det nu aktuella avseendet går reglerna inte längre än FAR-reglerna utan överensstämmer i fråga om konsultuppdrag innehållsmässigt med motsvarande regler hos FAR.

*Sveriges Redovisningskonsulters Förbund SRF* har cirka 1 100 ledamöter som anlitas av ungefär 100 000 företag som redovisningskonsulter (år 1999). SRF:s etiska regler ("god redovisningsbyråsed") för sina ledamöter, godkända redovisningskonsulter, har varit oförändrade sedan år 1987. Reglerna kan inte sägas innehålla några element av det som BRÅ-gruppen rekommenderade.

Däremot innehåller SRF:s "riktlinjer" – för den som är av SRF godkänd redovisningskonsult – flera uttalanden om god redovisningsbyråsed som är av intresse, även om uttalandena ter sig modesta och i många fall självklara. Exempelvis sägs att det är god redovisningsbyråsed att informera kunden om tänkbara påföljder i samband med obestånd, och att göra kunden uppmärksam på reglerna om olovlig vinstutdelning och låneförbudet i aktiebolagslagen, liksom att informera kunden om tänkbara påföljder såväl skatterettsligt och civilrättsligt som straffrättsligt vid sådan överträdelse.

Till dessa riktlinjer av SRF har fogats exempel på skrivelser från

redovisningskonsulten till kunden. I skrivelsen om obestånd sägs bland annat att styrelseledamöterna i ett aktiebolag riskerar straffpåföljd enligt BRB, om styrelsen i en sådan situation fortsätter rörelsen under förbrukande av avsevärda medel, och att även andra brott kan aktualiseras i en obeståndssituation, varför extra försiktighet är påkallad. I exemplet på skrivelse från konsulten till kunden om låneförbud och vinstutdelning erinras om straffskalan vid brott mot låneförbudet och om att de som medverkar till olovlig vinstutdelning är skadeståndsansvariga. Det sägs också att det är god redovisningsbyråsed att informera kunder om tänkbara påföljder i det fall skatter och avgifter inte betalas i rätt tid. Till detta uttalande har fogats ett exempel på skrivelse från konsulten till kunden, i vilken sägs bland annat att det allmänna ser allvarligt på överträdelser när det gäller skatter och/eller avgifter som inte betalas i tid och att aktiebolagets styrelseledamöter kan bli personligen betalningsansvariga.

#### **ADVOKATERNA**

##### BRÅ-gruppens rekommendationer

Även på advokatombudet lämnade BRÅ-gruppen vid sidan av yrkesetikerna olika förslag och rekommendationer som jag här förbigår. Möjligen bör det nämnas att gruppen tog upp frågan om myndigheternas kommunikationer med Advokatsamfundet. Här rekommenderade gruppen att myndigheter som i sin verksamhet iakttar anmärkningsvärda förhållanden i fråga om en advokats handlande skulle fästa samfundets uppmärksamhet på saken. Hur denna rekommendation har slagit ut i praktiken har jag inte något grepp om. Jag vet emellertid att det förekommer att domstolar, liksom före gruppens rekommendation, skickar över exempelvis protokoll till samfundets styrelse för kännedom.

Advokatsamfundet har sedan länge haft en utvecklad yrkesetik. Reglerna kommer sedan år 1971 till uttryck i de vägledande reglerna om god advokatsed. BRÅ-gruppen rekommenderade Advokatsamfundet att komplettera dessa regler med uttalanden av följande innebörd. En advokat får i sin verksamhet inte främja orätt. Han ska avhålla sig från att genom rådgivning eller annat aktivt arbete medverka i handling som, enligt vad han inser eller bör inse, är lagstridig eller

uppenbarligen innebär kringgående av lag. Detta gäller vare sig förfarandet riktar sig mot någon enskild eller mot det allmänna. Advokaten ska inte heller aktivt medverka i förberedelser som, enligt vad han inser eller bör inse, syftar till sådana handlingar. Vad som nu har sagts innebär inga inskränkningar i en advokats rätt och skyldighet att lämna upplysning om innehållet i gällande rätt. Inte heller medför det skyldighet för denne att särskilt tillvarata myndigheternas intressen.

Vad hände med rekommendationerna?

I det lagstiftningsärende där regeringen tog ställning till ett av BRÅ-gruppens lagförslag (om så kallat försvararjäv) berörde föredragande statsrådet gruppens rekommendation om en komplettering av de vägledande reglerna om god advokatsed (prop. 1981/82:57, s.10). Föredraganden anförde att, även om en sådan generalklausul som gruppen hade rekommenderat inte skulle komma att innehålla något principiellt nytt, den ändå kunde vara till nytta för både advokater och allmänheten, bland annat genom att advokaternas skyldigheter mot det allmänna klart slogs fast.

År 1984 reviderades de vägledande reglerna om god advokatsed och fick den lydelse de nu har. I 1 § infördes ett nytt andra stycke enligt vilket en advokat inte får främja orätt.

I kommentaren till förbudet mot att främja orätt uttalas bland annat följande. Kravet på iakttagande av god advokatsed leder till begränsningar i handlingsfriheten vid tillvaratagande av klientens intressen. Sålunda medför hänsynen till rättsordningen samt till motparten och tredje man att en advokat i sin yrkesutövning inte får begagna alla till buds stående medel. Att en advokat inte får medverka till brott är självklart, men han får inte heller jämna vägen för någon annans brottsliga verksamhet eller främja klientens intressen på ett otillbörligt sätt. Han ska exempelvis inte medverka till en rättshandling, som är ogiltig enligt avtalslagens regler, och han ska avböja varje uppdrag som går ut på att någon ska vilseledas eller annars otillbörligen förmås att företa en rättshandling. Han ska också avstå från uppdrag som måste leda till att annans rätt kränks. Inte heller får han medverka till att skriftliga handlingar upprättas för skens skull eller

ges osant innehåll. Han ska inte låna sig till att upprätta avtal eller andra skriftliga handlingar av sådant innehåll att det kan befaras att de kommer att brukas i otillbörligt syfte. För att kravet på iakttagande av god advokatsed ska uppfyllas är det sålunda inte tillräckligt att advokaten förvissar sig om att det förfaringssätt som han rekommenderar eller annars medverkar till inte är lagstridigt. Av en advokat måste fordras att han handlar på ett sätt som främjar hederlighet och redbarhet inom rättslivet, inte på ett sätt som verkar i motsatt riktning.

En utredning – Advokatkommittén – har gjort en översyn av Advokatsamfundets disciplinverksamhet och tillsynen över advokatverksamheten i övrigt (SOU 1999:31). Enligt direktiven skulle översynen omfatta bland annat frågor som rör kraven på en advokat och advokatetiken i den utsträckning som bedömdes nödvändigt. Kommittén har emellertid inte diskuterat de etiska frågorna utan skjutit in sig på tillsynen över advokatväsendet och organisationen av den disciplinära verksamheten.

I betänkandet, som lades fram år 1999, uttalar kommittén att den kritik som har riktats mot advokatkåren i riksdagsmotioner och massmedier huvudsakligen består av påståenden om att advokater i icke obetydlig omfattning skulle ägna sig åt brottslig verksamhet, främst ekonomisk sådan. Kommittén har inte funnit fog för dessa beskyllningar. I några fall har en advokat dömts för medverkan vid brott och i ytterligare några fall har en advokat beslagits med att ha bistått en klient på ett sätt som visserligen inte är brottsligt men klart oetiskt. Kommittén uttalar att rent kriminella handlingar givetvis är en fråga för polis och åklagare att utreda. I den mån en advokat blivit dömd för brott, eller det under utredningen har kommit fram så starka misstankar mot honom att han inte längre åtnjuter förtroende, har såvitt kommittén kunnat se Advokatsamfundet regelmässigt ingripit på eget initiativ och beslutat om disciplinär åtgärd.

#### **RÅDGIVARNAS YRKESETIK I FRAMTIDEN**

Hur ska man då se på advokaternas och revisorernas yrkesetik så här tjugo år efter BRÅ-arbetet?

Advokatkommitténs uttalanden med anledning av påståendena

om advokaters inblandning i ekonomisk brottslighet tycker jag är misstänkt lika de uttalanden som BRÅ-gruppen gjorde tjugo år tidigare. Det betyder nog inte att hälsan tiger still och att det saknas anledning att ytterligare utveckla yrkesetiken på advokatområdet. Som jag ser det belyser det snarare svårigheterna att – med hjälp av yrkesetiken och kontrollen av dess efterlevnad – identifiera sådana situationer där osund rådgivningsverksamhet lätt kan förekomma. Att sådana situationer alltid kommer att uppstå tycker jag att man inte behöver tvivla på.

Jag tror att det förhåller sig ungefär så här med yrkesetiken. En yrkesutövare som är riktigt seriös, på grund av sin personliga natur, behöver inga etiska regler för sin verksamhet. Han eller hon följer en inre kompass, som är inställd på de ideal som han eller hon i sin yrkesroll – medvetet eller omedvetet – har satt upp för verksamheten. Den yrkesutövare som, utan att tillhöra den förstnämnda gruppen av naturligt seriösa yrkesutövare, vill vara seriös – även om det inte rör sig om några moraliska utan långsiktiga, ekonomiska motiv – behöver däremot yrkesetiska regler som moraliska riktmärken för verksamheten. För den som är en oseriös yrkesutövare, utan att för den skull vara en kriminell person, kan yrkesetiska regler ha en avhållande eller avskräckande funktion när det gäller tveksamma förfaranden. För den skrupelfrie eller direkt kriminelle yrkesutövaren saknar yrkesetiken däremot i allt väsentligt betydelse.

När det gäller lagstiftningsnormer – särskilt de straffrättsliga – tror jag att de egentligen inte kan få någon större betydelse för yrkesetiska frågor. Möjligheterna att genom lagstiftning utmejsla en yrkesmässigt verksam rådgivares ansvar, för att denne inte genom sitt handlande underlättar förutsättningarna för ekonomisk brottslighet, har en påtaglig begränsning. Lagstiftning på detta område och i detta syfte skulle underkastas rättssäkerhetskrav som närmar sig de krav som ställs på straffrättslig lagstiftning<sup>5</sup>.

Som jag ser det skulle lagstiftning därför vara ett alltför trubbigt verktyg. Enligt min mening borde de av yrkesutövarna själva antagna etiska reglerna kunna få en utformning som tillgodoser det aktuella syftet.

5) Jämför skyddet för näringsfriheten som det har kommit till uttryck i 2 kap. 20 § regeringsformen och motiven till lagen (1986:436) om näringsförbud.



## Behövs det skärpta regler?

Men hur är det med de nuvarande etiska reglerna för advokater och revisorer? Finns det verkligen behov av en skärpning av reglerna och är det möjligt att utforma en sådan på ett realistiskt sätt?

Jag vill genast säga att jag tycker att det i de vägledande reglerna om god advokatsed har gjorts en ordentlig markering av problematiken genom uttalandena om förbudet mot att främja orätt. Mycket av det som går att sätta på pränt har härigenom också kommit på pränt. Men det går naturligtvis alltid att komma längre. Jag ska avslutningsvis återkomma till denna fråga.

Den fråga som jag anser vara mest problematisk i sammanhanget är emellertid den obalans som finns mellan advokaternas och revisorernas yrkesetiska regler när det gäller rollen som rådgivare i juridiska eller ekonomiska frågor. Min genomgång visar att revisorsorganisationerna för denna roll har etiska regler som är rudimentära i förhållande till advokatkårens regler. Eftersom ekonomer och jurister på många områden kan utföra ungefär samma tjänster som rådgivare gentemot klienter, är det naturligtvis otillfredsställande att de seriösa yrkesutövarnas organisationer fortfarande inte har en enhetlig etisk standard.

Jag tycker också att det är uppenbart att den yrkesetiska obalansen i rådgivarrollen kommer att bli mer och mer problematisk. Vad jag tänker på är den utveckling som har pågått under 1990-talet med gränsöverskridande mellan revisions- och advokatbyråernas verksamhet och personal. Det mest oroande är att advokater anställs vid revisionsföretag, vilket medför att de måste lämna ledamotskapet i Advokatsamfundet och därmed inte längre är underkastade advokatetikern. Med tanke på revisorsorganisationernas svagt utvecklade yrkesetik för rådgivarrollen – i vart fall som etiken har kommit till uttryck i skrivna regler och om jag bortser från Revisorsnämndens verksamhet när det gäller de kvalificerade revisorerna – tror jag att detta är en negativ utveckling för samhället.

Hur den allestädes pågående ”EU-anpassningen” kommer in i bilden här tycker jag är svårt att få grepp om. EU har hittills på några områden vidtagit eller föreslagit åtgärder som har betydelse för problemen med rådgivare och ekonomisk brottslighet.

Direktivet (98/5/EG) om att underlätta för advokater att arbeta i andra medlemsstater innebär sålunda att en advokat måste följa de etiska reglerna i det land där han eller hon arbetar. En utländsk advokat som verkar i Sverige är alltså underkastad inte bara hemlandets etiska regler utan även Advokatsamfundets vägledande regler om god advokatsed.

Vidare innebär förslaget om ändringar i direktivet om penningtvätt (91/308/EEG) att yrkesgrupper, som kan bli involverade i penningtvätt eller utnyttjas av sådana som ägnar sig åt penningtvätt, ska vara skyldiga att bland annat rapportera misstankar om penningtvätt till vederbörande myndigheter. Bland sådana yrkesgrupper nämns redovisningsansvariga, advokater, skatterådgivare och revisorer. De problem som uppstår här när det gäller tystnadsplikten för advokater har uppmärksammats.

Hur skulle yrkesetiken för rådgivarrollen kunna skärpas?

Jag kan inte här närmare utveckla på vilket sätt utformningen av yrkesetiken för rådgivarrollen skulle kunna skärpas med avseende på problemen med ekonomisk brottslighet. Avslutningsvis ska jag bara ta upp ett par hållpunkter, nämligen frågan om hur långt en rådgivares rätt att informera om gällande rätt sträcker sig och frågan om sambandet mellan rådgivarens yrkesetik och skadeståndsansvar.

Rätten att upplysa om gällande rätt kan tyckas vara självklar. Man bör ju tänka på den inom straffrätten knäsatta principen om att var och en är skyldig att känna till lagen, såtillvida att okunskap om en straffrättslig bestämmelse som regel inte befriar från ansvar (24 kap. 9 § BrB). Att upplysa en klient om vad som står i lag- och andra författningsbestämmelser måste vara tillåtet – för att inte säga en skyldighet i vissa fall. Detsamma måste gälla om innehållet i rättspraxis, dvs. den etablerade tillämpning av en författningsbestämmelse som sker av domstolar och andra myndigheter.

Sedan börjar det bli svårare. Den som är jurist har i sitt tänkande tillägnat sig en teknik för att bedöma var gränsen går för förfaranden som faller inom eller utom räckvidden för en författningsbestämmelse, vare sig det sker genom tolkning av bestämmelsen i sig eller genom kunskap om tillämpningen i rättspraxis. I denna teknik kan

ingå att använda sig av teoretiska exempel som belyser var gränsen går. Inte sällan kan sådana exempel röra situationer där bevissvårigheter skulle uppstå för myndigheterna om "mentala" förhållanden, exempelvis huruvida den enskilde vid ett visst handlande har eller inte har en avsikt att göra något ytterligare nu eller i framtiden. I ett sådant fall vet juristen att oavsett bevissvårigheterna kan rättsläget vara sådant att ett visst förfarande är det enda tillåtna medan andra förfaranden således är otillåtna.

#### Gråzon och yrkesetik

Situationerna och bevissvårigheterna ser självfallet olika ut från område till område. Men här uppkommer enligt min mening en gråzon, där frågan om vad som bör vara tillåtet enligt yrkesetiken gör sig gällande. Jag har uppfattningen att det inte bör anses vara etiskt godtagbart för en yrkesmässigt verksam rådgivare att upplysa en klient om sådana handlingsmönster, där det till följd av bevissvårigheter kan vara omöjligt för domstolar eller andra myndigheter att underkänna, bestraffa etc. ett förfarande som i sig – vid en bedömning av samtliga relevanta omständigheter – skulle anses vara otillåtet.

Särskilt när det är fråga om en ny klient eller en klient om vilken rådgivaren har fog för att misstänka att denne väljer just det handlingsalternativ som principiellt sett är otillåtet, men där bevissvårigheterna gör att det otillåtna inte kan framträda för myndigheterna, bör enligt min mening yrkesetiken förhindra att klienten får upplysningar av rådgivaren om alternativet. Med upplysningar avser jag just enbart information om – och alltså inte också rekommendation av eller annan psykisk eller fysisk medverkan till – ett visst handlande.

I ett sammanhang som detta är det en oavvislig skyldighet att vara konkret. Även om jag medger att det är svårt, ska jag ge några exempel.

Ett bra exempel från straffrätten på bevissvårigheter – även om det inte är typiskt för en rådgivares befattning med ekonomisk brottslighet – är den form av bedrägeri som brukar kallas kreditbedrägeri, dvs. då bedrägeri begås i samband med kreditavtal. Ett sådant brott kan nämligen begås inte bara då den tilltänkta gäldenären vilseleder om sin betalningsförmåga. Det räcker för straffansvar att denne vilseleder om sin betalningsvilja, alltså om sin ambition att betala då han

har utfäst sig att betala. Det säger sig självt att en åklagare i ett sådant fall har stora bevissvårigheter. I allmänhet är det de efterföljande – yttre – omständigheterna som kan utgöra tillräcklig bevisning om sådan bristande betalningsvilja har förelegat så att ett brott begåtts.

Ett annat exempel är skenrättshandlingar, alltså vad som ser ut som verkliga rättshandlingar – avtal eller ensidiga viljeförklaringar – men där de agerande inte har handlat, eller inte har för avsikt att handla, som exempelvis ett dokument ger vid handen. Det kan röra sig om skuldebrev eller köpe- eller hyreskontrakt som ger sken av att dispositioner har skett eller kommer att ske av angivna personer eller andra rättssubjekt. Skattemyndigheter eller åklagare har tydliga problem att överbrygga de svårigheter som uppstår att med bevisning släcka det sken som ett sådant dokument kan ge.

#### När resurser saknas för kontroll

Problemet med bevissvårigheter kan naturligtvis utvecklas. Det kan gälla avsikter och andra mentala förhållningssätt, alltså vad som rör sig i den enskildes hjärna. Men det kan också vara fråga om yttre förhållanden, till exempel att myndigheternas resurser eller organisation för att utöva kontroll på ett visst område har brister. En sådan situation kan innebära att en myndighet på ett visst område inte brukar utföra kontroll av ett förhållande på grund av att kontrollen förutsätter inspektion eller besiktning som är resurskrävande. Här rör det sig för den enskilde om en bedömning av risken för upptäckt.

Enligt min mening ska en yrkesmässigt verksam rådgivare – av etiska skäl – inte få ställa sig till förfogande med upplysning om hur verkligheten är beskaffad i dessa fall. Det bör sålunda enligt min mening inte anses vara etiskt korrekt att – för att ta ett vanligt och okomplicerat exempel – upplysa en klient om att en skenrättshandling av viss typ kan användas för att göra skatteavdrag, eftersom det kan vara svårt för skattemyndigheterna att visa att den civilrättsliga dispositionen inte har det innehåll som görs gällande skatterettsligt. Situationen faller enligt min mening, även om det inte är fråga om mer än att lämna upplysningar och inte också att medverka till ett handlande, utanför rätten att upplysa om gällande rätt. Informationen avser ju något mera än lagens innebörd.

Jag har förståelse för att den ordning som jag har skisserat här kan framstå som moralistisk. Man kan även fråga sig om rådgivaren har möjligheter att begagna sig av sina kunskaper för sina egna dispositioner och handlingar. Men jag tror att det i så fall är en orättvisa man får leva med och som för övrigt finns på alla områden där människor, oavsett om det är professionella aktörer eller inte, har särskilda kunskaper som man kan utnyttja för sitt eget handlande.

#### Rådgivarens ansvar gentemot klienten

Slutligen vill jag peka på en annan aspekt av yrkesetiken som redan BRÅ-gruppen förde fram, nämligen att skyldigheten att tillgodose klientens intressen, mera än samhällets, kan innebära ett ansvar för att klienten inte blir inblandad i tvivelaktiga transaktioner som kan leda till skada för denne i form av straffansvar, skattetillägg, skadestånd etc. I domstolarna förekommer skadeståndsmål där rådgivare har stämts av sina klienter för att dessa lidit sådan skada till följd av rådgivarnas handlande eller passivitet. I ett sådant fall kan det ha "gått snett" mellan rådgivaren och klienten, på grund av att den konstruktion som rådgivaren har tillhandahållit klienten underkänts av myndigheterna.

Jan Kleineman har i sin analys av det etiska och rättsliga ansvaret för skatterådgivning pekat på att de etiska principerna för advokater och revisorer utgör en del av den rättsliga culpabedömningen vid prövningen av skadeståndstalan, och att dessa normer bör vara vägledande vid sådana bedömningar även för andra yrkesutövare i motsvarande klientsituationer. Den som söker "tveksamma råd" – genom att rådet syftar till att minska skattskyldighetens omfattning – ska åtnjuta samma skydd av rättsordningen som den som söker råd i okontroversiella frågor (Kleineman, 1999:12, 16, 19). Kleineman har uppfattningen att den etiska dimensionen inte bör få någon särskild betydelse så länge rådgivningen inte, om den hade förverkligats, hade innefattat ett främjande av orätt (jfr 1 § andra stycket i de vägledande reglerna om god advokatsed).

Kleinemans inställning avviker från en mer puristisk syn som Anders Vinding Kruse har gett uttryck för med avseende på norsk rätt (Kleineman, 1999:31f., 33). Kruses uppfattning innebär närmast att

en rådgivare, som underlåter att upplysa klienten om tvivelaktiga handlingsmöjligheter, inte kan göras ansvarig för den skada som underlåtenheten kan leda till i form av exempelvis uteblivna skatteavdrag för klienten.

Frågan om sambandet mellan yrkesetiken och den rättsliga culpabedömningen vid prövningen av skadeståndsanspråk från en klient mot en rådgivare är komplicerad. Jag tror emellertid för min del att de seriösa organisationerna får ett incitament att skärpa de etiska reglerna, om revisorer, advokater och andra ekonomiska eller juridiska rådgivare skadeståndsvägen mer frekvent åläggs ett ansvar gentemot klienter för uppdrag där det har gått snett. Detta gäller även om det finns ansvarsförsäkringar.

De etiska reglerna markerar nämligen ramen för rådgivarens avtalsmässiga skyldigheter gentemot klienten. En rådgivare som håller sig inom ramen för sådana regler löper mindre risk än annars att ådra sig skadeståndsansvar för tvivelaktiga transaktioner som han har medverkat till – och som gått snett och därigenom lett till skada för klienten – eller underlåtit att medverka till, vilket lett till skada för klienten i form av exempelvis uteblivet skatteavdrag.

Tyvärr föder förändringar av detta slag alltid en marknad för oseriösa rådgivare. Denna effekt är ofrånkomlig, men utgör enligt min mening inte något argument mot en skärpt yrkesetik.

## Litteratur

AMOB (1977). Organiserad och ekonomisk brottslighet. Ett åtgärdsförslag. Arbetsgruppen mot organiserad brottslighet (AMOB). Stockholm: RPS.

Axberger, H.-G. (1988). Eko-brott, Eko-lagar och Eko-domstolar. BRÅ forskning 1988: 3. Stockholm: BRÅ. Allmänna Förlaget

Brottsförebyggande rådet (1978). Revisors verksamhet. BRÅ PM 1978: 2. Stockholm: BRÅ.

Brottsförebyggande rådet (1978). Överväganden angående former och riktlinjer för lagstiftningsåtgärder mot den s.k. organiserade och ekonomiska brottsligheten. BRÅ PM 1978:5. Stockholm: BRÅ.

Brottsförebyggande rådet (1979). Advokatverksamhet. BRÅ PM 1979: 8. Stockholm: BRÅ.

Kleineman, J. (1999). Etiskt och rättsligt ansvar för skatterådgivning. Bidrag till Nordiska juristmötet år 1999.

SOU 1999:31. Tillsyn över advokater m.m. Betänkande av Advokatkommittén. Stockholm: Fritzes.

Wennberg, S. (1995–96). La Reinemålet och frågan om ansvar enligt rådgivarlagen. Juridisk Tidskrift 3: 840–847.

# Sekretesslagen & brotts- bekämpningen

av Claes Eklundh, chefsjustitieombudsman  
vid Riksdagens ombudsmän, JO



*Ekobrottsbekämpningen ska vara effektiv. Samtidigt måste rättsstaten värna om den enskildes integritet. I detta spänningsfält finns sekretessreglerna, som sätter gränserna för myndigheternas informationsutbyte. Hur denna ekvation ska gå ihop är en lika aktuell fråga i dag som för tjugo år sedan. I själva verket är sekretesslagstiftningen ett aldrig avslutat arbete.*

#### 1980 ÅRS SEKRETESSLAG

Den demokratiska rättsstaten kännetecknas bland annat av en rättsordning som dels skyddar den enskildes legitima intressen såväl gentemot andra enskilda som mot det allmänna, dels utmärks av stabilitet och förutsebarhet. I regeringsformens första kapitel slås fast att den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten.

Att bekämpa och förebygga brott hör otvivelaktigt till de offentliga organens centrala uppgifter. I en rättsstat får emellertid den offentliga verksamhetens mål inte uppnås med vilka metoder som helst. Den offentliga makten ska – också detta enligt regeringsformen – utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

Vad som närmare ligger i detta krav framgår i första hand av regeringsformens kapitel om grundläggande fri- och rättigheter. Man finner där regler som skyddar sådana för det demokratiska styrelseskicket grundläggande värden som yttrande- och informationsfriheterna, mötes- och demonstrationsfriheterna, föreningsfriheten och religionsfriheten. Där finns också regler som på olika sätt begränsar möjligheterna för de offentliga organen att i samhällets brottsbekämpande verksamhet ingripa i den enskildes integritetssfär. Mot önske-

målet om effektivitet i den offentliga verksamheten står således i rättsstaten ett krav på rättssäkerhet för den enskilde.

Denna spänning mellan effektivitet och rättssäkerhet syns tydligt också i det regelsystem som gäller sekretessen i det allmännas verksamhet till skydd för enskildas förhållanden. Mot intresset av att bereda den enskilde skydd mot obehörig insyn i hans eller hennes personliga och ekonomiska förhållanden står här behovet av samverkan myndigheterna emellan, exempelvis i syfte att främja effektiviteten i statens brottsbekämpande verksamhet.

Men också andra centrala värden i vårt styrelseskick gör sig gällande i sammanhanget. Man kan här först och främst peka på grundlagsreglerna om allmänna handlingars offentlighet, som ger uttryck för allmänhetens berättigade krav på insyn i och kontroll av den offentliga verksamheten. Också grundlagsskyddet för de offentliganställdas yttrandefrihet finns med i bilden. Sekretessregler innebär begränsningar av allmänhetens möjligheter till insyn i myndigheternas arbete, oavsett om insynen tar sig formen av studium av myndigheternas handlingar eller sker genom att den enskilde befattningshavaren muntligen lämnar uppgifter om sin verksamhet.

Det är uppenbart att det här är fråga om känsliga och svåra avvägningar, som inte kan göras annat än genom ett komplicerat regelsystem. Lika uppenbart är att varje förändring i balansen mellan de olika motstående intressena måste föregås av grundlig eftertanke. Det är därför inte förvånande att tillkomsten av 1980 års sekretesslag föregicks av ett långvarigt och omfattande lagstiftningsarbete och att resultatet av detta arbete blev ett utförligt och detaljerat regelsystem.

#### Förändringarnas 70-tal

Jag kom som rättssakkunnig i Justitiedepartementet att delta i lagstiftningsarbetet redan på ett ganska tidigt stadium. Min första uppgift blev att, som ett led i arbetet på följdlagstiftningen till den nya regeringsformen, utarbeta förslag till en lagstiftning om offentliga funktionärers tystnadsplikt. Lagstiftningen skulle göra det möjligt att, även sedan den nya regeringsformen trätt i kraft, i huvudsak behålla tidigare rättsläge i fråga om tystnadsplikt (prop. 1975:8). Förslaget avsågs emellertid av riksdagen, som i stället begärde att tyst-

nadspliktsfrågorna skulle utredas särskilt.

Med anledning av riksdagens beslut tillsattes Tystnadspliktskommittén i maj 1975. Redan i slutet av året lade kommittén fram ett betänkande (SOU 1975:102) med förslag till lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt. Tidigare samma år hade Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén lagt fram sitt betänkande (SOU 1975:22) med förslag till dels ett nytt grundlagskapitel om allmänna handlingars offentlighet, dels en lag om allmänna handlingar som skulle ersätta 1937 års sekretesslag.

Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs förslag till ett nytt grundlagskapitel lades år 1976 till grund för ändringar i tryckfrihetsförordningen, som innebar att förordningens kapitel om allmänna handlingars offentlighet fick en helt ny lydelse. På grundval av de två utredningsbetänkandena utarbetades vidare inom Justitiedepartementet departementspromemorian (Ds, 1977) Handlingssekretess och tystnadsplikt. Promemorians förslag till sekretesslag reglerade både handlingssekretessen och tystnadsplikten för offentliga funktionärer. Jag deltog vid tillkomsten av både det nya grundlagskapitlet och departementspromemorian. När arbetet på lagrådsremissen och propositionen med förslag till vad som sedan blev 1980 års sekretesslag inleddes, hade jag emellertid hunnit lämna Justitiedepartementet för att tillträda befattningen som rättschef i Statsrådsberedningen.

#### Reglerad och oreglerad tystnadsplikt

Man möter ofta – exempelvis i regeringens beslutade kommittédirektiv år 1998 till bland annat översyn av sekretesslagen (dir 1998:32) – kritik mot sekretesslagen som går ut på att den är snårig, svåröverskådlig och svårtillämpad. Det kan då vara till viss tröst att veta att det var värre förr.

Den nya sekretesslagen ersatte, när den trädde i kraft den 1 januari 1981, dels en särskild lag om inskränkningar i rätten att få ut allmänna handlingar (1937 års sekretesslag) som kompletterades av ett stort antal sekretesskungörelser, dels en mängd olika tystnadspliktsregler i lagar, regeringsförfattningar, arbetsordningar och enskilda myndighetsbeslut.

Vidare förekom inom vissa förvaltningsområden ett system med tystnadspliktsförbindelser och tystnadspliktsbevis. Tidigare ansågs det härutöver finnas ett antal helt oreglerade tystnadsplikter, av vilka den viktigaste gällde uppgifter i sådana handlingar som omfattades av 1937 års sekretesslag. Andra tystnadsplikter gällde till följd av "tjänstens beskaffenhet" eller "sakens natur". Dessa oreglerade tystnadsplikter föll bort i och med att regeringsformen trädde i kraft den 1 januari 1975, eftersom tystnadsplikt där betraktas som en begränsning av den medborgerliga yttrandefriheten och därför måste grundas på uttryckliga regler i författning.

Om man bortser från en regel i 1937 års sekretesslag om rätt för en domstol att förordna att en hemlig handling skulle lämnas ut till domstolen eller en förundersökningsledare, var frågan om sekretess mellan myndigheter oreglerad före tillkomsten av 1980 års sekretesslag. Det ansågs emellertid att reglerna i 1937 års sekretesslag borde beaktas när en myndighet skulle lämna ut en handling till en annan myndighet. Myndigheterna ansågs å andra sidan ha en viss frihet att i sådana fall göra en avvägning mellan sekretessintresset och intresset av att lämna ut handlingar i det enskilda fallet. Den uttryckliga reglering av sekretessen mellan myndigheter som togs in i den nya sekretesslagen var således en nyhet av stor principiell och praktisk betydelse.

Reglerna om sekretess mellan myndigheter ska ses mot bakgrund av den oro som hade kommit till uttryck bland annat i den allmänna debatten med anledning av att myndigheterna hade fått tillgång till alltmer omfattande information om medborgarna. I sekretesslagens förarbeten framhölls att ett fullgott integritetsskydd krävde att sådan information i princip inte vidarebefordrades utanför den verksamhet i vilken informationen hade inhämtats. Man pekade i sammanhanget särskilt på att risken för obehörig spridning av information ökade, när uppgifter lämnades från en myndighet till en annan.

#### **BRÅ-GRUPPENS ARBETE**

##### Utredningsuppdraget

Det är tydligt att regler, som skyddar den enskildes integritet genom att föreskriva sekretess mellan myndigheter, kan komma att försvåra också sådan samverkan mellan myndigheterna som framstår som

angelägen med hänsyn exempelvis till ett så viktigt samhällsligt intresse som bekämpandet av allvarlig brottslighet.

I juni 1979 uppdrog regeringen därför åt BRÅ att, inom ramen för uppdraget att göra en översyn av lagstiftningen mot organiserad och ekonomisk brottslighet, se över bestämmelserna om informationsutbyte och anmälningsskyldighet mellan myndigheterna och föreslå erforderliga lagstiftningsåtgärder. BRÅ skulle också utarbeta förslag till bestämmelser som kompletterade den nya sekretesslagen när det gäller sekretessen mellan myndigheterna på det aktuella området.

Jag utsågs till ordförande i den arbetsgrupp som BRÅ tillsatte i november 1979, och jag kom därmed att för en tid återvända till arbetet med sekretesslagstiftningsfrågorna. Gruppen bestod i övrigt av advokaten Bo Björck, nuvarande regeringsrådet Arne Bækkevold, nuvarande hovrättspresidenten Johan Hirschfeldt och nuvarande justitierådet Göran Regner. Sekreterare var nuvarande hovrättsrådet Göran Rosenberg.

#### Den första utredningsetappen

Vi upptäckte så gott som omedelbart att oron var stor bland de berörda myndigheterna för att sekretesslagens regler om sekretess mellan myndigheterna skulle försvåra bekämpandet av den organiserade och ekonomiska brottsligheten. Eftersom vi inte bedömde det som möjligt att genomföra vårt utredningsuppdrag i dess helhet innan sekretesslagen trädde i kraft, beslutade vi att dela upp vårt arbete i två etapper. Ambitionen i den första etappen var att säkerställa att myndigheternas möjligheter att utbyta uppgifter vid bekämpandet av organiserad och ekonomisk brottslighet skulle vara i varje fall lika stora sedan lagen trätt i kraft den 1 januari 1981 som dessförinnan.

Även om sekretesslagen numera får anses vara välkänd, kan det finnas anledning att här säga några ord om vad den innebar i fråga om sekretess mellan myndigheterna.

Om sekretess gällde för en uppgift som förekom hos en viss myndighet, fick enligt 1 kap. 3 § i den nya lagen uppgiften inte röjas för någon annan myndighet i andra fall än som angavs i lagen eller i en lag eller förordning som den hänvisade till. Den gamla principen att

myndigheterna skulle räcka varandra handen kom till uttryck genom en bestämmelse i 15 kap. 5 § om skyldighet för en myndighet att på begäran av en annan myndighet lämna uppgifter ur allmänna handlingar som förvarades hos myndigheten, i den mån hinder inte mötte på grund av en sekretessregel eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

#### Tre bestämmelser för informationsutbyte

Myndigheternas behov av att i sitt samarbete utbyta sekretessbelagd information tillgodosågs i första hand genom tre särskilda bestämmelser:

- I 1 kap. 5 § föreskrevs att sekretess inte utgjorde hinder mot att en uppgift lämnades ut, om det var nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skulle kunna fullgöra sin verksamhet. Denna regel hade generell tillämpning och gällde således inte bara i förhållandet myndigheterna emellan.

- Enligt 14 kap. 1 § hindrade sekretess vidare inte att en uppgift lämnades till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följde av lag eller förordning.

- Av särskild betydelse för samarbetet myndigheterna emellan i brottsbekämpande syfte var den så kallade generalklausulen i 14 kap. 3 §. Enligt denna fick en sekretessbelagd uppgift – med undantag för vissa särskilt känsliga uppgifter om enskildas förhållanden – lämnas ut från en myndighet till en annan, om det var uppenbart att intresset av att uppgiften lämnades ut hade företräde framför det intresse som sekretessen skulle skydda.

Det kan slutligen nämnas att sekretessbelagda uppgifter enligt en specialregel i 14 kap. 2 § kunde lämnas till en annan myndighet, om uppgiften behövdes för att den mottagande myndigheten – exempelvis i verksamhet som avsåg brottsutredning, överprövning av beslut eller tillsyn – skulle kunna vidta åtgärder med anledning av verksamheten vid den myndighet där uppgiften förekom.

Under riksdagsbehandlingen tillkom en regel i 14 kap. 2 § tredje stycket sekretesslagen, som innebar att paragrafen i systematiskt hänseende fick en delvis annan karaktär än vad den hade i propositionen. Enligt den nya regeln skulle sekretessen inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten – områden där generalklausulen inte var tillämplig

– inte hindra att anmälan gjordes till åklagare eller polis om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken mot den som inte hade fyllt 18 år.

#### Tillämpning i praktiken

För att vi skulle kunna bilda oss en uppfattning om vilka förändringar i fråga om myndigheternas möjligheter att utbyta information med varandra som följde av den nya sekretesslagen, var det nödvändigt att vi skaffade oss detaljerad kunskap om hur myndigheterna uppfattade det rådande rättsläget på området.

Vi genomförde därför under våren 1980 en omfattande enkät hos myndigheter som på olika sätt var engagerade i bekämpandet av organiserad och ekonomisk brottslighet. Ett frågeformulär skickades ut till myndigheter inom polis- och åklagarväsendena och inom skatte- och exekutionsväsendena samt till Riksbanken, Generaltullstyrelsen, Riksförsäkringsverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Bankinspektionen och Kommerskollegium.

Vårt arbete i den första etappen redovisades i november 1980 i BRÅ:s PM 1980:4, Informationsutbyte mellan myndigheter. En lägesrapport. I rapporten redogjorde vi för resultatet av vår undersökning för varje myndighet för sig. Bland annat gav vi, med utgångspunkt i ett antal konkreta situationer med utlämnande av sekretessbelagda uppgifter, exempel på hur den nya sekretesslagen kunde förväntas fungera i det praktiska vardagsarbetet. Vår sammanfattande bedömning blev att några väsentliga förändringar av myndigheternas möjligheter att utbyta uppgifter i brottsbekämpande syfte knappast skulle komma att inträffa den 1 januari 1981.

I vissa hänseenden innebar den nya sekretesslagen enligt vår uppfattning snarast att myndigheternas möjligheter att utbyta uppgifter förbättrades. Vi pekade här särskilt på det förhållandet, att lagen genom generalklausulen skulle komma att uttryckligen reglera den princip om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter efter en intresseavvägning, som dithills hade ansetts gälla men som hade tillämpats på ett mycket olikartat sätt.

Som andra exempel på förbättringar nämnde vi att bestämmelserna i rättegångsbalken om vittnesplikt förtydligades och att förhållandet mellan regler om anmälningsskyldighet och regler om sekre-

tess klargjordes. Vi framhöll slutligen att redan den ökade klarheten i det nya regelsystemet i många fall borde förebygga att myndigheter lät bli att lämna uppgifter ”för säkerhets skull”.

Endast på en punkt – när det gällde Riksbankens bankrörelse – fann vi att sekretesslagens regler hindrade ett önskvärt uppgiftsutbyte. Rapporten innehöll därför ett lagförslag i detta hänseende.

Vi underströk avslutningsvis vikten av utbildning och information för att förebygga att myndigheterna, på grund av bristande förtroendet med den nya regleringen, avstod från att använda de möjligheter till uppgiftsutbyte med andra myndigheter som lagstiftningen erbjöd.

Redan innan rapporten hade remissbehandlats, lade regeringen i prop. 1980/81:78 fram ett förslag till ändring i lagen för Sveriges riksbank i enlighet med vad vi hade föreslagit. I propositionen förklarade föredraganden att han, trots att han inte hade tillgång till remissinstansernas synpunkter, var beredd att i allt väsentligt instämma i vår bedömning av sekretesslagens inverkan på myndigheternas uppgiftsutbyte i brottsbekämpande syfte. Han framhöll vidare att rapporten borde vara till god hjälp för de myndigheter som skulle tillämpa de nya reglerna om informationsutbyte.

I propositionen uttalades emellertid också att man inte kunde slå sig till ro med konstaterandet, att den nya sekretesslagstiftningen inte krävde några särskilda initiativ från regeringens sida inför ikraftträdandet, när det gällde informationsutbytet mellan myndigheter i kampen mot organiserad och ekonomisk kriminalitet. Strävandena måste inriktas på att för framtiden skapa möjligheter för ett ökat informationsutbyte. Det förutsattes därför att vi arbetade skyndsamt med dessa frågor.

Vid riksdagsbehandlingen gjordes en lagteknisk jämkning av den föreslagna författningsbestämmelsen om riksbanken (KU1980/81:12). Lagändringen trädde sedan i kraft den 1 mars 1981. Konstitutionsutskottet underströk i likhet med föredragande statsrådet vikten av att vårt fortsatta arbete bedrevs med stor skyndsamhet.

#### Den andra utredningsetappen

Den fråga som vi främst hade att ägna vår uppmärksamhet i det fort-



satta arbetet var således om sekretesslagens regelsystem kunde kompletteras och i viss mån ersättas med en särskild reglering av myndigheternas inbördes informationsutbyte i brottsbekämpande syfte. Vi hämtade underlag för våra överväganden från olika håll. Även i detta skede hade vi stor nytta av enkätresultatet, och vi fick vidare tillgång till värdefulla synpunkter genom remissbehandlingen av vår rapport. Till detta kom synpunkter på vårt arbete som hade framförts i andra sammanhang, bland annat i vissa lagstiftningsärenden.

Från flera håll ansåg man att de frågor om informationsutbyte mellan myndigheterna som var aktuella i vår utredning borde bli föremål för en reglering som i princip gällde för alla myndigheter. Också vi ansåg att detta var det lämpligaste sättet att gå till väga, och vi inriktade därför vårt fortsatta arbete på att åstadkomma en sådan reglering.

Vi fann det nödvändigt att gå utanför den ram som ursprungligen hade lagts fast för vårt arbete, nämligen översyn av lagstiftningen mot organiserad och ekonomisk brottslighet.

Ett skäl till detta var att begreppen organiserad brottslighet och ekonomisk brottslighet var så oklara, att vi inte bedömde det som vare sig lämpligt eller ens möjligt att skapa regler om uppgiftslämnande som direkt knöt an till dessa begrepp.

Ett annat skäl var att samhällets intresse av att myndigheter lämnar uppgifter till varandra i brottsbekämpande syfte inte var begränsat till att gälla den organiserade och den ekonomiska brottsligheten.

Vi ansåg det däremot inte lämpligt att utforma regleringen på sådant sätt, att den skulle komma att omfatta också annat än brott i egentlig bemärkelse. Det innebar att exempelvis sådant handlande som sanktionerades med offentlighetsrättsliga avgifter av olika slag föll utanför området för vårt fortsatta arbete.

Redan medan vårt arbete pågick gjordes vissa lagändringar som gällde uppgiftslämnande mellan myndigheter (se prop. 1981/ 82:186). En av dessa var ett tillägg till den tidigare nämnda bestämmelsen i 14 kap. 2 § tredje stycket sekretesslagen, som innebar att uppgifter om ett misstänkt brott, för vilket inte var föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, fick lämnas till åklagare eller polis utan hinder av sekretessen inom de verksamhetsområden som avsågs med bestäm-

melsen, dvs. hälso- och sjukvården och socialtjänsten.

Vidare gjordes ändringar i bland annat lagen om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl. och socialtjänstlagen. Genom dessa ändringar lades fast en skyldighet för sjukvårdsinrättningar och socialtjänsten att, på begäran i särskilt fall av en domstol, åklagarmyndighet, polismyndighet, kronofogdemyndighet eller folkbokföringsmyndighet, lämna ut uppgift om en viss person vistades på en sjukvårdsinrättning eller i ett hem för vård eller boende

#### Skyldighet att lämna uppgifter?

Vårt arbete avslutades i december 1982 genom att vi offentliggjorde promemorian (PM 1982:6) Informationsutbyte mellan myndigheter. Författningsförslag. Förslagen i promemorian var av i princip två slag. Den innehöll dels förslag till en särskild lag om uppgiftslämnande mellan myndigheter i brottsbekämpande syfte, dels förslag till ändringar i 14 kap. 3 § sekretesslagen, som syftade till att göra det möjligt att i fråga om allvarlig brottslighet efter en intresseavvägning lämna uppgifter till polis och åklagare också på områden där generalklausulen inte var tillämplig enligt gällande rätt. I övrigt föreslogs en särskild förordning om den föreslagna lagens tillämpning på skattemrådet och följdändringar i ett antal författningar.

Den särskilda lagen om uppgiftslämnande var närmast tänkt som en komplettering av generalklausulen. Den inleddes med en allmänt hållen föreskrift om att myndigheterna skulle samarbeta med varandra för att avvärja och beivra brott. Denna allmänna princip konkretiserades sedan genom ett antal regler om skyldighet respektive tillåtelse för en myndighet att lämna uppgifter till en annan.

Vi föreslog först och främst att en myndighet i princip skulle vara skyldig att lämna uppgifter som hade kommit fram i myndighetens verksamhet till polis eller åklagare, om uppgifterna innebar att man skäligen kunde anta att ett brott hade begåtts inom myndighetens ansvarsområde.

Lagförslaget innehöll vidare en regel som innebar att en myndighet – med vissa begränsningar – utan hinder av sekretess fick lämna uppgifter, som hade kommit fram i dess verksamhet, till en annan myndighet, om uppgifterna innebar att det skäligen kunde antas att

ett brott hade begåtts inom den andra myndighetens verksamhetsområde. I ett sådant fall fick uppgifterna också lämnas till polis eller åklagare.

Lagförslaget innehöll slutligen också en regel om uppgiftslämnande i brottsförebyggande syfte. Regeln avsåg sådana brottsliga gärningar, som medför allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande ekonomiska skadeverkningar. Den innebar att en myndighet var skyldig att genast lämna uppgifterna till polisen eller någon annan myndighet som hade att ingripa mot brottet, om det i myndighetens verksamhet kom fram uppgifter som innebar att det skäligen kunde antas att ett sådan brott skulle komma att begås.

#### Behov av generella regler

Förslagen i promemorian fick viss uppmärksamhet i den allmänna debatten. Såvitt jag nu kan minnas togs de emot ganska positivt i en underledare i Svenska Dagbladet. Jag fick emellertid också, efter det att jag hade återkommit från en semester, höra att promemorian i min bortovaro hade gett upphov till en kritisk debatt om ”angiverilagsstiftning”.

Promemorian remissbehandlades och fick vad som i prop. 1983/84:142 beskrivs som ett ”relativt positivt mottagande”. En del remissinstanser ansåg att förslagen borde ha gått längre, medan andra däremot ansåg att de gick alltför långt. En mindre grupp ansåg att allt var bra som det var.

I propositionen, som lades fram i mars 1984, anslöt sig departementschefen till vår uppfattning att det fanns behov av generella regler om myndigheternas möjligheter att lämna uppgifter om brottsmisstankar till varandra. Den reglering som föreslogs i propositionen skilde sig emellertid i viktiga hänseenden från promemoriaförslagen, även om departementschefen hövligt förklarade att han bara förordade ”en något annorlunda reglering”.

Ställningstagandena i propositionen innebar först och främst att man avvisade tanken på regler om skyldighet för myndigheter att lämna uppgifter om brottsmisstankar till varandra. Som skäl anfördes bland annat att vårt förslag i denna del var komplicerat och att det hade en alltför teoretisk prägel. Departementschefen ifrågasatte vida-

re behovet av en allmän regel om skyldighet att rapportera misstankar om brott. Han pekade på att det redan fanns ett stort antal särskilda bestämmelser om skyldighet för myndigheter att anmäla misstankar om brott, och han befarade att en generell regel om uppgiftsskyldighet skulle vara mindre effektiv än sådana specialbestämmelser.

Den lösning som valdes i propositionen innebar att man byggde ut den befintliga regleringen i sekretesslagen om myndigheternas möjligheter att lämna ut uppgifter om brott utan hinder av sekretess. Också i detta hänseende utsattes emellertid vårt förslag för en ingående och kritisk granskning i propositionen. Resultatet blev att regeringen föreslog ett nytt tillägg till regleringen i 14 kap. 2 §, och att den således inte följde vårt förslag till utvidgning av tillämpningsområdet för generalklausulen i 14 kap. 3 §.

Enligt propositionsförslaget skulle sekretess inte hindra att uppgifter som angick misstankar om brott lämnades till en åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som hade att ingripa mot brottet, om fängelse var föreskrivet för detta och brottet kunde antas föranleda annan påföljd än böter.

Den generella utformningen av den nya bestämmelsen gjorde det nödvändigt att undanta inte bara uppgifter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten från dess tillämpningsområde, utan också de övriga uppgifter om enskildas förhållanden som inte omfattades av generalklausulen.

Uppgifter som på detta sätt undantogs från den nya huvudregeln kom i stället att omfattas av bestämmelsen om möjligheten att lämna uppgifter vid misstankar om brott, för vilka inte var föreskrivet lindrigare straff än fängelse två år. Regeln om lämnande av uppgifter om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken mot någon som inte hade fyllt arton år behölls oförändrad. Propositionsförslaget antogs av riksdagen, och de nya reglerna trädde i kraft den 1 juli 1984. De återfinns i princip oförändrade i sekretesslagen i dess nu gällande lydelse.

#### **DEN EFTERFÖLJANDE UTVECKLINGEN**

I och med att vi överlämnade vår avslutande promemoria lämnade jag lagstiftningsarbetet på sekretessområdet för gott. Jag fick däremot anledning att följa det fortsatta arbetet på åskådarplats dels som till-

lämpare, dels som utövare av konstitutionell tillsyn inom JO-ämbetet.

Som man förutsåg redan vid sekretesslagens tillkomst har lagen blivit föremål för en fortlöpande översyn och komplettering i skilda hänseenden. Frågan om informationsutbyte mellan myndigheterna i brottsbekämpande syfte kom emellertid att vila i åtskilliga år. Den aktualiserades på nytt först sedan frågan om den ekonomiska brottsligheten återigen hade kommit i centrum för den politiska debatten.

År 1995 antog regeringen en strategi för samhällets samlade åtgärder på detta område. En av grundpelarna i strategin är att myndigheterna ska bli effektivare när det gäller att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra ekonomisk brottslighet. Bland annat framhålls vikten av att utveckla och fördjupa samarbetet mellan de berörda myndigheterna.

#### Ekosekretessutredningen

Som ett led i att förverkliga regeringens strategi tillsattes Ekosekretessutredningen i april 1997 med uppdrag att utreda frågorna om ökade möjligheter till informationsutbyte och om sekretess vid bekämpning av ekonomisk brottslighet m.m. Ett mål skulle enligt direktiven (Dir. 1997:61) vara att effektivisera bekämpningen av ekonomisk brottslighet, genom att göra det möjligt för berörda myndigheter och andra organ att i ökad utsträckning lämna information om sådant som har betydelse för att förebygga, upptäcka eller utreda ekonomisk brottslighet.

I direktiven pekades bland annat på behovet av att fördjupa myndigheternas samarbete i den brottsförebyggande verksamheten och i fråga om underrättelseverksamhet. Som en tredje samverkansform av stort intresse nämndes så kallade myndighetsgemensamma aktioner.

Utredaren skulle mot denna bakgrund i första hand föreslå regler som möjliggjorde ett ökat informationsutbyte i det myndighetssamarbete som faller utanför konkreta förundersökningar. Som en allmän utgångspunkt för arbetet framhölls i direktiven, att intresset av att effektivisera ekobrottsbekämpningen visserligen vägde mycket tungt, men att utredaren givetvis skulle väga in intresset av partsinsyn och ett rimligt skydd för bland annat personlig integritet.

Samma kunskapsnivå som år 1980

Ekosekretessutredningen lämnade i maj 1999 sitt betänkande (SOU 1999:53) Ekonomisk brottslighet och sekretess till justitieministern. Man blir knappast överraskad när man där läser att sekretesslagen medger informationsutbyte mellan myndigheter i betydligt större utsträckning än vad myndigheterna har klart för sig, och att det krävs utbildningsinsatser för att ”undandröja problem som hänför sig till en alltför försiktig hållning till de möjligheter till samarbete som generalklausulen erbjuder”.

Utredningen framhåller i detta hänseende särskilt att den gällande sekretessregleringen inte hindrar en samverkan som exempelvis består i att följa och analysera utvecklingen av den ekonomiska brottsligheten, arbeta problemorienterat, ägna uppmärksamhet åt nya former av ekonomisk brottslighet, utarbeta gemensamma strategier för brottsbekämpningen, planera och genomföra gemensamma kontrollaktioner och verka för att förebygga brott. Kunskaperna om de möjligheter som sekretesslagen faktiskt ger till informationsutbyte mellan myndigheterna tycks således knappast ha förbättrats sedan år 1980.

En annan välbekant ståndpunkt som man möter i Ekosekretessutredningens betänkande är att regler om samarbete mellan myndigheter i brottsbekämpande syfte inte kan knytas till en viss typ av brottslighet, utan att de måste göras generella. Ekosekretessutredningen har emellertid avstått från att försöka skapa regler om uppgiftsskyldighet myndigheterna emellan.

Betänkandet innehåller däremot ett förslag till en lag om samverkan mellan myndigheter för att bekämpa ekonomisk brottslighet. Genom den föreslagna lagen åläggs de berörda myndigheterna att samarbeta för att förhindra och förebygga sådan brottslighet. I övrigt har utredningen gått vidare på den väg som man slog in på genom prop. 1983/84:142, nämligen att foga ytterligare bestämmelser till regleringen i 14 kap. 2 § sekretesslagen.

Ett aldrig avslutat arbete

Ekosekretessutredningen föreslår inte några nya regler om sekretessgenombrott för uppgifter om brott. Den förordar däremot att det

införs en särskild regel som gör det möjligt för myndigheterna att i vissa situationer lämna uppgifter till varandra om planerade brott. Också i övrigt syftar förslagen i betänkandet, i överensstämmelse med vad som sägs i direktiven, främst till att underlätta myndigheternas samarbete för att förebygga och förhindra brott. Utredningens betänkande har nyligen remitterats, och vi vet i dag inte hur statsmakterna kommer att ställa sig till förslagen.

En sak kan man emellertid vara säker på, och det är att arbetet med sekretesslagstiftningen aldrig kommer att kunna betraktas som avslutat. I april 1998, dvs. medan Ekosekretessutredningens arbete alltså pågick, gav regeringen direktiv till en utredning som bland annat har till uppdrag att göra en allmän översyn av sekretesslagen (Dir 1998:32). I direktiven uttalas att sekretesslagen är svåröverskådlig och i många delar svårtillämpad. Som särskilda problem nämns att en myndighet kan vara skyldig att beakta mer än en sekretessregel i ett och samma ärende, och att uppgifter som förekommer i en viss verksamhet kan vara sekretessbelagda med olika styrka.

En av de frågor som särskilt behandlas i direktiven gäller samverkan mellan och inom myndigheter. Problem i detta sammanhang sägs följa bland annat av den fria kommunala nämndorganisationen. Ett annat avsnitt av direktiven ägnas frågan om samarbetet mot ungdomsbrott, där man särskilt pekar på verksamheten i lokala samarbetsorgan där polis, socialförvaltning, skola, frivård med flera ingår. Också frågan om uppgiftslämnande vid misstanke om grova brott berörs.

Det är alltför tidigt att ha någon uppfattning om var den nya utredningen kan hamna vad gäller utformningen av den framtida sekretessregleringen. Man kan emellertid med stor säkerhet säga att det inte går att åstadkomma några mera betydande förenklingar av sekretesslagen om man, som det sägs i direktiven, ska bibehålla balansen mellan intresset av offentlighet och insyn å ena sidan och integritets- och andra sekretesskyddsintressen å den andra, och om man desutom – utan att på ett otillbörligt sätt inkräkta på något av dessa intressen – vill tillgodose intresset av en effektiv samverkan myndigheterna emellan.

## Litteratur

Brottsförebyggande rådet (1980). Informationsutbyte mellan myndigheter. En lägesrapport. BRÅ PM 1980: 4. Stockholm: BRÅ.

Brottsförebyggande rådet (1982). Informationsutbyte mellan myndigheter. Författningsförslag. BRÅ PM 1982: 6. Stockholm: BRÅ.

Justitiedepartementet (1977). Handlingssekretess och tystnadsplikt. Ds 1977: 1 och 11. Stockholm: Allmänna förlaget.

SOU 1975: 102. Förslag till lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt. Betänkande av Tystnadspliktskommittén. Stockholm: Allmänna förlaget.

SOU 1999: 53. Ekonomisk brottslighet och sekretess. Betänkande av Ekosekretessutredningen. Stockholm: Fritzes.

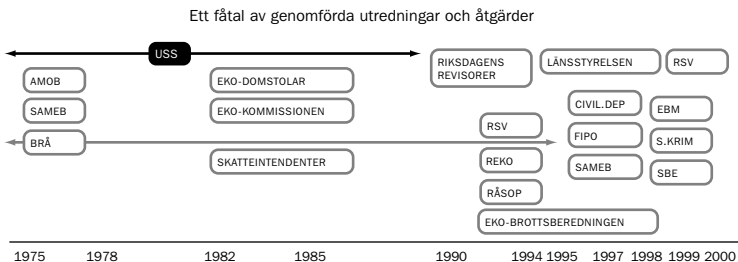
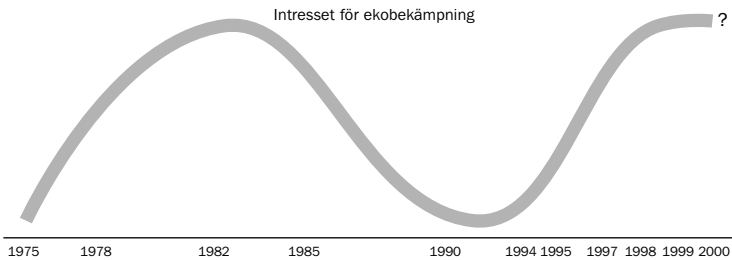


Bekämpning av  
ekonomisk  
brottslighet &  
bekämpning av  
ekonomisk  
brottslighet inom  
skatteområdet

av skattechefen Karl-Erik Nord

*Engagemanget för att bekämpa skattebrottsligheten har under de senaste decennierna haft sina vågtoppar och vågdalar. Positiva förändringar på senare tid är bildandet av Finanspolisen, Ekobrottsmyndigheten och skattebrottsenheterna. Nästa steg i att effektivisera ekobrottsbekämpningen är att ge skattebrottsenheterna fler arbetsuppgifter och att utvidga deras befogenheter.*

Kurvan visar hur intresset för den ekonomiska brottsligheten gått upp och ner under en period av tjugofem år. Artikeln belyser ekobrottsbekämpningen under denna tid, främst på skatteområdet.



Fram till i början av 1970-talet var jag verksam som skatterevisor. Då som nu gällde ekobrottsligheten på skatteområdet oredovisade inkomster, falska fakturor och oriktiga kostnader. Vidare förekom avancerade bolagstransaktioner med inslag av skattebrott. Skattebrottsligheten har samma grundmönster i dag, men skillnaden mot förr är att förfarandena nu är mer komplicerade och svårare att utreda. Numera förekommer metoder där affärsidén uteslutande är att tillgodogöra sig skatt. Någon egentlig näringsverksamhet bedrivs inte, utan bolagskonstruktioner och skatteregistreringar utgör enbart verktyg för att uppnå det avsedda syftet. I dessa sammanhang missbrukas också de civilrättsliga ansvarsreglerna, genom att de reella huvudmännen inte syns i bolagsstyrelser eller registreringsanmälningar till skattemyndigheterna. Det internationella inslaget är också markant. På det brottsbekämpande området arbetar myndigheterna i mycket på samma sätt som alltid, med samverkan över myndighetsgränserna, i den mån sekretessbestämmelserna så tillåter.

#### **AMOB-RAPPORTEN BLEV STARTPUNKTEN**

Behovet av en kraftsamling mot den ekonomiska brottsligheten blev tydlig under senare delen av 1970-talet. Genom AMOB-rapporten tog ett intensivt utredande kring den ekonomiska brottsligheten sin början. Ett otal utredningar har härefter genomförts. Några har lett till resultat men dessvärre motsvaras inte antalet utredningar på något vis av konkreta åtgärder. Rikspolisstyrelsen, Riksåklagaren, Riksskatteverket, tullen och några andra myndigheter lade i maj 1977 fram förslag till en förbättrad ekobrottsbekämpning i AMOB-rapporten, ”Organiserad och ekonomisk brottslighet i Sverige. Ett åtgärdsförslag.”

Huvudförslaget var en mycket konkret form av samverkan mellan berörda myndigheter. Särskilda polisiära enheter för ekobekämpning skulle bildas i Stockholm, Göteborg, Malmö och Sundsvall. I enheterna skulle förutom polis ingå skatterevisorer. Samarbete med särskilt utsedda åklagare och taxeringsintendenter ingick i förslaget.

AMOB-förslaget genomfördes inte, beroende på kraftig remisskritik. Inte minst hård var kritiken från många länsskattechefer. Enligt deras uppfattning borde det vara en enhet i vardera av de tjugofyra

länen. Invändningen från förslagsställarna att brottsligheten inte följer några länsgränser och att kraftsamling var nödvändig – genom bland annat koncentration av resurser – vann inte gehör. Jag har personligen livliga minnen av denna diskussion, eftersom jag som avdelningschef på Riksskatteverket och ledamot i AMOB-gruppen föredrog förslaget i Riksskatteverkets styrelse.

AMOB-rapporten hade trots allt flera betydelsefulla effekter:

Rapporten visade på omfattningen av de ekonomiska skadeverkningsarna för samhället, exempelvis genom undandragen skatt, 5 – 20 miljarder årligen i 1977 års penningvärde, som den ekonomiska brottsligheten gav upphov till.

Grundförutsättningen för en framgångsrik ekobrottsbekämpning – samverkan mellan myndigheter – lyftes fram.

Intresset för bekämpning av ekonomisk brottslighet var på allvar väckt. Inte minst gällde detta inom skatteförvaltningen, där särskilda revisionsgrupper för ekobrottsutredningar bildades. Tjänster för ekobrottsutredningar inrättades vid Riksskatteverkets dåvarande distriktskontor i Stockholm, Göteborg, Malmö och Sundsvall.

Särskilda tjänster för bekämpning av ekobrott inrättades vid polismyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö samt vid Rikspolisstyrelsens rikskriminalsektion. De första ekorotlarna bildades år 1979 vid polismyndigheterna i Malmö, Göteborg och Sundsvall.

Andra åtgärder som vidtogs var att åklagarna fick resursförstärkningar och att specialindrivningsenheter inrättades hos kronofogdemyndigheterna.

Eftersom AMOB:s organisationsförslag inte gick att genomföra, presenterade Rikspolisstyrelsen och de andra myndigheter som deltog i AMOB ytterligare en rapport år 1979, Samordnad verksamhet mot den ekonomiska och den organiserade brottsligheten (SAMEB).

Bekämpningen av ekonomisk brottslighet föreslogs ske utan några organisationsförändringar och inom ramen för befintliga myndigheters organisation.

Det praktiska resultatet av SAMEB-gruppens förslag blev på det hela taget att en del inte operativa samverkansorgan på chefsplanet bildades.

Min bedömning är att om myndigheterna varit mer prestigelösa

och insett behovet av samarbete och kraftsamling i kampen mot den ekonomiska brottsligheten hade säkert AMOB:s förslag om att inrätta fyra enheter i landet genomförts. Vi skulle redan då ha tagit flera steg framåt i ekobrottsbekämpningen.

Prestigelös samverkan mellan myndigheter är då som nu nyckeln till en framgångsrik ekobrottsbekämpning. Men antalet inblandade myndigheter är ett problem i sig, som kan föranleda frågor om gränsdragning, befogenheter, tillämpning av sekretessbestämmelser eller i olyckliga fall till och med irrationella och energikrävande revirdiskussioner.

En ytterligare aspekt är att det gäller myndigheter med olika kulturer, befogenheter och med olika syn på kompetens och med olika prioriteringar. Skatteförvaltningens intresse är av naturliga skäl inriktat mot skattebrott. Polis och åklagare har ett mycket större spektrum av brott att utreda. Ekonomisk brottslighet är bara en del av deras verksamhetsområde.

Även om samverkan mellan myndigheter kan medföra vissa problem fungerar den på det hela taget bra. Allra bäst tycks samverkan fungera på handläggarpplanet, medan eventuella problem uppträder på andra nivåer i organisationerna.

#### **EKO-KOMMISSIONEN – BEGRÄNSAT RESULTAT**

Intresset för ekobrottsbekämpning fortsatte att stiga. Med anledning av ett vallöfte tillsatte regeringen i november 1982 kommissionen mot ekonomisk brottslighet (EKO-kommissionen, även kallad Heurgren-kommissionen). Kommissionen producerade under drygt ett års tid en ansenlig mängd rapporter och betänkanden. De praktiska resultaten blev dock även här begränsade, jämfört med antalet produkter – med ett undantag.

Delbetänkandet Företagens uppgiftslämnande för beskattningsändamål (SOU 1983:75) – som bygger på ett förslag i RSV:s Rapport 1983:1 (Plan-projektet), ledde så småningom till lagstiftning varigenom så kallade standardiserade räkenskapsutdrag (SRU) infördes. Reformen har haft stor betydelse för utveckling av urvalssystemen inom skatteförvaltningen.

EKO-kommissionen arbetade under stark tidspress och det var en

hel del bra förslag som kom fram. Man kan undra varför effekterna av EKO-kommissionens arbete blev så pass begränsade. Något entydigt svar på frågan är svårt att finna. Ett intryck är att kommissionen och dess produkter fick en negativ stämpel – ”dödskallemärktes” – redan från början.

Intresset för bekämpning av den ekonomiska brottsligheten fortsatte att vara stort under början av 1980-talet. Detsamma gällde arbetsgivarorganisationer och fackliga organisationer.

Inom skatteförvaltningen var kontrollinsatserna relativt intensiva mot områden och objekt där brottslighet kunde misstänkas. Riksomfattande aktioner genomfördes mot exempelvis vinstbolagsaffärer.

#### **MINSKAT INTRESSE**

Så småningom började dock intresset för bekämpning av den ekonomiska brottsligheten att avta. Kurvan började dala. Det tycks ha gällt för statsmakterna, samhället i stort och för myndigheterna.

Orsakerna kan vara konkurrens om resurserna till förmån för insatser inom andra brottsutsatta områden och omprioriteringar. Ekobrottsfrågorna hade trots allt varit i fokus sedan andra hälften av 1970-talet och förhållandevis lite hade kommit ut ur alla utredningar, översyner och kommissioner. Luften gick helt enkelt ur ekobrottsfrågorna. Vid skiftet mellan 80- och 90-tal var intresset för bekämpning av ekobrott ganska lågt.

Inom skatteförvaltningen berodde nedgången i ekobrottsbekämpningen delvis på att i och för sig välbehövliga omprioriteringar till andra kontrollområden skedde. Den samordnade planmässiga revisionsverksamheten (så kallade ”koncernrevisioner”, kontroll av de allra största företagen) hade kommit i gång i full utsträckning. Ekoverksamheten konkurrerades till en del ut av den samordnade planmässiga revisionsverksamheten.

I början av 1990-talet genomfördes inom skatteförvaltningen en stor decentraliseringsreform (SOL 90-reformen) som tog mycket kraft och under en tid påverkade även kontroll- och revisionsverksamheten inom ekobrottsområdet.

## Kritisk granskning blev vändpunkt

Intresset för bekämpning av ekobrott började emellertid åter öka i början av 90-talet. Rapporten från riksdagens revisorer, Den ekonomiska brottsligheten och rättssamhället (Rapport 1993/94) markerade en vändpunkt. Revisorerna konstaterade bland annat att man riskerade att få ett ständigt ökande antal personer som begår brott utan att lagföras. En sådan utveckling kunde vara självförstärkande, genom att den visade att brott lönar sig.

Revisorerna ansåg att möjligheterna till ändamålsenliga reformer inte hade tillvaratagits särskilt aktivt, exempelvis i fråga om långsiktigt brottsförebyggande arbete. Sedan många år kända brister i lagstiftningen hade inte åtgärdats. Vidare menade revisorerna att det fanns stora brister i rättstryggheten. Medborgarna var dåligt skyddade mot ekobrott, eftersom dessa brott "är svåra att upptäcka och lagarna i praktiken inte tillämpas annat än delvis". Det fanns omfattande brister i resurser, organisation och kompetens inom rättsväsendet och angränsande myndigheter, hävdade revisorerna.

Nu hände en hel del, här återgivet utan strikt kronologisk ordning.

Från regeringen beslutades om en strategi för åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten.

Landshövdingarna fick i uppdrag att på länsnivå samordna insatserna mot denna brottslighet. De regionala samverkansorganen mot ekonomisk brottslighet (SAMEB) inrättades.

Regeringen tillsatte en ekobrottsberedning, för att biträda justitieministern med samordning av regeringens åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten.

Finanspolisen, som är en rotel tillhörande kriminalunderrättelse-tjänsten vid Rikskriminalpolisen, inrättades år 1994.

Finanspolisen är exklusiv mottagare av information från banker, kreditmarknads- och värdepappersbolag, växlingskontor, försäkringsmäklare och livförsäkringsbolag då det gäller misstänkta penningtransaktioner. Arbetet regleras av penningtvättslagen och styrs delvis av den information som de rapporteringsskyldiga företagen är skyldiga att anmäla när de misstänker penningtvätt.

I Finanspolisens uppgifter ingår att samla in, bearbeta och analysera information för att tidigt uppmärksamma indikationer på nya

former av ekonomisk brottslighet, även innefattande kortbedrägerier och penningförfalskning, samt att utgöra ett stöd för den utredande verksamheten. Också inom länspolismyndigheterna har särskilda grupper för underrättelseverksamhet byggts upp.

År 1995 inrättades Riksenheten mot ekobrottslighet (REKO). Enheten, som leddes av en överåklagare, hade operativa uppgifter och var bemannad med åklagare, poliser samt företrädare för skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna. Enheten upplöstes dock efter en relativt kort tid, i samband med att Ekobrottsmyndigheten bildades.

Ekobrottsberedningen föreslog i sin första rapport Effektivare ekobrottsbekämpning (Ds, 1996) bland annat en ny myndighet, Ekobrottsmyndigheten. Förslaget genomfördes och Ekobrottsmyndigheten bildades den 1 januari 1998. Myndigheten, som leds av en generaldirektör, är en åklagarmyndighet som även har vissa riksövergripande uppgifter.

#### Särskilda enheter vid skattemyndigheterna

År 1995 lade Riksskatteverket fram rapporten Skattemyndigheternas medverkan i en effektivare ekobrottsbekämpning till regeringen (RSV, 1995). Rapporten var en följd av att regeringen utfärdade direktiv med uppdrag till berörda myndigheter att komma med förslag till förbättringar av bekämpandet av den ekonomiska brottsligheten.

Ekobrottsberedningens huvudbetänkande innehöll ett principförslag om att särskilda enheter för utredning av skattebrott, skattekriminalenheter, skulle inrättas vid skattemyndigheterna (Ds, 1996). Principförslaget utvecklades i nästa rapport, Skattekriminal (Ds, 1997). Skattekriminalenheter förslögs inrättade i två etapper. I en första etapp skulle enheterna få mera begränsade uppgifter och befogenheter. I den andra etappen skulle enheterna få utvidgade befogenheter, exempelvis möjlighet att utfärda strafföreläggande och att verkställa husrannsakan som beslutats av åklagaren. Förslagen i ekobrottsberedningens rapport om skattekriminal (första etappen) och i RSV-rapporten var av liknande innebörd.

År 1997 föreslog regeringen att skattebrottsenheter skulle inrättas vid skattemyndigheterna. Enheterna inrättades från och med den 1 januari 1998, dvs. samtidigt med Ekobrottsmyndighetens tillkomst.



**SKATTEUTREDNINGAR OCH BROTTsutREDNINGAR**

Skattemyndigheternas bekämpning av ekonomisk brottslighet sker numera inom två områden: dels genom den revisions- och annan kontrollverksamhet som bedrivs, dels genom skattebrottsenheternas verksamhet. I det första fallet handlar det om en fiskal verksamhet, där brottsmisstanke uppkommer före eller under något stadium av skatteutredningen. I det andra fallet är det fråga om brottsutredning.

Skatteutredningarna och brottsutredningarna ska hållas åtskilda. Detta har organisatoriskt markerats genom att skattebrottsenheterna direkt är underställda cheferna för skattemyndigheterna. Rätts-säkerhetsaspekter och sekretesslagstiftning är skälen till den skilje-linje som ska finnas mellan skatteutredning och brottsutredning.

Sekretesslagens regler om förundersökningssekretess är tillämpliga för skattebrottsenheterna. För skattemyndigheternas fiskala verksamhet gäller skattese-kretessen. Det innebär att samma sekretess råder gentemot skattebrottsenheterna som mot polis och åklagare.

## Den fiskala verksamheten

Så kallad ekoverksamhet, som omfattar samverkan med åklagare och polis, har alltid bedrivits i samband med skattemyndigheternas kontrollverksamhet. Misstänkta skattebrott uppdragas i flertalet fall vid revision eller annan kontroll som sker i den ordinarie kontrollverksamheten, i en del fall redan vid urvalet av kontrollobjekt.

En tydligare markering av ekoverksamheten har skett under årens lopp. På alla skattemyndigheter finns numera särskilt avdelade resurser för verksamheten under olika benämningar såsom ekogrupper, ekosektioner, sektioner för specialrevision, särskilda enheter för ekoutredningar osv. De åtgärder, som skattemyndigheterna har till sitt förfogande, tvångsåtgärds-lagen och betalningssäkrings-lagen, hanteras ofta av personal som är knutna till ekoverksamheten.

Den ekobrottsbekämpning som bedrivs i skattemyndigheternas fiskala verksamhet är den resursmässigt tunga delen. Det är här de flesta brottsanmälningarna genereras.

Enligt den proposition som ligger till grund för lagstiftningen om skattebrottsenheter är avsikten att samtliga brottsanmälningar från skattemyndigheten på sikt ska utredas av skattebrottsenheterna (prop, 1997:/98:10).

De skatteutredningar som görs inom ekoverksamheten kan vara sådana där brottsanmälan till åklagare skett före, under eller avslutad revision. Samverkan med åklagare och polis, både i enskilda ärenden och i större härvor, sker regelmässigt. Det är vanligt att åklagaren i samband med en utredning av andra brott och där misstanke om skattebrott uppkommer, begär hjälp av skatterevisorer som genomför skatteutredningen. Skatterevisorn deltar vidare som sakkunnig, exempelvis när polisen genomför en husrannsakan. Det är inte ovanligt att skatterevisorns engagemang i ett ekoärende är avslutat först sedan revisorn vittnat i domstol.

Några större förändringar av själva metoderna när det gäller samverkan med andra myndigheter har inte skett. Möjligen har medvetenheten om sekretessreglerna och de begränsningar dessa regler medför blivit större. Däremot har utvecklingen inom IT-området och internationaliseringen förändrat arbetssättet även inom ekobrottsverksamheten. En förutsättning för att göra utredningar i dag är IT-stöd. Det fordras bättre språkkunskaper och utveckling av kontakter med andra länder.

### SKATTEBROTTSENHETERNA

Som nämnts började skattebrottsenheter att inrättas år 1998 och finns nu på samtliga tio skattemyndigheter. Huvudparten av den personal som anställts vid enheterna är skatterevisorer. Några poliser, tjänstemän från kronofogdemyndigheterna och domstolar har också rekryterats.

Alla skattebrottsutredare går en för dem speciellt anpassad utbildning om cirka tre månader på Polishögskolan. För närvarande har cirka åttio utredare, fördelade på tre kursomgångar, utbildats. Efter den teoretiska utbildningen följer några månaders praktik vid Ekobrottsmyndigheten eller vid ekorotlar, innan utredarna självständigt får göra förundersökningar under åklagarens ledning.

Skattebrottsenheternas verksamhet avser uteslutande uppgifter som har anknytning till brottsutredning, eftersom skatteutredningar inte får göras av skattebrottsenheterna.

Skattebrottsenheterna får utreda följande brott:

- skattebrott
- brott enligt 19 kap. 1 § första stycket ABL (låneförbudet)

- brott enligt 11 § tredje stycket lagen om tryggande av pension-sutfästelse (låneförbudet)
- brott mot folkbokföringslagen
- brott enligt 11 kap. 5 § brottsbalken (bokföringsbrott)
- övriga brott om åklagaren anser att det finns särskilda skäl.

Verksamheten har hittills uteslutande avsett förundersökningar. Drygt 250 förundersökningar hade vid utgången av år 1999 utförts av skattebrottsenheterna. Förberedelser pågår för att genomföra för-enklade brottsutredningar och att bedriva underrättelseverksamhet och brottsförebyggande verksamhet.

I skattebrottsenheternas verksamhet intar åklagaren en central roll. Åklagaren, som fördelar ärendena till skattebrottsenheterna och leder förundersökningarna, kan välja mellan att lägga en utredning hos polisen eller hos skattebrottsenheten.

Personalen vid skattebrottsenheterna har inte befogenhet att verkställa straffprocessuella tvångsmedel. Ärenden där behov av tvångsmedel, främst husrannsakan och hämtning till förhör har kunnat förutses har överlämnats till polisen för utredning. Erfarenheterna av skattebrottsenheternas verksamhet är goda. Det praktiska arbetet har dock visat på några problem.

Det största problemet är att skattebrottsutredarna saknar tillgång till det centrala datoriserade skatterregistret inom skatteförvaltningen. Nödvändiga uppgifter får i stället, för det mesta i flera omgångar, rekvireras som pappersutskrift från andra enheter inom skattemyndigheterna som har tillgång till registret. Detta tar tid, hämmar möjligheterna att tillämpa ett modernt arbetssätt och sätter ned utredningseffektiviteten.

Avsaknaden av möjligheten att ta handlingar i beslag – även om handlingarna överlämnas frivilligt – är besvärande och ineffektivt.

#### **SKATTEMYNDIGHETERNAS MEDVERKAN I EKOBROTTSBEKÄMPNINGEN I FORTSÄTTNINGEN**

Den framtida ekobrottsbekämpningen påverkas i allra högsta grad av globaliseringen och utvecklingen av informationstekniken. Detta område behandlas utförligt av Bo Norrman i artikeln Globalisering, informationsteknik och brottslighet.

## Service och förebyggande arbete

Det bästa sättet att åstadkomma riktig beskattning och undvika brottslighet är förebyggande åtgärder, så att inlämnade deklARATIONER blir korrekta och så att brott därmed inte begås.

Den service som skattemyndigheterna bedriver – på senare tid exempelvis genom de så kallade skatteinformatörerna – är en mycket omfattande förebyggande verksamhet. Den bidrar till att öka medborgarnas möjligheter att göra rätt från början, brott utan uppsåt undviks och lojaliteten mot skattesystemet ökar.

För skattekontrollen och för brottsbekämpningen är det en effektiv metod att vara tidigt ute och på så sätt hindra personer med oseriösa avsikter att över huvud taget komma in i skattemyndigheternas system. En blivande näringsidkare registrerar sig hos skattemyndigheten genom en SOA-anmälan (Skatte- och avgiftsanmälan). Den första förutsättningen för en oseriös person, som har exempelvis momsbedrägerier som affärsidé, är att bli momsregistrerad. Detta kan endast ske genom att han eller hon lämnar en SOA-anmälan till skattemyndigheten. Om myndigheten redan i samband med anmälan kan se till att oseriösa personer inte släpps in i systemet, har grunden för brottsligheten ryckts undan.

Det finns goda exempel på att skattemyndigheterna lyckats förhindra oseriösa personer att bli registrerade. Arbetsuppgiften är svår, den är grannlaga och den kräver resurser. Men varje fall där en person med oseriösa avsikter hindras från att komma in i systemet ger dels direkta besparingar i pengar, dels sparade resurser för skatte- och brottsutredningar.

Det är lätt att inse att inriktningen att vara tidigt ute bör prioriteras högt i den framtida brottsbekämpningen.

Inget skattesystem fungerar utan att det finns en skattekontroll som gör medborgarna medvetna om att felaktiga deklARATIONER eller andra uppgifter som lämnas till myndigheterna innebär en upptäcktsrisk och risk för sanktioner i form av åtal för skattebrott (och skattetillägg). Syftet med den straffrättsliga lagstiftningen är att dess blotta existens ska avhålla medborgarna från att begå brott. Lika lite som svärdet släcker elden kan man dock utrota brottsliga beteenden med straff. Däremot kan tydliggörande av konsekvenserna medföra

att benägenheten att begå brott minskar.

Ett av målen för den framtida ekobekämpningen inom skatteområdet bör därför vara att den är så synlig och effektiv att medborgarna upplever risken för upptäckt som påtaglig.

#### **ANDRA STEGET I UTVECKLINGEN AV SKATTEBROTTSSENHETERNA**

I ekobrottsberedningens rapport Skattekriminal (Ds, 1997) föreslogs att skattekriminalenheter skulle inrättas i två etapper. På sidan 11, andra stycket i rapporten sägs följande:

”Vi föreslår därför att reformen genomförs i två etapper. I det korta perspektivet ges skattekriminalen mera begränsade uppgifter och befogenheter. Därigenom får skatteförvaltningen möjlighet att efter hand och i rättssäkra former växa in i rollen som brottsutredande myndighet.”

Regering och riksdag följde förslaget. Den första etappen skulle genomföras, med den ändringen att enheterna inte benämndes skattekriminal utan skattebrottsenheter. Beträffande den andra etappen uttalar regeringen på sidan 40 i prop 1997/98:10 följande:

”Regeringen delar remissinstansernas bedömning att man inte nu bör ta ställning till förslagen om en fullt utbyggd skattekriminal. Det finns därför inte skäl att i detta sammanhang närmare gå in på de frågor som ingår i steg två i beredningens förslag.”

I den andra etappen skulle skattekriminalen enligt beredningens förslag ges vidgade arbetsuppgifter och befogenheter. På sidan 189 i ekobrottsberedningens rapport föreslås följande:

”Förslag:

- På lång sikt ges en fullt utbyggd skattekriminalorganisation i uppgift att biträda åklagaren vid förundersökning om alla slags brott inom skatteområdet, och att själv inleda och leda förundersökningar i enklare fall.
- Skattekriminalen får också själv utföra s.k. förenklade brottsutredningar.
- Skattekriminalen får inte bruka våld för att genomföra tjänsteåtgärder.
- Skattekriminalen har begränsade befogenheter att använda straffprocessuella tvångsmedel.”

Det kan anmärkas att skattebrottsenheterna redan i beslutet om att genomföra den första etappen gavs möjlighet att genomföra så kallade förenklade brottsutredningar.

På sidan 237 i ekobrottsberedningens rapport sägs vidare:

”Förslag:

I det långa perspektivet får befattningshavare vid skattekriminalen som förordnas av Riksåklagaren utfärda strafföreläggande avseende böter.”

Av förslagen till den andra etappen följer enligt rapporten på sidan 207 befogenhet att utföra husrannsakan och ta egendom i beslag i samma utsträckning som gäller för polis och tull. Det påpekas dock att

”Skattekriminalen inte bör genomföra en husrannsakan på egen hand om det finns skäl att anta att man kommer att mötas av våld vid förrättningen.”

Förebilder för förslagen om skattekriminalenheter (skattebrottsenheter) har varit tullkriminalen och tyska Steuerfahndung. Dessa enheter har arbetsuppgifter och befogenheter som i stort motsvarar såväl första som andra etappen i ekobrottsberedningens förslag. Beredningen har dock särskilt markerat en begränsning i förslagen, jämfört med tullkriminalen. Skattekriminalen får inte bruka våld mot person. En annan begränsning är att strafförelägganden endast får avse bötesfall.

#### **DAGS FÖR YTTERLIGARE EFFEKTIVISERING**

Ekobrottsberedningen föreslog en lagstiftning, där skattmyndigheternas uppgifter och befogenheter beträffande brottsutredning i såväl det korta som det långa perspektivet skulle regleras.

På sidan 13 i ekobrottsberedningens rapport, under rubriken Lagteknisk lösning m.m. uttalas följande:

”Vi föreslår att skattekriminalverksamheten regleras i en ny lag: lagen om skattemyndigheternas medverkan vid förundersökning, m.m. De lagrum som avses gälla först i det långa perspektivet bör sättas i kraft genom beslut av regeringen, när kompetens och organisation hos skattekriminalen har byggts upp och verksamheten nått erforderlig stadga.”

Personalen på skattebrottsenheterna har fått speciell utbildning och praktik. Praktiska och goda erfarenheter har vunnits genom självständigt utförda förundersökningar.

Det är nu dags att ytterligare effektivisera bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten genom att genomföra andra etappen av skattekriminalreformen. Då skapas inom skattemyndigheterna en organisation av ungefär samma typ som tullkriminalen, som tjänat som förebild för skattebrottsenheterna.

Personalen vid skattemyndigheterna ska enligt min uppfattning inte, i motsats till tullkriminalen, ha befogenhet att använda våld i sin tjänsteutövning. Inte heller ska skattemyndigheterna verkställa husrannsakingar där man riskerar att mötas av våld. Detta är åtgärder och arbetsuppgifter som ligger inom polisens område. Likaså ska skattemyndigheterna få besluta om strafförelägganden endast i fall där påföljden är böter.

Eftersom det kommer att ta tid att utbilda personalen vid skattebrottsenheterna för nya arbetsuppgifter och utvidgade befogenheter är det angeläget att arbetet kommer igång snarast möjligt.

Genom den svenska myndighetsstrukturen berörs flera myndigheter av bekämpningen av ekonomisk brottslighet. Ett framgångsrikt arbete förutsätter samverkan mellan dem. Nödvändigt informationsutbyte mellan myndigheter försvåras genom nuvarande sekretessregler. Rapporterna från de regionala samverkansorganen (SAMEB-grupperna) ger belägg för detta. Även inom skattemyndigheten orsakar sekretessreglerna problem när det gäller informationsutbyte mellan skattemyndighetens fiskala gren och skattebrottsenheterna. Som exempel kan nämnas den underrättelseverksamhet som skattebrottsenheterna enligt 4 § lagen (1997:1024) om skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar får bedriva. Ett förberedande arbete för att kartlägga möjligheterna att bedriva underrättelseverksamhet pågår för närvarande. Det visar sig att sekretessreglerna begränsar möjligheterna att bygga upp en underrättelseverksamhet som medför önskvärd effektivitet.

Det har hävdats att myndigheterna kan nå långt i sin samverkan om de möjligheter till informationsutbyte som sekretessreglerna ger utrymme för utnyttjades till fullo. Det ligger en del i det. För min del

anser jag dock att sekretessreglerna i sig i alltför hög grad begränsar möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheterna. Vidare upplevs reglerna i vissa delar som svåra att tillämpa i det praktiska arbetet. Detta kan leda till osäkerhet hos de tjänstemän som har att tillämpa reglerna och att man ”för säkerhets skull” underlåter att överlämna uppgifter som kunnat föra en utredning framåt eller till och med kunnat leda till att brott uppdragas.

Vill man ha en verkligt effektiv bekämpning av ekonomisk brottslighet måste myndigheterna också ha tillgång till de nödvändiga verktygen. Det kan gälla resurser, lämplig kompetens och en ändamålsenlig organisation. Som behandlats tidigare i den här artikeln kan det för skattebrottsenheternas del också vara fråga om terminalåtkomst till centrala skatteregistret, möjlighet att ta handlingar i beslag och andra befogenheter. Ytterst handlar det om en avvägning mellan olika intressen och om vilken tyngd och prioritet bekämpningen av ekonomisk brottslighet ges.

#### NÅGRA AVSLUTANDE REFLEXIONER

Man kan fråga sig vad som är det viktigaste som skett inom ekobrottsbekämpningen under den period kurvan representerar. För min del anser jag att AMOB-rapporten, som startade debatten om den ekonomiska brottsligheten, är av grundläggande betydelse. Den gav insikt om de samhällsproblem som den ekonomiska brottsligheten orsakar. Säkerligen hade vi varit en bra bit längre fram i dag om man tagit fasta på förslaget i rapporten och inrättat de fyra enheterna.

Rapporten från riksdagens revisorer återupplivade intresset för bekämpningen av ekonomisk brottslighet. Det började hända saker igen. Ekobrottsberedningens båda rapporter och RSV-rapporten 1995 ledde till konkreta åtgärder.

De mest hoppingsgivande och praktiskt betydelsefulla åtgärderna är enligt min uppfattning inrättandet av Finanspolisen, Ekobrottsmyndigheten och skattebrottsenheterna. Mycket tillspetsat skulle man kunna påstå att om dessa tre avskaffades, vore vi tillbaka på ruta noll – dvs. till tiden före år 1977 – vad gäller särskilda insatser inom ekobrottsbekämpningen.



## Litteratur:

- AMOB (1977). Organiserad och ekonomisk brottslighet i Sverige. Ett åtgärdsförslag.
- Ds (1996). Effektivare ekobrottsbekämpning. Ds 1996:1. Stockholm: Fritzes.
- Ds (1997). Skattekriminal. Ds 1997: 23. Stockholm: Fritzes.
- Prop (1997). Skattemyndigheternas medverkan i brottsutredningar, m.m. prop. 1997/98:10.
- Riksdagens revisorer (1993). Den ekonomiska brottsligheten och rättssamhället. Rapport 1993/94. Stockholm: RR.
- Riksskatteverket (1995). Skattemyndigheternas medverkan i en effektivare ekobrottsbekämpning. Rapport 1995:9. Stockholm: RSV.
- SAMEB (1979). Samordnad verksamhet mot den ekonomiska och den organiserade brottsligheten.
- SOU 1983: 75. Företagens uppgiftslämnande för beskattningsändamål. Delbetänkande av EKO-kommissionen. Stockholm: Fritzes.

En under-  
sökning år 1981  
av reformbehoven  
för skattebrotten  
– vad hände  
sedan?

av Göran Staafgård, chefsrådman vid Malmö tingsrätt

*Kombinationen ekobrott och domstolar innebär inte enbart att domstolsförhandlingarna kan dra ut på tiden i veckor eller i värsta fall månader. Skattemål och brottmål hanteras dessutom av olika domstolar. Detta ställer till problem; frågorna har diskuterats länge och det finns också förslag till lösningar.*

I en värld där alla fuskar blir den ärlige en bedragare.

André Gide

Brottsförebyggande rådet (BRÅ), som hade regeringens uppdrag att göra en översyn av lagstiftningen mot organiserad och ekonomisk brottslighet, tillsatte för det uppdraget en styrgrupp och olika arbetsgrupper. En av dessa arbetsgrupper, den femte, fick i uppdrag att undersöka reformbehoven beträffande skattebrotten. Arbetsgruppen tillsattes i januari 1980 och lämnade påföljande år promemorian Skattebrott och skattemål. Ett snabbare och effektivare förfarande. I arbetsgruppen var jag sekreterare.

Arbetsgruppen skulle främst undersöka två frågor närmare. Den ena rörde den materiella utformningen av skattebrotten. Den andra frågan avsåg behovet av en bättre samordning av skatteprocess och skattebrottsprocess för att få en snabbare handläggning av skattebrottmålen.

I fråga om skattebrottens materiella utformning borde särskilt uppmärksammas brottsrekvisitens utformning, sambandet mellan påföljdsval och skattetillägg samt närmare utredas om det centrala skattebrottet borde vara utformat som ett effektbrott eller ett farebrott.

Det vid den tiden centrala skattebrottet – skattebedrägeri – var i

skattebrottslagen konstruerat som ett effektbrott. För ansvar krävdes att viss skatteskada hade uppstått på grund av bristande uppgiftslämnande. Detta förutsatte som regel ett lagakraftvunnet beslut i beskattningsfrågan innan ansvarsfrågan kunde prövas. Dessa frågor handlades i två olika processer, en skatteprocess och en därpå följande skattebrottsprocess.

Arbetsgruppen konstaterade att detta dubbla förfarande ofrånkomligt ledde till olika problem. Den största nackdelen var att det medförde långa handläggningstider, som innebar att det dröjde lång tid från det att ett skattebrott begicks och upptäcktes till dess att ansvarsfrågan kunde avgöras. Enligt arbetsgruppens mening var det av utomordentlig betydelse att de långa handläggningstiderna kunde nedbringas.

I promemorian pekade arbetsgruppen på olika vägar för att uppnå snabbare och effektivare handläggning av skattebrottmål. En väg kunde vara att ändra själva konstruktionen av brottet, så att ansvarsfrågan om möjligt kunde frikopplas från skatteprocessen. En annan väg var att avskaffa uppdelningen mellan skattemål och skattebrottmål och i stället skapa en gemensam handläggning byggd på integration och samordnad process.

#### **SKATTEBROTTETS MATERIELLA UTFORMNING**

Skattebrottets karaktär av effektbrott medförde att mål om ansvar för skattebedrägeri som regel inte kunde avgöras förrän det slutligt fastställts att skatt eller avgift påförts med för lågt belopp. Frågan var då om man genom en annan konstruktion av det centrala skattebrottet skulle kunna avgöra ansvarsfrågan utan att behöva avvakta skatteprocessens utfall.

Det alternativ som arbetsgruppen fann ligga närmast till hands var att utforma det centrala skattebrottet som ett brott mot sanningplikten, med eller utan krav på att det skulle föreligga risk för att gärningen ledde till för låg skatt. Kriminaliseringen skulle ta sikte på att det var en oriktig uppgift som lämnades. Det var i princip en återgång till den ordning som gällde före skattebrottslagens tillkomst.

Arbetsgruppen konstaterade emellertid också att oavsett hur brottet konstruerades måste oriktig uppgift eller motsvarande uttryck ingå som en förutsättning för att brott ska föreligga. Vad som är en

oriktig uppgift måste i sin tur bedömas med ledning av bestämmelserna i den skatteförfattning som i det enskilda fallet reglerar skattskyldigheten. Rekviritet var då av rent skatteteknisk art. Det innebar att samma fråga, dvs. om en viss uppgift var oriktig eller ej, skulle beskattningsmyndigheten få ta ställning till då det gällde att fastställa skattskyldigheten.

För en allmän domstols prövning av ansvarsfrågan är i princip varken beskattningsmyndighets eller skattedomstols avgörande bindande. Det har emellertid klart uttalats i praxis att allmän domstol bör följa den uppfattningen, om skattedomstol förklarar att skattskyldighet inte föreligger. Av det följer att en allmän domstol i regel måste anse sig förhindrad att ta upp brottmålet till slutlig prövning, så länge frågan om skattskyldigheten inte avgjorts.

Arbetsgruppen pekade även på andra kopplingar mellan skattemål och skattebrottmål. En reform, som innebar att det centrala skattebrottet konstruerades om, framstod därför inte som ett verksamt medel för att nå en snabbare och effektivare handläggning av skattebrottmål. Att en reformering kunde vara befogad av andra hänsyn var en annan sak.

#### EN INTEGRERAD HANDLÄGGNING

Frågan om att integrera handläggningen av skattemål och skattebrottmål diskuterades relativt ingående av arbetsgruppen. Det var naturligt att diskutera om det verkligen var nödvändigt att ha kvar det dubbla förfarande, som innebär att ett skattemål och ett skattebrottmål handläggs var för sig och i skilda former. I stället för att vidta åtgärder inom ramen för den gällande ordningen skulle man ändra de regler som styr förfarandet och inrikta sig på en gemensam handläggning av skattemål och skattebrottmål.

Det som främst avsågs var att samordna skatte- och skattebrottsprocessen. Samma domstol skulle således avgöra både beskattningsfrågan och frågan om ansvar för skattebrott. En sådan samordning skulle kunna innebära att dessa frågor blev avgjorda samtidigt.

Arbetsgruppen ansåg dessutom att inte bara handläggningen i domstol utan även utredningen och processföringen borde kunna integreras.

I fråga om utredningen pekade arbetsgruppen på att polisens utredning i ett visst ärende i stor utsträckning avsåg samma material och händelseförlopp som skattemyndigheten hade att hantera i samma ärende. Om utredningarna kunde göras parallellt, och helst så att de kompletterade varandra, skulle man rimligen kunna vinna tid och samtidigt använda resurserna bättre. På sikt kanske det skulle kunna vara möjligt att i vissa ärenden låta den ena myndigheten svara för hela utredningsarbetet.

Beträffande processföringen borde det av i princip samma skäl vara möjligt med en ökad integration.

Arbetsgruppen gick sedan igenom hur ett integrerat förfarande skulle kunna gestalta sig i de olika faserna; utredningen, processföringen och domstolsförfarandet. En fullständig eller långt driven integration reste en rad frågor – sakliga och lagtekniska – som måste få en godtagbar lösning. Det var dock inte nödvändigt att alla förändringar genomfördes samtidigt utan man borde kunna gå fram stegvis.

#### ETT ÄNDRAT SKATTEBROTT

Det har nu gått snart tjugo år sedan promemorian Skattebrott och skattemål. Ett snabbare och effektivare förfarande lades fram. Efter att därefter ha arbetat drygt femton år i allmän domstol och under senare tid på en avdelning inom domstolen som handlägger ekomål kan jag ha anledning att fundera över vad som hänt på skattebrottmålen område sett från ett domstolsperspektiv.

Till en början kan jag konstatera att ekobrottslighet och inte minst skattebrott räknas som ett lika allvarligt samhällsproblem i dag som för tjugo år sedan och än längre tillbaka. Det är också så att det är en brottslighet som med jämna mellanrum tilldrar sig ett särskilt och intensivt intresse med krav på kraftfulla åtgärder.

Ett av arbetsgruppens förslag var att ändra det centrala skattebrottet från ett effektbrott till ett farebrott.

I proposition 1995/96:170 föreslog regeringen att det centrala skattebrottet – skattebedrägeri – skulle få en ny brottsbeteckning och benämnas skattebrott. Vidare föreslog regeringen att skattebrottet skulle konstrueras som ett farebrott. Regeringens förslag har nu trätt i kraft.

När det gäller brottets konstruktion sägs följande i propositionen: ”Konstruktionen av skattebedrägeri som effektbrott har tidigare vid flera tillfällen och i olika sammanhang ifrågasatts och kritiserats. Den kritik som framförts har ofta gått ut på att brottet borde omkonstrueras till ett farebrott. Ett av argumenten för detta har varit att de allmänna domstolarna med en sådan utformning av brottet inte i lika stor utsträckning som med nuvarande ordning skulle tvingas avvakta lagakraftgäande avgörande från skattedomstolarna. Brottmålen skulle alltså kunna avgöras snabbare. – Det är emellertid inte utan vidare givet att en ändring av brottskonstruktionen till farebrott skulle medföra några mera genomgripande fördelar från denna synpunkt. Oavsett konstruktionen i övrigt av brottet måste nämligen oriktig uppgift eller motsvarande uttryck ingå som en brottsförutsättning. Vad som är en oriktig uppgift måste i sin tur avgöras med ledning av bestämmelserna i den skatteförfattning som i det enskilda fallet reglerar skattskyldigheten. Detta samband mellan skattebrottmålet och själva skattefrågan kan givetvis inte brytas.”

I propositionen framhålls vidare att även om brottet konstrueras som ett farebrott skulle de allmänna domstolarna naturligtvis som regel följa förvaltningsdomstolarnas uppfattning i själva skattefrågan. Utrymmet för att avgöra ett skattebrottmål utan att avvakta lagakraftvunnet avgörande i skatteprocessen torde visserligen öka något om brottet omkonstrueras till farebrott.

I praktiken skulle dock säkerligen skillnaden inte bli så stor. I de fall ett skattemål innehåller komplicerade eller svårbedömda skattefrågor måste det ofta vara ofrånkomligt att avvakta utgången i skattemålet innan brottmålet företas till slutlig handläggning oavsett om brottet har en konstruktion med ett effektrekvisit eller ett farerekvisit. Och även i fall då åtalet under alla omständigheter är till fullo styrkt, kan ju den slutliga bedömningen av det undandragna beloppets storlek ha betydelse för straffmätningen.

Slutsatsen blev att en omkonstruktion av det centrala skattebrottet till ett farebrott inte i någon mera påtaglig utsträckning skulle öka de allmänna domstolarnas möjlighet att avgöra ansvarsfrågan utan att behöva avvakta skatteprocessens utfall.

Ett långt mer beaktansvärt skäl för en omkonstruktion av skat-

tebrottet var att därigenom komma till rätta med svårigheterna att bestämma tidpunkten då brottet ska anses fullbordat. Ett annat argument för en omkonstruktion var att ett brott kom att bedömas olika beroende på när en oriktig uppgift upptäckts. Den skillnaden var svår att motivera.

#### **ETT INTEGRERAT FÖRFARANDE**

Tanken på en integrering av de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna har väl än så länge inte vunnit något allmänt eller ens större gehör. Frågan har dock diskuterats av domstolsutredningen och det finns förespråkare för en sådan ordning, åtminstone en integrering av vissa instanser inom domstolsorganisationen. Försök med samlokalisering av tingsrätt och länsrätt med gemensam domstolschef har också gjorts. Dessa integreringssträvanden har dock inte haft sin grund i att åstadkomma ett snabbare och effektivare förfarande för handläggning av skattebrottmål.

#### **SÅ VAD HÄNDE EGENTLIGEN SEDAN?**

Från ett snävt domstolsperspektiv kan det inte sägas ha hänt så mycket sedan BRÅ:s promemoria Skattebrott och skattemål lades fram (BRÅ 1982).

Skattebedrägeri har utmönstrats som brottsbenämning och ersatts med benämningen skattebrott. Det centrala skattebrottet har omkonstruerats från ett effektbrott till ett farebrott. För att uppnå ett snabbare och effektivare förfarande vid handläggning av skattebrottmål har dessa förändringar inte haft någon betydelse.

Det mest påtagliga som skett är inrättandet av Ekobrottsmyndigheten (EBM), som nu varit i verksamhet i drygt två år. EBM har fått betydande resurser i form av åklagare, poliser och ekonomer. Det ska vara en kraftfull och effektiv satsning mot den ekonomiska brottsligheten. Hitills har verksamheten inte satt alltför påtagliga spår hos domstolarna, i vart fall inte hos den domstol vars verksamhet jag har närmare kännedom om. Tiden är väl för kort för att dra några direkta slutsatser av vad EBM åstadkommit. Man får dock hoppas att det inte är långa handläggningstider som medfört att måltillströmningen till domstolarna inte blivit större än den faktiskt blivit.



En slutsats som man ändå måste få dra av utvecklingen under de senaste tjugo åren är att det inte torde finnas några radikala åtgärder för att komma till rätta med den ekonomiska brottsligheten. Härmed inte sagt att man ska kasta yxan i sjön. Det är snarare som i andra sammanhang ett envetet och målmedvetet arbete som krävs för att hålla denna typ av brottslighet stången.

#### **"BARA ETT BOKFÖRINGSBROTT"**

En annan iakttagelse man kunnat göra är att en skattebrottsutredning inte så sällan utmynnar i ett åtal för bokföringsbrott. Det kan då följas av omdömet att det blev "bara ett bokföringsbrott", underförstått att utredningen varit misslyckad. Felet ligger kanske inte hos utredningen, utan att bokföringsbrottet inte uppfattas som ett särskilt allvarligt brott. Med tanke på bokföringsskyldighetens stora betydelse vore det nog på sin plats att överväga om man inte borde se allvarligare på bokföringsbrottet. Om så skedde kunde det kanske leda till snabbare lagföring.

En fråga som gör sig särskilt påmind när det gäller ekonomiska brottmål är frågan hur stora och vidlyftiga brottmål ska hanteras. Inte minst de regler som styr huvudförhandlingens genomförande har återkommande varit föremål för lagstiftarens intresse.

En grundtanke bakom reglerna om huvudförhandling i brottmål och tvistemål är att målen ska avgöras efter en koncentrerad huvudförhandling och att domstolen ska ha det som hänt under förhandlingen i färskt minne, när den överlägger till dom. Om huvudförhandlingen inte kan genomföras i ett sammanhang finns det regler i rättegångsbalken om avbrott och uppskov i påbörjade huvudförhandlingar. Huvudregeln finns i 1 kap. 9 § rättegångsbalken (RB). Avbrott i huvudförhandlingen får göras under två eller, om det finns särskilda skäl, tre dagar per vecka.

Blir det fråga om att överskrida de tillåtna dagarna för avbrott gäller reglerna om uppskov. Dessa regler återfinns för brottmålen del i 46 kap. 11 § RB och innebär att en huvudförhandling i huvudsak endast får uppskjutas, om det efter handläggningens början har kommit fram något nytt viktigt skäl eller bevis, eller om rätten annars finner det nödvändigt med ett uppskov.

Om en huvudförhandling har skjutits upp en eller flera gånger får fortsatt huvudförhandling hållas, om den sammanlagda uppskovstiden uppgår till högst femton dagar. I annat fall ska ny huvudförhandling hållas, om det inte med hänsyn till målets beskaffenhet finns synnerliga skäl att hålla fortsatt huvudförhandling, och syftet med en sammanhållen huvudförhandling inte eftersätts i väsentlig mån.

Det är närmast en självklarhet att reglerna i RB om avbrott och uppskov i huvudförhandling inte kan tillämpas i stora och vidlyftiga mål. För att över huvud taget kunna genomföra en huvudförhandling tvingas domstolarna därför att tumma på avbrotts- och uppskovsreglerna. Problemet har som sagt uppmärksamats tid från annan. I promemorian Domstolsförfarandet – Förslag till förbättringar (Ds, 1997) ges förslag som är avsedda att förbättra handläggningen av mål i de allmänna domstolarna. De förslag som gäller bland annat reglerna i 1 kap. 9 § och 46 kap. 11 § RB behandlas i propositionen 1999/2000:26 Effektivisering av förfarandet i allmän domstol.

#### NYA REGLER OM UPPEHÅLL

Regeringens förslag innebär att reglerna om avbrott och uppskov i huvudförhandling sammanförs till ett enda institut – uppehåll – samtidigt som bestämmelserna utformas så att det ges bättre möjligheter att anpassa rättegången till förhållandena i det enskilda fallet. Möjligheterna att låta en huvudförhandling fortsätta efter uppehåll ökas. Ett viktigt skäl till reformen anges vara att nuvarande regler försvårar handläggningen av de mycket omfattande målen. Även om dessa inte är så vanliga, sätter de domstolar och parter på svåra prov när de förekommer. Regeringen bedömer också att den sammanlagda tiden för att få domstolens slutliga avgörande i många fall kan förkortas om reglerna för uppehåll i förhandlingen ändras.

Regeringens förslag innebär att det som huvudregel bör gälla att en huvudförhandling ska genomföras utan onödigt uppehåll och så långt möjligt i ett sammanhang. Huvudförhandlingar som inte tar mer än tre dagar i anspråk ska genomföras inom loppet av en vecka. För de huvudförhandlingar som kräver längre tid föreslås att förhandlingen ska pågå minst tre dagar per vecka. För att möta svårig-

heterna i framför allt de allra största målen bör det undantagsvis finnas möjlighet till uppehåll i större omfattning, om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till målets omfattning, huvudförhandlingens längd eller andra särskilda omständigheter.

I propositionen uttalar regeringen att de föreslagna reglerna innebär ett viktigt ingrepp i en i rättegångsbalken bärande princip – koncentrationsprincipen – och att de nya bestämmelserna därför ska utvärderas.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2000.

### SKAPA KUNSKAPSBANK

Vilken verkan de föreslagna ändringarna i RB kan få vid handläggningen av stora och vidlyftiga mål får väl den förutskickade utvärderingen visa. Man kan väl ändå undra om inte den bärande tanken om rättegångens koncentration är en ren fiktion när det gäller de verkligt vidlyftiga målen. Att domstolen ska ha det som hänt under förhandlingen i färskt minne, när den efter flera månader överlägger till dom, framstår som verklighetsfrämmande. En möjlighet att råda bot på detta skulle kunna vara att dela upp handläggningen av de verkligt stora målen. Risker är dock, som också påpekats, att det leder till samtidiga processer i tingsrätt och hovrätt och därmed är intet vunnet.

Även om de verkligt vidlyftiga målen inte förekommer alltför ofta, så förekommer de dock. I framtiden kommer de kanske dessutom att bli mer frekventa. Det bör rimligen innebära att det inom rättsväsendet i stort kommer att finnas en erfarenhet av handläggning av dylika mål. Borde inte den erfarenheten på något lämpligt sätt kunna tas tillvara? Genom att på ett systematiskt sätt samla in domares, åklagares och advokaters erfarenheter kunde man skapa någon slags kunskapsbank för den framtida hanteringen av stora mål.

## Litteratur

Brottsförebyggande rådet (1982). Skattebrott och skattemål. Ett snabbare och effektivare förfarande. BRÅ PM 1982:1. Stockholm: BRÅ.

Ds (1997). Domstolsförfarandet. Förslag till förbättringar. Ds 1997:7. Stockholm: Fritzes.

Proposition 1999/2000:26. Effektivisering av förfarandet i allmän domstol.

# Brott på nätet – om mindre önskvärda effekter och kanske en ny möjlighet

av Joakim Ollén, generaldirektör vid Lantmäteriverket

*I dag ligger de stora värdena i information. Piratkopiering utgör ett stort ekonomiskt hot för företag på informationsområdet. Det gäller inte minst myndigheter som producerar geografisk information. En lösning är att göra om den lagstiftningsöversyn som BRÅ gjorde för tjugo år sedan, men med en ny inriktning och i internationell samverkan.*

Att bidra till en antologi om ekonomisk brottslighet så här tjugo år efteråt?

En sund insikt om den egna begränsningen är den första reaktionen när jag ställs inför frågan. Visserligen var det oerhört spännande att delta i "Översynen av lagstiftning mot ekonomisk och organiserad brottslighet" – jag kan inte minnas att vi någonsin kom fram till en bra förkortning – men jag har knappt sysslat med området sedan dess. Kan jag ha något att bidra med?

Funderingarna leder tankarna tillbaka i tiden: vad var det värdefulla i översynsarbetet? Bortsett från att det gav intressanta inblickar i en värld av utstuderad och avancerad brottslighet innebar projektet ett ambitiöst försök att se problemen från en ny synvinkel och angripa uppenbart ojusta beteenden med nya medel. Detta försök ledde till förslag som ibland var något naiva och ibland sköt förbi målet. Men det fanns en både god och uppfriskande ambition att i en ständigt och snabbt föränderlig värld avslöja och beivra brottslighet, som ofta hade sin grund i nya ekonomiska mönster och som då var en del – en avart – av vad som kan kallas den tidens "nya ekonomi".

Så långt i funderingarna kommer nästa reflexion: finns det inte också i dag beteenden som är avarter av vår tids "nya ekonomi" och som har en potential att utvecklas till allvarlig ekonomisk och organi-

serad brottslighet? Jovisst, det är ju välkänt att IT-brottsligheten är ett växande problem. Vad man dock inte funderar så mycket över är att den IT-relaterade brottsligheten tar sig allt fler former och kryper allt närmare områden som kanske inte har uppfattats som särskilt hotade.

I själva verket arbetar jag i dag, inser jag, med en verksamhet som i viss utsträckning redan har drabbats av väl organiserad, ekonomisk brottslighet, om än ännu inte i en skala som är iögonfallande. Men samtidigt som potentialen inom detta område är stor för nya, utvecklade, nyttiga och efterfrågade produkter, finns risken för att det därmed också blir ett intressantare område för avancerade skurkar.

Vad jag talar om är, enkelt uttryckt, kartstöld! Jag tänkte reflektera kring tre områden: olovlig hantering av geografisk information och fastighetsinformation, brottslighet med programvara för geodata och slutligen geografiska informationssystem som medel i kampen mot organiserad brottslighet. Men först några ord om piratkopiering i allmänhet, ett ”nygammalt” område för ekonomisk brottslighet.

#### FRÅN ANTIKA SKULPTURER TILL PROGRAMVAROR

Piratkopiering är ett växande globalt problem och enligt Internationella Handelskammaren kan så mycket som 5–6 procent av världshandeln avse piratkopierade varor. Piratkopiering är därför en industri och verksamheten sker inte sällan inom ramen för legala företag. Det finns till och med exempel på att piratkopieringen sker i samma företag som tillverkar ”originalet”. Men som fenomen är piratkopiering ingen ny företeelse. Historiskt tidiga exempel är kopiering av antika skulpturer. Ett stort japanskt världsledande företag började sin bana med att tillverka kopior. Vid sidan av klockor, ”märkeskläder”, leksaker och läkemedel handlar piratkopieringen i dag om information i vid mening; till exempel musik och programvaror till datorer. Datoriseringen har också ökat förutsättningarna för kopiering och även gjort piratkopieringen billigare. Denna form av ekonomisk brottslighet kan därför befaras öka.

Piratkopiering är en typ av ekonomisk brottslighet som drabbar det seriösa näringslivet och påverkar samhällsekonomin. Men den kan också drabba enskilda personer och åstadkomma person- och saksador. Det gäller exempelvis risker för olyckor och skador som

förknippas med piratkopierade reservdelar till flygplan och kanske också läkemedel. I denna globala ekonomiska brottslighet förekommer också piratkopiering av information på mitt arbetsområde, geodata, dvs. geografisk information i databaser

#### BRYTNINGSTID

Mitt intresse för dessa former av ekonomisk brottslighet beror på att jag sedan några år är verksam inom Lantmäteriet, ett av Sveriges mest fascinerande informations- och IT-företag. Lantmäteriet är vårt lands ledande producent av geografiska databaser och kartor. Vi svarar för fastighetsindelning och erbjuder heltäckande information om landets 3,2 miljoner fastigheter. Vi besitter spetskompetens inom området geografisk informationsteknik, såsom geografiska informationssystem (GIS) och global positioneringsteknik (GPS). Lantmäteriet är juridiskt en statlig myndighet, men har inget politikområde, och fungerar i praktiken som en serviceorganisation. Även den del av vår verksamhet som faktiskt har ett myndighetsinslag, förrättningsverksamheten, kännetecknas av att vi arbetar på uppdrag. Vi ägnar oss ju inte åt att, så att säga på eget bevåg, fara runt i landet och utifrån ett myndighetsperspektiv eller på order av politiker bilda eller ändra fastigheter.

Med denna bakgrundsinformation är det kanske förståeligt att vi är känsliga för hur den information hanteras, som vi besitter. Vi förvaltar inte fria nyttigheter, utan lever väsentligen av värdet på de tjänster vi producerar och förmedlar.

Sedan år 1628 har Lantmäteriet producerat kartor. Under senare decennier har denna produktion i ökande grad skett med hjälp av ADB. Vi befinner oss just nu i en brytningstid, då själva slutprodukten övergår från att vara den tryckta kartan till att vara de geografiska databaser, ur vilka diverse följdprodukter, digitala såväl som analoga, kan åstadkommas.

Till saken hör att värdet av den information som produceras på detta sätt växer i takt med att användningsområdena för geodata ökar, vilket i sin tur till stor del är en följd av IT-utvecklingen i stort och Internets definitiva genombrott.

Att IT-utvecklingen har avgörande betydelse i detta sammanhang

hänger bland annat samman med att grafisk information, bilder, kartor och liknande, har varit så kapacitetskrävande att det i tidigare generationer PC och kommunikationsleder inte funnits plats tillräckligt för en mångsidig användning av sådan information.

Nu har vi emellertid nått den punkt då även omfattande grafisk information med relativ lätthet kan hanteras över de flesta linjer och vanliga persondatorer. Dessutom förbättras ju ständigt prestanda, såväl i överföring som i lagring och hantering. Detta leder till att det blir allt lättare att sprida geografisk information i allt fler sammanhang. Det innebär också att geografiska informationssystem blir en allt vanligare ingrediens i de handläggsystem, affärssystem, beslutsstödsystem och andra hjälpmedel, utan vilka företag och offentliga organ knappast längre fungerar. Vad detta betyder för värdet av såväl den aktuella informationen som kunskapen om hur den bäst kan användas, kan var och en föreställa sig.

#### SKYDDANDE AV UPPHOVSRÄTT

Men är då otillåtet utnyttjande av geografisk information överhuvudtaget något problem? Är inte den information som Lantmäteriet besitter fri?

Förvisso är Lantmäteriet en myndighet, men det är viktigt att komma ihåg att kartproduktion inte i sig utgör myndighetsutövning (vilket bland annat fastslagits i Tsesis-domen). Staten har historiskt, som en service till allmänheten, bestämt sig för att det ska finnas kartor som täcker hela landet, i olika skalor. För att producera detta har man givit ett uppdrag till Lantmäteriet, men formellt sett kunde naturligtvis staten välja någon helt annan leverantör av den grundläggande geografiska information, som man från tid till annan anser ska finnas.

Omvänt finns det heller ingen ensamrätt för Lantmäteriet att göra kartor över Sverige. Vem som helst får producera en karta över delar av vårt land, och den kontroll från Lantmäteriets sida, som utgörs av hantering av spridningstillstånd med hänsyn till eventuella militära skyddsaspekter, blir av tekniska skäl av allt mindre betydelse. Det är uppenbart att exempelvis möjligheten att i dag från satellit producera detaljerade bilder av alla delar av vårt land i praktiken skulle



göra ett monopol mer eller mindre illusoriskt. Man kanske kan säga att lagstiftaren gillat läget, eftersom satellitinformation uttryckligen undantagits från den information som är skyddad enligt lagen om skydd för landskapsinformation (§7). Dessutom produceras en mängd geografisk information av våra kommuner, som bland annat behöver omfattande och detaljerade geodata om den egna kommunen för sina kommunaltekniska behov. Att bygga upp, förvalta, förädla och tillhandahålla geografisk information är alltså ingen myndighetsuppgift utan en insats som för varje producent, offentlig eller privat, innebär stora kostnader och representerar betydande värden.

Här är det naturligtvis viktigt att framhålla att den upphovsrättsliga regleringen stödjer detta synsätt. Redan i upphovsrättslagens inledande bestämmelse (1§) anges uttryckligen att kartor, liksom ”andra i teckning eller grafik eller i plastisk form utförda verk av beskrivande art” är att betrakta som litterära verk. Man kunde ju likväl tänka sig att sådana kartor som är framställda av ett offentligt organ omfattades av offentlighetsprincipen, och därför var fritt tillgängliga. Därför har (upphovsrättslagen 9§2st.) kartor exkluderats från det undantag om upphovsrättens omfattning som gäller vissa offentligt producerade alster.

#### **”NO RIGHT TO SIT DOWN AND COPY”**

Det kan kanske ha ett visst intresse att få en bakgrund till hur lagstiftaren kan ha tänkt när det gäller kartors upphovsrättsliga skydd. Följande citat från Judge Story i ett mål om intrång i rättigheter till en latinsk kriabok (Gray v.s. Russel/1839/Mass, USA) kan tjäna som illustration:

”The true question is whether these notes are to be found, collected or embodied in any former single work..... The most, that is contended for us, is that Mr Gould has selected his notes from very various authors, who have written at different periods, and that any other persons might by a diligent examination of the same sort, have made a similar selection.....

There is no foundation in law for the argument, that because the same sources of information are open to all persons and by the exercise of their own industry and talents and skill, they could from all

these sources, have produced a similar work, one party may at second hand without any exercise of industry, talents or skill, borrow from another all the materials, which have been accumulated and combined together by him. Take the case of a map of a country, or a state, or an empire; it is plain that in proportion to the accuracy of every such map must be its similarity to or even its identity with every other. Now suppose a person has bestowed his time and skill and attention and made a large series of topographical surveys in order to perfect such a map.

It is clear, that notwithstanding this production, he cannot supersede the right to any other person to use the same means by similar surveys and labor to accomplish the same end. But it is just as clear, that he has no right without any such surveys and labor to sit down and copy the whole of the map produced by the skill and labor of the first party.”

Att det utöver det upphovsrättsliga skyddet för kartor numera också finns ett väl täckande upphovsrättsligt skydd för databaser och IT-programvara förutsätts i detta sammanhang vara välkänt.

#### **MYCKET VANLIGA BROTT**

Nåväl, hur ser då brottsligheten ut inom detta område? Om vi först håller oss till kartorna och till det geografiska informationsinnehållet ska det till en början sägas att det med all säkerhet finns ett omfattande brottsligt intrång i dessa rättigheter, som dock varken är organiserat eller av förövarna själva uppfattas som ekonomisk brottslighet. Enkelt uttryckt: det kopieras eller avbildas kartor i en lång rad sammanhang som det knappast går att bilda sig någon närmare uppfattning om eller ännu mindre fullt ut beivra. Generellt anses ju brott mot upphovsrätten vara bland våra vanligaste brottstyper, kanske de vanligaste brotten näst trafikförseelser.

Vid sidan av detta förmodligen omfattande men inte särskilt skadliga upphovsrättsintrång – som för övrigt ibland kan vara svårt att skilja från tillåten kopiering för enskilt bruk – finns både i Sverige och internationellt ett antal kända exempel på allvarlig kartstöld, som har syftat till att med betydande vinning som följd, ofta i olika tillämpningar, föra ut kartprodukter på kommersiell bas. Ett välbekant fall är

ett ungerskt företags illegala produktion av kartmaterial över Island, alltsamman kopierat från det isländska kartverket Landmätningar Íslands. Detta material användes därefter inte bara av det aktuella ungerska bolaget, utan såldes vidare till etablerade internationella kartförlag som Ravenstein, rv Reise- und Verkehrverlag, Terrac och Falk. Dessa kartprodukter har haft stor betydelse på marknaden under 90-talet och därmed blockerat för den legitime kartproducenten. De mera seriösa kartförlagen löste dock sina relationer med Landmätningar i efterhand genom licensavtal.

Detta är långt ifrån det enda europeiska exemplet. Bland annat brittiska Ordnance Survey har varit utsatt för åtskilliga kartstölder och också satsat relativt stora resurser för att beivra upphovsrättsinrång.

I Sverige har vi, inte minst vad gäller kommunala kartor, sett flera exempel på att oseriösa företag, rimligtvis medvetna om det kriminella i sitt handlande, gjort sig skyldiga till kartstöld. Företagen, som ofta ingår i större företagsgrupper eller i nätverk med oklara inbördes samband, har som affärsidé att framställa kartor över centralorter eller stadskärnor. Kartan delas ut gratis. Intäkten består i att kartan förses med annonser från lokala affärsidkare.

I dessa fall har kartorna producerats utan tillstånd utifrån andras material. I många fall har man helt enkelt kopierat en befintlig karta. Kartorna har sedan tryckts och spridits på orten. I regel har det varit kommunalt underlagsmaterial eller kommunala kartor som använts. I ett fall kopierades Lantmäteriets kartmaterial (röda kartan). I den kopierade kartan hade bland annat bladbeteckningar för andra allmänna kartor slunkit med (sic!). Kartan var försedd med (c)-märkning för firman som låtit "framställa" kartan, ett ganska fräckt tilltag.

#### **MEDVETNA FEL AVSLÖJAR**

Fall som dessa har i många fall kunnat göras upp i godo genom att licensavtal ingåtts efter att spridningen upptäckts. Självfallet kan man hävda att det i vissa fall kunde vara motiverat att gripa in hårdare. Det rör sig ju trots allt om uppenbart brottsliga beteenden, som dessutom begås på ett ofta välorganiserat sätt och emellanåt med en icke obetydlig ekonomisk vinning. Kanske den allmänpreventiva effekten, som säkert existerar för denna typ av brott, kräver att det sker polis-

anmälan och skadeståndstalan i anslutning till brottmål, snarare än förlikning och uppgörelse i godo genom licensavtal.

I vilken utsträckning kan man räkna med att polis och åklagarmyndighet skulle avsätta resurser för den här typen av brottslighet? Erfarenheterna från Storbritannien, där man som regel valt att gå hårt fram, är att stora egna resurser måste satsas för att verkligen säkerställa bevisningen. Man kan här erinra sig Judge Story's uttalande som visserligen ger en kraftfull grund för ett upphovsrättsligt skydd för kartor men som ju också lyfter fram det förhållandet att "he cannot supersede the right to any other person to use the same means by similar surveys and labor to accomplish the same end".

Ibland är det endast genom att samma fel i originalet förekommer i det eftergjorda kartmaterialet, som det går av avslöja intrånget. Därför förekommer det internationellt i branschen att medvetna fel läggs in i kartor, vilket naturligtvis inte är oproblematiskt i en tid då kraven på geografisk information går i riktning mot allt större precision och allt större aktualitet!

I något fall har frågan tagits till domstol. Ett exempel är en granskad karta över Uddevalla. Kartan presenterades som Uddevalla & Ljungskile Turist & Företagskarta 1992 men var en ren kopia på en karta som Uddevalla kommun givit ut år 1986. Uddevalla kommun vann processen, bland annat eftersom man påvisade att några fel som fanns i originalet kunde återfinnas i kopian. Skadeståndet begränsade sig dock till några tiotusentals kronor och låg knappast på en nivå som leder till en effektiv allmänprevention eller till någon större lust bland drabbade kartproducenter att lägga ner möda på att processa, ofta med betydande bevisvärigheter, mot oseriösa "kartproducenter".

#### **DATABASEN INTRESSANT**

Det intressanta med denna typ av brottslighet är egentligen inte främst vad vi hittills sett utan vad som kan tänkas komma. Man ska som bekant inte "måla fan på väggen", men två faktorer talar för att det finns all anledning att ha skärpt uppmärksamhet på den framtida utvecklingen.

Redan inledningsvis konstaterade jag att kartproduktionen just nu befinner sig i en brytningstid, då den digitala tekniken övergår

från att vara ett hjälpmedel för att producera geografisk information till att bli bärare av slutprodukten. Det är databasen som är det intressanta. Även delar av den samlade informationen utgör värdefullt gods som, för den som kommer över informationen direkt i digital form, kan innebära stora exploateringsmöjligheter. Ibland hävdas i debatten om den nya ekonomin att det framöver inte i så hög grad är IT-kompetens i sig – den är ändå lättillgänglig – som är den verkligt viktiga tillgången utan den information, som kan användas till så mycket mer och så oändligt mycket enklare nu jämfört med tidigare.

Till detta ska läggas att geografisk information successivt blir av allt större relevans i olika sammanhang. För analysen av var den nya hamburgerresturangen ska ligga, för optimering av räddningstjänstens insatser, för bedömning av miljöbelastande faktorer utbredning i landskapet, för effektivare transportplanering, för operativ ledning av kollektivtrafik och för presentation på Internet av var olika tjänster är geografiskt åtkomliga. Exempelen kan göras hur många som helst på vad den geografiska informationen kan stödja i form av planering, styrning, redovisning och presentation. Detta är spännande men innebär också att det blir allt intressantare att komma över denna digitalt lagrade information.

#### **MINSKA RISKEN FÖR INTRÅNG**

Inom geodata- och fastighetsinformationsbranschen måste man alltså rimligtvis räkna med att det finns betydande hot och risker för allvarlig och sannolikt väl organiserad brottslighet, med mycket stora ekonomiska implikationer. Som illustration kan nämnas att det som för närvarande är Lantmäteriets största enskilda projekt – att bygga upp en komplett digital Sverigekarta – med en internationellt sett unik synkronisering av aktuell geografisk information med fastighetsindelningen, representerar ett rent produktionsvärde på nära 2 miljarder kronor. Att ange det samlade värdet på all den övriga information som Lantmäteriet innehar för statens räkning, särskilt informationen om Sveriges samlade fastighetsbestånd, låter sig knappast göras. Det är dock tveklöst fråga om mångmiljardbelopp.

Det finns naturligtvis metoder för att skydda informationen och att spåra olovlig åtkomst. Under år 2000 kommer Lantmäteriet att

lansera ett antal nya tjänster på Internet, vilket samtidigt också leder till nya möjligheter för aktörer som inte har rent mjöl i påsen. Exakt vilka åtgärder som sätts in från Lantmäteriets sida och från andra producenter av geografisk information i Sverige och internationellt kan inte röjas här, men någon garanti för att vi lyckas eliminera risken för intrång finns naturligtvis inte.

Även om vi i Sverige har ett gott upphovsrättsligt skydd för både de traditionella kartprodukterna och dagens geografiska databaser, innebär såväl den tekniska utvecklingen som det allt större värde denna information representerar en potentiell risk för ekonomisk brottslighet i allra minst mångmiljonklassen.

Att denna typ av risker inte har uppmärksamats fullt ut bekräftas också av BRÅ-rapport 2000:2, IT-relaterad brottslighet (BRÅ, 2000). Av den företagsundersökning som refereras i rapporten framgår att endast 37 procent av samtliga tillfrågade företag anser att informationsstöld är ett mycket stort eller stort hot mot verksamheten. Hela 53 procent anser att det är ett mindre hot mot verksamheten. Även om de tillfrågade företagen i allmänhet inte på något sätt kan jämföras med Lantmäteriet är det förvånande siffror. Det är lätt att instämma med författarna till rapporten som kommenterar företagens hållning med följande ord:

”Enligt BRÅ:s uppfattning är detta ett tecken på underskattning av värdet på den information som företagen hanterar. Siffrorna blir inte mindre förvånande med tanke på att av 239 polisanmälda IT-relaterade brott är gruppen ”dataintrång” den största med 46 fall, låt vara att det inte är alldeles tydliga distinktioner mellan de olika brottsgrupperna.”

Vad som ska noteras är att uppgifterna ur BRÅ-rapporten inte endast tar sikte på informationsstöld i den mening som varit temat här. I siffrorna ingår också en annan typ av information än den som gäller själva verksamheten, nämligen den programvara som används inom företaget.

#### **SVERIGE TOPPAR ANMÄLNINGARNA**

Tar man hänsyn också till riskerna på detta område torde vi ha att göra med en brottslighet som redan i dag är mycket omfattande. I

BRÅ-rapporten dras visserligen slutsatsen att

”BRÅ:s undersökningar ger inte belägg för att den IT-relaterade brottsligheten skulle vara så omfattande och allvarlig som den mytologiserande bild man gärna skapar av den.”

Det är lätt att instämma i att man inte vinner något med att överdramatisera situationen, men information från den internationella organisation som arbetar för att motverka stöld av programvara, Business Software Alliance, BSA, tyder ändå på att vi redan i dag har en omfattande internationell ekobrottslighet på detta område.

I januari 1999 kunde BSA rapportera att man stoppat ”den hittills mest omfattande försäljningen av illegalt kopierad programvara någonsin i Europa. 125 000 CD ROM, värda 1,8 miljarder SEK har tillverkats i Europa och sålts via Internet”. Bland de kopierade programvarorna fanns sådana som används just för geografisk information men också generell programvara från exempelvis Microsoft. I december dömdes en av de tre danska medborgare som åtalades för inblandning till fängelse.

Att detta fall utspelade sig i Danmark förändrar inte det faktum att Sverige, enligt uppgift från BSA, är det land som toppar statistiken vad gäller anmälningar om illegal kopiering av programvara via Internet.

De riktiga stora talen för IT-brottslighetens omfattning nås när man kombinerar de företeelser som hittills nämnts med den nya Internet-baserade e-handeln. Det säger sig självt att för den som illegalt har skaffat sig tillgång till exempelvis digital geografisk information eller till piratkopierad programvara är det en god idé att stanna på nätet och bedriva sin häleriverksamhet där.

Enligt BSA finns det 2 miljoner nätplatser i världen som säljer ”Warez”, programvarupiraternas eget uttryck för piratkopierad programvara. BSA uppger att man genomfört aktioner mot 200 av dessa illegala nätplatser, varav tio i Sverige. Det är ju en behjärtansvärd insats, men förefaller vara en droppe i havet om BSA:s egna antaganden om e-handeln omfattning på detta område är korrekt. Totalt anger man att privatkopieringen globalt har ett värde på mer än 90 miljarder kronor om året!

Det finns andra uppgifter som belyser omfattningen av proble-

met. Enligt Peter Lowe på Internationella handelskammaren i London (framfört vid Wilton Park Conference on Organised Crime i februari 2000) omsätter världshandeln av piratkopierade varor i dag 350 miljarder USD. Då ingår all piratkopiering, som klockor, medicin, kläder och mycket annat. Lowe uppgav också att hela 35 procent av all handel med datorer utgörs av piratkopierade produkter!

Från en och annan kopierad karta till informationsstöld till ett värde av kanske 100 miljarder eller mer är steget långt. Det är säkert för tidigt att bedöma vart utvecklingen bär hän och vad det kan finnas för möjligheter att beivra en brottslighet som utan tvekel är omfattande redan i dag. Men att mycket stora värden för både länder och företag står på spel torde vara klart.

#### INTERNATIONELL SAMVERKAN

Kanske skulle det behövas en insats liknande översynsarbetet för tjugo år sedan för att kraftsamla kring de brottsbekämpande insatserna på detta område. Liksom då handlar det om att med okonventionella grepp försöka förebygga en allvarlig utveckling och visa omvärlden att man verkligen är beredd att kraftfullt bekämpa denna nya ekobrottslighet. En skillnad, jämfört med situationen för tjugo år sedan, är naturligtvis att den IT-relaterade brottsligheten är helt internationaliserad. Varje åtgärd eller initiativ för att effektivisera brottsbekämpningen på detta område måste ske i internationell samverkan.

Avslutningsvis kan detta leda till en reflexion kring vad geografiskt informationssystem kan ge för stöd i bekämpningen av ekonomisk IT-relaterad brottslighet.

Lantmäteriet är inom totalförsvaret ansvarig myndighet inom området landskaps- och fastighetsinformation. Andra myndigheter som ingår i funktionen är Sjöfartsverket, SCU och SMHI. Ett utvecklingsarbete har genomförts för att skapa ett KRIS-GIS, ett verktyg genom vilket en mängd olika data kan hanteras för att samordnat hantera uppkomna problem och risker. Det har från början varit en förutsättning att denna utveckling skulle kunna vidareföras också för samordning av bekämpning av andra risker i samhället, exempelvis inom polisens område.

Det är måhända mer uppenbart att den geografiska dimensionen



är relevant om man exempelvis talar om systematiska sabotage av dammanläggningar och kraftverk, men erfarenheten talar för att det blir allt mer relevantt att använda GIS för kartläggning och kontroll av sådan – illegal – verksamhet som utgörs av e-handel och distribution av olika informationstjänster. BRÅ:s rapport om användning av Internet för ”omoraliska” tjänster är ju ett exempel på vad loggning och spatial information kan ge för kunskaper om företeelser som man vill beivra.

Här finns med säkerhet utrymme för kreativt tänkande och utveckling av nya systemstöd för bekämpning av en kriminalitet som vi inte får tillåta växa oss över huvudet. Men då krävs att vi använder all den kunskap om den nya tekniken på ”den goda sidan”, som vi kan vara förvissade om kommer att utnyttjas av dem som ser att detta är en kriminell verksamhet som hittills kunnat utvecklas relativt ostört.

Man ska inte glömma att en del IT-relaterade brott har setts med viss beundran av många. Skickliga hackers eller IT-nördar, som ser som sin uppgift att sprida programvara eller information till alla, är inte automatiskt illa sedda av allmänheten. Förmodligen krävs också att man på detta område verkligen visar vilka skador som kan åstadkommas och att den IT-relaterade brottsligheten ingalunda är någon oskyldig ”Robin Hood-verksamhet”.

Här gäller förmodligen, som i så många andra sammanhang genom historien, att det är den som har både informations- och teknikövertaget som drar det längsta strået!

## Litteratur:

Brottsförebyggande rådet (2000). IT-relaterad brottslighet. BRÅ-rapport 2000:2. Stockholm: BRÅ. Fritzes.

# Globalisering, informations- teknik & brottslighet

av Bo Norrman, skattechef vid Riksskatteverket

*Samhället står i dag inför omvälvande förändringar och utvecklingen är inte enbart av godo. På minussidan står den växande globala organiserade brottsligheten, den ökande skattekonkurrensen mellan nationerna och de växande inkomstklyftorna. Lösningen är att mobilisera motkrafterna och ta fram nya strategier.*

Författaren till denna artikel är ledare för Riksskatteverkets (RSV:s) Framtidsprojekt. Projektet lämnade 1999 en första delrapport Vår Omvärld år 2010 (RSV, 1999). I rapporten tecknas tre alternativa scenarier för utvecklingen till år 2010. Det första kallas Handelblockens Protektionism och bygger på att det bildas ett antal stora handelsblock, varav EU är ett. Det andra har fått beteckningen Nationalstatens kamp och kännetecknas av kraftig konkurrens mellan länder och ringa global samverkan. Det tredje, Den Globala Världen, är ett scenario med långt gående global samverkan när det gäller bland annat handelsregler och beskattning. För närvarande arbetar projektet på en slutrapport som kommer att innehålla en fördjupad omvärldsanalys och konsekvensbeskrivningar för RSV:s olika verksamhetsgrenar.

Denna artikel bygger på det arbete som pågår med att ta fram slutrapporten. Därför är de uppfattningar och slutsatser som redovisas inte Riksskatteverkets, utan författarens egna.

#### **EN REVOLUTIONERANDE FÖRÄNDRING?**

Det finns vitt skilda uppfattningar om hur omvälvande den förändring är som just nu pågår. En uppfattning går ut på att det som sker egentligen är en process som började på 1800-talet och som fortsätter än i dag (Ehrenberg, 1998; Hirst och Thompson, 1998). Andra

hävdar att vi står inför en revolutionerande förändring och att nationalstaten går mot sin egen upplösning (Davidson och Rees-Mogg, 1997; Ohmae, 1995). Poängen är att ingen vet vad som är korrekt. Det går inte att med någon säkerhet tala om hur framtiden kommer att se ut. Ett enkelt sätt att illustrera detta är att tänka sig en situation, där någon år 1988 skulle försöka förutsäga hur världen skulle se ut år 2000. År 1988 var Sovjet en stormakt, Berlinmuren var inte riven, Mandela satt i fängelse och Internet var en okänd företeelse. Detta hindrar inte att företag och institutioner försöker skaffa sig en bild av vilka möjligheter och hot som framtiden kan tänkas föra med sig. Det handlar då inte om att förutsäga framtiden utan om att öka medvetenheten om alternativa utvecklingslinjer.

Det verkar finnas en tämligen bred uppslutning kring att vi står inför en övergång från industrisamhället till informationssamhället. För 100 år sedan var 80 procent av svenskarna bönder – i dag arbetar mindre än 3 procent med livsmedelsproduktion. År 2010 beräknas 10 procent av den svenska arbetskraften återfinnas inom industrin och i livsmedelsproduktionen. Vi är på väg från ett varusamhälle till ett tjänstesamhälle (RSV, 1999).

Historiskt sett har ingen större övergång skett inom tekniken eller ekonomin som inte också medfört en organisatorisk omvandling. Fabrikerna inriktade på massproduktion var lika avgörande för den industriella epoken som utvecklandet av nya energikällor. Informationsålderns centrala organisationsform är nätverkssamarbetet (Castells, 1999).

Det finns experter som hävdar att övergången till informationssamhället är minst lika revolutionerande som den från jordbrukssamhälle till industrisamhälle. Vad innebar då övergången från jordbrukssamhälle till industrisamhälle i form av omvälvningar och ökat våld?

Doktrin och tankesätt hos den senmedeltida kyrkan stämde väl överens med behoven hos den agrara feodalismen genom att ge mycket litet utrymme för handel och ännu mindre för industriell utveckling. Det var kyrkans sak att som den framstående institutionen skapa moral, kultur och legala krav på ett sätt som nära sammanföll med feodalismens fundament. Av denna anledning passade de illa för att tillgodose det industriella samhällets behov.

## Paralleller till nutidens misstro

Protestantismens doktrin att människan rättfärdiggöres allenast genom tro och inte genom gärningar innebar ett teologiskt nytänkande. Samtidigt var det en teologi som passade väl ihop med den nya tidens ekonomiska realiteter. Människor hade skänkt pengar till kyrkan så länge det inte fanns något egentligt alternativ. Men när de såg möjligheten att få avkastning hundra gånger på ett satsat kapital vid finansiering av exempelvis en kryddexpedition till Asien, ville de naturligtvis att Guds välsignelse skulle ligga där deras egna intressen fanns.

Många affärsmän blev mycket rikare än deras förfäder varit under feodalismen. Denna betydande förmögenhetsökning hos affärsmän blev mycket impopulär bland dem vars inkomster och levnadsstandard kollapsade med feodalismen. Bönderna och den fattiga stadsbefolkningen fick inga omedelbara fördelar av det nya systemet. Sammanbrottet ledde till en svallvåg av brottslighet. De gamla sociala kontrollsystemen föll samman.

Tiden kring år 1500 var en tid av misstro, pessimism och förtvivlan. Den moderna världen föddes i en förvirring över ny teknik, nya idéer och stänket av krutrök. Vapen som byggde på användning av krut liksom förbättrad sjöfart undergrävde feodalismens militära fundament. Nya kommunikationstekniker undergrävde dess ideologi. Något som den nya boktryckarkonsten hjälpte till att avslöja var korruptionen inom kyrkan vars hierarki och befordningssystem placerade kyrkan i alltings centrum, samtidigt som kyrkans anseende var lågt i samhället. Detta är enligt Davidson och Rees-Mogg en paradox som har tydliga paralleller med nutidens misstro mot politiker och byråkrater i ett samhälle som ser politiken som alltings centrum (Davidson och Rees-Mogg, 1997).

Det som gjorde människor förmögna i och med att agrarsamhället och feodalismen övergavs var sådant som i det gamla samhället var mer eller mindre förbjudet till exempel affärsverksamhet och utlåning av pengar mot ersättning i form av ränta. Det gamla samhällets ”skurkar” blev det nya samhällets utvecklingsskapande eliter. Det är inte särskilt svårt att dra en parallell med dagens omvärdering av småföretagsamheten och dess betydelse för tillväxt och ökad förmögenhetsbildning.

För samhället och särskilt för brottsbekämpande institutioner gäller det därför enligt min uppfattning att skaffa sig en bild av om det pågående paradigmskiftet också kan föra med sig ökad brottslighet, hur den i så fall kan tänkas se ut, om och hur den kan förebyggas och bekämpas.

Innan jag redovisar olika teorier om en tänkbar framtida brottslighetsutveckling ska jag försöka att kortfattat beskriva globaliseringen, informationstekniken och den nya informationsekonomin.

#### **GLOBALISERINGEN, INFORMATIONSTEKNIKEN OCH DEN NYA INFORMATIONSEKONOMIN**

Vi har i vår första rapport visat på en rad företeelser med stor inverkan på framtidsbilden. I detta sammanhang vill jag lyfta fram följande:

- fysiska avstånd minskar i betydelse och rörligheten ökar
- företag blir mer internationella/globala
- världsekonomin blir global, kapitalet rör sig fritt över nationsgränserna och investeringar söker optimal avkastning
- nationalstaten har problem med att styra sin egen ekonomi
- nationernas välstånd beror på förutsättningar som stimulerar ekonomisk tillväxt
- ökad konkurrens mellan nationer
- IT-utvecklingen har stor influens på de flesta områden
- koncentration på kärnverksamhet och utläggning av funktioner på entreprenad, underleverantörskedjor
- virtuella företag blir en realitet
- företag konkurrerar över hela världen om arbetskraft med toppkompetens
- en anmärkningsvärd ökning av den elektroniska handeln
- EU:s utveckling
- ökat politiskt engagemang i lokala frågor och mindre engagemang i rikspolitik
- större löne- och inkomstskillnader
- nya mångkulturella värderingar
- ny etik
- ökad internationell brottslighet (RSV, 1999).

Professor Gunnar Törnqvist har beskrivit globaliseringen som tes, antites och syntes. Tesen är att den tekniskt-industriella sfären och den politiska sfären inte passar ihop särskilt bra. Spänningen dem emellan har vuxit och har nu fått problematiska proportioner. Det beror på att företag bryter sig ur de traditionella politiska och sociala ramarna. Det handlar inte enbart om anpassning till marknaden, utan företag utvecklas till gränsöverskridande nätverk med flytande ägarförhållanden och lojaliteter.

Antitesen är att denna bild är ofullständig och föga nyanserad, eftersom alla flöden har en regional och lokal förankring. Det handlar om tillgången på kollektiva nyttigheter, hur väl en rad samhällsfunktioner är organiserade, om infrastrukturer i form av transport- och kommunikationsmedel och om olika former av kulturella och sociala tjänster. Ytterst handlar det om framgångsrika hemmabaser som regionala kulturkretsar.

Syntesen är att en växande globalisering åtföljs av ökad regionalisering samt att dessa två utvecklingslinjer förstärker varandra (Törnqvist, 1996).

Det karaktäristiska för denna nya globalitet är den rörliga ekonomin. Kapital förs mellan länderna med elektronisk hastighet. Varuproduktion och generering av tjänster rör sig smidigt mellan länderna och knyts samman över gränser. Idéer, kunskaper och tekniker sprids allt lättare. Alla får större tillgång till teknologi över nationsgränserna. Dessa gränser, som är grundläggande för utövande av nationell makt, undergrävs efterhand som marknaderna integreras. Konkurrenten hårdnar, samtidigt som utsikterna framstår som både lockande och hotande. Kapitalmarknaderna liksom kunder med större valmöjligheter kommer att utöva ett obarmhärtigt tryck på företagen (Yergin och Stanislaw, 1998).

#### Flexibla nätverk

Den nya tekniken har möjliggjort nätverk som helt enkelt är en uppsättning av noder, förbundna med varandra. Nätverket kan ha en hierarki men saknar centrum. Vidare är relationerna mellan noderna asymmetriska, samtidigt som alla noder är nödvändiga för nätverkets funktion och för cirkulationen av pengar, information, teknologi, bil-

der, varor och tjänster i nätverket. Den mest centrala distinktionen i denna organisation är den mellan att vara i nätverket eller att inte vara i nätverket.

För den som saknas i nätverket försvinner möjligheterna, eftersom allting är organiserat i en ”world wide web” bestående av integrerade nätverk. Nätverket är också den rätta organisationsformen för en global ekonomi som kräver ständig anpassning och stor flexibilitet. Det handlar om en föränderlig efterfrågan, om en ständigt förnyande teknologi, om skiftande aktörer med växlande strategier och om ett instabilt socialt system på en alltmer komplex nivå (Castells, 1999).

Det handlar alltså om ett produktionssystem som bygger på en kombination av strategiska allianser och tillfälliga samarbetsprojekt mellan företag, storbolags decentraliserade enheter eller nätverk av små och medelstora företag som har kontakter inbördes eller med storbolag eller nät av sådana. Denna nätliknande industristruktur är territoriellt spridd över hela jorden. Dess geometri förändras ständigt. För att ett företag ska kunna operera inom en så skiftande produktions- och distributionsgeometri krävs en mycket anpassningsbar organisation som förutsätter flexibilitet hos företaget och en tillgång till kommunikations- och produktionsteknik som är anpassad till denna flexibilitet (Castells, 1999).

Det uppstår också rent virtuella företag. Med ett virtuellt företag menas att aktörer på marknaden knyts ihop via nätverk som existerar som mer eller mindre tillfälliga samarbetsformer mellan företag. Tendensen mot virtuella företag är stark bland nystartade företag i tjänstesektorn, men finns även bland varuproducerande företag. Den tekniska utvecklingen har dramatiskt ökat möjligheterna att etablera virtuella företag (RSV, 1999).

Castells bedömer att den globala ekonomin kommer att växa genom att använda den avsevärt utökade kapaciteten hos telekommunikationer och informationsbearbetning. Den kommer att påverka alla länder, alla territorier, alla kulturer, alla kommunikationsflöden och alla finansiella nätverk, och den kommer att hänsynslöst genomsöka planeten i sitt letande efter möjligheter till vinstgivande aktiviteter.



Men detta kommer att ske selektivt. Värdefulla segment kommer att knytas samman och mindre värdefulla kommer att överges, liksom irrelevanta områden och människor. Denna territoriella ojämnheter i produktion leder till en skarp kontrast mellan länder, regioner och storstäder. Värdefulla områden och människor kommer att återfinnas överallt. Men utanförstående människor och områden kommer också att finnas överallt (Castells, 1999).

Davidson och Rees-Mogg gör en liknande analys. De kommer fram till att det under 2000-talet kommer att skapas en ny superklass av medborgare på 500 miljoner mycket rika människor, av vilka cirka 100 miljoner kommer att bli tillräckligt rika för att bli suveräna individer med en enorm egen datorkapacitet. Det handlar om entreprenörer, privata företagare med komplett kontroll över sina finanser, som väljer var de ska bo och vad de vill betala för samhällets tjänster. Transaktioner på Internet eller på World Wide Web kan krypteras och kommer att bli närmast omöjliga att komma åt för beskattning. Nationalstaterna måste anpassa sig eller brytas upp i andra sammanlutningar. Skattetrycket måste sänkas i takt med att skattebaserna eroderas och välfärdspolitiken måste omformuleras (Davidson och Rees-Mogg, 1997).

#### Starka kulturella och sociala band

Naturligvis finns det motkrafter som betonar vikten av att världens politiker gör något för att bromsa denna utveckling. David Korten framhåller att det inte är fråga om ofrånkomliga historiska krafter som är omöjliga att styra. Det borde stå klart att fattigdom inte kan undanröjas med hjälp av ekonomisk tillväxt på en globaliserad fri marknad som försvagar och klipper av de kulturella och sociala banden. Lösningen ligger i stället i att man återupprättar och stärker dessa band. Mänsklighetens överlevnad är beroende av att det byggs en ram av institutioner och värderingar som befrämjar ett sådant återupprättande (Korten, 1996). Hans-Peter Martin och Harald Schumann framhåller att utvecklingen mot enfemtedelssamhället måste hejdas. Det gäller att inskränka den politiska makten hos aktörerna på finansmarknaden. I detta sammanhang talar de om en omsättningsskatt på valutahandel, en europeisk valutaunion, europeiska fackföreningar,

sociala och ekologiska miniminormer i världshandeln (Martin och Schumann, 1997).

Enligt Castells kan man förvänta sig två typer av reaktioner från de utanförstående. För det första kommer det att ske en betydelsefull ökning av vad författaren kallar ”The Perverse Connection” som innebär att man ägnar sig åt global kapitalism, men med helt andra regler. Den globala kriminella ekonomin kommer att utgöra ett fundamentalt kännetecken i det tjugoförsta århundradet, och dess ekonomiska, politiska och kulturella inflytande kommer att påverka alla typer av liv. Det handlar inte om huruvida samhällena kan eliminera kriminella nätverk, utan snarare om att dessa nätverk kommer att kontrollera en betydelsefull del av vår ekonomi, våra institutioner och vårt vardagsliv.

För det andra kommer inte utanförställandet av människor och länder att innebära ett fredligt tillbakadragande. Det handlar i stället om en fundamentalistisk bekräftelse av nya värderingar, enligt vilka det saknas möjlighet till samexistens med ett system som är så grymt att det utesluter och skadar människor. Fundamentalister av olika slag kommer att utgöra den mest påtagliga och kompromisslösa utmaningen mot den ensidiga dominansen av den globala kapitalismen. Deras potentiella tillgång till massförstörelsevapen kastar en gigantisk skugga över de optimistiska sidorna av informationsåldern (Castells, 1999).

#### HOTBILDER

Det finns ett ganska klart samband mellan den pågående globaliseringen, ny teknik, ny ekonomi, ökande korrupktion, penningtvätt, offshoreparadis, eroderande skattebaser och en ny global kriminalitet. Frågan som bör ställas är hur allvarligt hot denna utveckling innebär. Som framgår nedan mobiliseras en rad motkrafter. De effekter dessa har blir troligen avgörande för den framtida utvecklingen.

#### Global kriminalitet

Ledande forskare pekar alltså på en trolig utveckling mot en global kriminalitet som kan komma att förvandla spelreglerna för ekonomiska och politiska institutioner över hela världen. Denna delvis nya kriminalitet uppträder ”på marginalen” av den nya globala kapitalis-

men. Problemet har även aktualiserats av FN, som pekat på den ökande brottsligheten som ett av de allvarligaste hoten som regeringar måste möta för att garantera sin egen stabilitet, säkerheten för ländernas medborgare, samhällsbygget och utvecklingen av ekonomin. EU har beskrivit problemet på följande sätt:

”Den organiserade brottsligheten blir ett allt större hot mot samhället som vi känner det och vill bevara det. Brottsligt beteende är inte längre enbart en individuell utan även en organiserad företeelse som genomsyrar det civila samhällets olika strukturer och faktiskt hela samhället. Brottsligheten organiserar sig alltmer över de nationella gränserna och utnyttjar därvid också den fria rörligheten för varor, kapital, tjänster och personer. Tekniska nyheter som Internet och elektroniska banktjänster visar sig vara ytterst lämpliga redskap antingen för att begå brott eller för att överföra uppkommen vinning till skenbart laglig verksamhet. Bedrägeri och korrupktion antar enorma proportioner och drabbar både medborgare och samhällsinstitutioner.” (EU:s Ministerråd den 28 april 1997).

Det handlar om nätverk av brottsliga organisationer med deras medbrottslingar i en gemensam aktivitet över hela planeten. Sicilianska Cosa Nostra, den amerikanska maffian, de colombianska kartellerna, de mexikanska kartellerna, de nigerianska kriminella nätverken, det japanska Yakuza, de kineiska Triaderna, den ryska maffian, de turkiska heroinhandlarna, Jamaicas Posses och en myriad av regionala och lokala kriminella grupper i alla länder, utnyttjar ett globalt nätverk som genomtränger alla slags gränslinjer.

Ekonomierna och politiken i många länder kan inte förstås utan att man beaktar den dynamiska kraft som kriminella nätverk representerar i dessa länders dagliga liv. Castells ger följande exempel: Italien, Ryssland, de gamla Sovjetrepublikerna, Colombia, Mexico, Bolivia, Peru, Venezuela, Turkiet, Afghanistan, Burma, Thailand men också Japan, Taiwan, Hong Kong och ett stort antal små länder inklusive Luxemburg och Österrike. Strategin hos kriminella nätverk är att lokalisera management och produktion i lågriskområden där de har relativ kontroll över den institutionella omgivningen, samtidigt som man väljer målområden bland marknader som har störst efterfrågan för att garantera höga priser.

Detta gäller i synnerhet för drogkarteller, oavsett om det handlar om kokain i Colombia och Anderna eller om opium/heroin från den sydostasiatiska gyllene triangeln eller från Afghanistan och Centralasien. Men det är också en verksam strategi vid vapenhandel eller handel med radioaktivt material.

Den kaotiska övergången till marknadsekonomi i Sovjetunionen skapade möjligheter för vitt spridd infiltration av organiserad brottslighet inom affärlivet i Ryssland och andra republiker. Den föranledde också fokus på brottslighet som hade sitt ursprung i Ryssland, som illegal handel med vapen, nukleärt material, sällsynta metaller, olja, naturresurser och valuta. Internationella kriminella organisationer har kopplat ihop sig med den ryska maffian, många av dem organiserade utifrån kulturella linjer, för att tvätta pengar, för att förvärva värdefull egendom och för att få kontroll över framgångsrika företag såväl illegala som legala (Castells, 1999).

Rysk kapitalism är djupt involverad i global brottslighet och i de globala finansiella nätverken. Så snart vinster uppkommit sänds dessa in i den anonyma virvelvinden av globala finansmarknader. Endast en del av vinsterna återinvesteras i den högavkastande men riskabla ryska ekonomin sedan de väl blivit tvättade. På detta sätt fortsätter plundringen av Ryssland. Den skapar lättförtjänta vinster och den används som en plattform för internationella brottsliga aktiviteter.

Uppskattningar av vinster och finansiella flöden från den kriminella ekonomin varierar avsevärt, eftersom de är produkter av mer eller mindre kvalificerade gissningar. Trots detta ger de en antydning om storleken på verksamheten. FN:s konferens år 1994 om organiserad global brottslighet uppskattade att världshandeln i droger uppgick till cirka 500 miljarder US dollar vilket är mer än världshandeln i olja. De totala vinsterna från alla typer av brottsliga aktiviteter uppskattades till 750 miljarder US dollar. Andra beräknar vinsterna till en trillion US dollar. G7-ländernas "Financial Task Force" förklarade i april 1990 att minst 120 miljarder US dollar hade "tvättats" i de globala finanssystemen. Åtminstone hälften av de "tvättade" pengarna återinvesteras i legala verksamheter (Castells, 1999).

## Korruption

Davidson och Rees-Mogg konstaterar att slutet på en tidsålder ofta kännetecknas av omfattande korruption. I takt med att det gamla systemets band löses upp, skapas en ny omgivning i vilken människor på inflytelserika poster kombinerar allmänna syften med kriminella aktiviteter. De använder följande citat av Vito Tanzi:

”Corruption... is far more widespread and universal than previously thought. Evidence of it is everywhere, in developing countries and, with growing frequency, in industrial countries...Prominent political figures, including presidents of countries and ministers, have been accused of corruption...In a way this represents a privatization of the state in which its power is not shifted to the market, as privatization normally implies, but to government officials and bureaucrats.”

Till stöd för sin tes åberopar författarna skandalerna som lett till att ett antal ministrar i John Mayors regering fått avgå. Liknande är bilden i Frankrike där skandaler lett till att två premiärministrar – Eduard Balladur och Alain Juppe – fått avgå. Ännu större skandaler har avslöjats i Italien, där bland annat Giulio Andreotti ställts inför rätta. Andra skandaler har svärtat ner den spanske socialistledaren Filipe Gonzales rykte. Kanadas justitiedepartement har anklagat den förre premiärministern Brian Mulroney för att ha tagit emot mutor i samband med en försäljning av flygplan till Air Canada. Willy Claes, NATO:s generalsekreterare, tvingades avgå, anklagad för att ha tagit emot mutor (Davidson och Rees-Mogg, 1997).

Den senaste skandalen rör Tysklands förre kansler Helmut Kohl och hans parti CDU. Kohl har tagit emot bidrag till partiet, och nekar till att redovisa givarens identitet. En central figur i affären är Karl-Heinz Schreiber, en vapenhandlare med medborgarskap i såväl Kanada som Tyskland. Hans sägs ha lämnat över en resväska med 500 000 us dollar till CDU:s kassör på en parkeringsplats. Gåvan lämnades endast sex månader efter det att den tyska regeringen godkänt en försäljning av 36 militärfordon till Saudiarabien. Schreiber har begärts utlämnad till Tyskland. Den amerikanska tidskriften Time har följande kommentar:

”Lord Acton, the Great British political thinker, acquired fame

with this iron law of politics: 'Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely'. Watching the slow, torturous fall of Helmut Kohl, we might amend the law thus: '... and an eternity in power corrupts even more'" (Joffe, 2000).

Ryssland beskrivs ofta som en korrupt statsbildning. De reformatorer som kom till makten åren 1991–92 satte igång en snabb liberaliserings- och privatiseringsprocess, som resulterade i en stor ägarklass som eftersträvade en övergång till kapitalism i Ryssland. Därigenom skapades möjligheter för personer med pengar att komma över statlig egendom, dvs. hela Ryssland.

Dessa kapitalister i vardande var i första hand de ledande medlemmarna av den kommunistiska nomenklaturen som hade ackumulerat rikedom under åren av perestrojka genom att föra över statliga medel till personliga bankkonton i utlandet. Det fanns också aktörer som aktivt hjälpte till att utveckla den ryska kapitalismen. Den globala organiserade brottsligheten och särskilt den sicilianska maffian och de colombianska kartellerna drog nytta av det ryska kaoset och tvätade avsevärda summor, samtidigt som man blandade smutsiga pengar med förfalskade dollar till miljardbelopp.

År 1991 bröt det institutionella systemet samman. Alla slags kriminella uppträdde som parasiter i all slags affärsverksamhet. Till och med den ortodoxa ryska kyrkan engagerade sig i falsk skattefri verksamhet. Så sent som år 1997 uppskattades att omkring 40 000 industribolag, 50 procent av bankerna och 80 procent av joint ventures hade kriminella förbindelser. Skattesystemet har kollapsat, vilket är kopplat till att företagen betalar till utpressningsorganisationer för att lösa sina problem i avsaknad av en tillförlitlig stat.

I valet mellan en oansvarig administration och en effektiv, om än hänsynslös, kriminell organisation blir företag och privatpersoner alltmer vana vid att förlita sig på den senare, av rädsla eller bekvämlighet eller bådadera (Castells, 1999). Michael Waller och Victor Yasmann har i uppsatsen *Russia's Great Criminal Revolution* (1997) redogjort för hur president Jeltsin upprepade gånger stoppat utredningar och avsatt utredare när bevisen indikerat att personer i Jeltsins närhet varit inblandade i penningtvätt och korruption.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO, har under år

1999 kommit med en rapport som tar upp korruptionsfrågorna. Under rubriken Korruptionsskandalerna ökar lämnas följande redogörelse:

”Länge var den förhärskande uppfattningen att korruption endast drabbade, eller utmärkte, utvecklingsländer, medelhavsländer, länder i Asien eller andra länder med likartade kulturer. Detta synsätt är inte längre det dominerande. Bland forskarna råder numera stor enighet om att korruption i princip existerar i alla länder. Trots att staten och demokratin är starkt förankrad i västvärlden fortsätter korruptionen att existera i olika former och variera mellan kulturer. I Italien har korruption förekommit mera systematiskt, medan den varit av marginell betydelse i norra Europa.”

Rapporten redovisar flera försök som gjorts att mäta korruptionen. Transparency International (TI) är en organisation som försöker utföra sådana mätningar. Deras undersökningar skattar graden av inblandning hos ämbetsmän och politiker. Man utarbetar ett index som grundar sig på subjektiva uppskattningar gjorda av näringslivsföreträdare, riskanalytiker, undersökande journalister och allmänheten.

De senaste årens TI-ranking har visat att de västeuropeiska länderna fortfarande är bland de länder – med undantag för Italien och Grekland – som har minst korruption. Längst ned på listan förekommer afrikanska och asiatiska länder, till exempel Nigeria och Pakistan. Länderna i östra och södra Europa rankas genomgående lägre än i norra.

Sverige är ett av länderna med minst korruption. Utifrån den modell som används i rapporten innebär det att när vi i Sverige rör oss från fall av ringa korruption till fall av grov korruption blir antalet fall färre. Fall av grov korruption kan alltså inte uteslutas. Det är möjligt att intressanta svenska fall hamnat utanför modellens kategorier. I Sverige har sålunda många fall av förskingring, bedrägeri och trohetsbrott gett upphov till osäkerhet och alla dessa har inte täckts av modellens typologi (Ds, 1999).

#### Penningtvätt

Penningtvätt kan sägas utgöra ett sätt att behandla pengar som har ackumulerats genom kriminell verksamhet så att kopplingen till den kriminella verksamheten döljs. Pengarna omvandlas till tillgodoha-

vanden eller andra fordringar eller finansiella instrument. Därefter gäller det att dölja källan genom att låta pengarna gå runt i de finansiella lagren. Tekniken går ut på att låta tillgångarna byta skepnad tillräckligt många gånger för att ingen längre ska kunna veta varifrån förmögenheten kommer. När detta uppnåtts kan pengarna användas till konsumtion och investeras i näringslivet för att ge legala vinster.

Penningtvätt tog verklig fart efter andra världskrigets slut. Under Margaret Thatchers tid i Storbritannien slog dessutom en ny ekonomisk politik igenom – kännetecknad av utförsäljningar av offentligt ägda företag till allmänheten och av en avreglerad kapitalmarknad. Härigenom drog London till sig den kriminella världens intresse.

Tre olika omständigheter gör London särskilt intressant för till exempel maffian när det gäller penningtvätt. För det första kan Storbritannien genom sina finansiella institutioner erbjuda direkt kontakt med så kallade offshoremöjligheter på Kanalöarna och Isle of Man. För det andra är brittiska jurister, revisorer och bankmän kända för en stor diskretion. För det tredje finns det en relativt tandlös skattelag. Pengar från exempelvis heroinförsäljning i USA kan föras över till Palermo där de sätts in på bank. Pengarna förs sedan över till banker i London där de används för att reglera luftfakturor påhittade av företag för exportaffärer. Betalning sker sedan från London till konton i Schweiz (Boswirth-Davies och Saltmarsh, 1994) .

Det finns en rad omständigheter som kan sägas befrämja penningtvätt. Hit hör det marknadsekonomiska systemet, bankernas strävan efter vinst i en konkurrensutsatt verksamhet och förekomsten av globala finansiella system som opererar dygnet runt. Sammankopplingen av olika ekonomier, trenden mot mindre företag, lösare allianser och nätverksföretag är också trender som underlättar penningtvätt. En effekt av globaliseringen är att andelen illegala pengar blir liten på den globala nivån och därmed avsevärt svårare att upptäcka.

Det är relativt ovanligt med framgångsrika åtal när det gäller penningtvätt. En förklaring kan vara att många olika rättsordningar är inblandade, vilket leder till komplikationer dels beträffande vilket lands myndigheter som ska utreda visst brott, dels möjligheten att samla information. Det vanligaste är att penningtvätt upptäcks i sam-



band med att andra brott nystas upp.

Den italienska säkerhetstjänsten gjorde år 1990 en uppskattning att penningtvätten som följd av narkotikabrott omsatte 500 miljarder US dollar per år. En senare uppskattning säger att av de dagliga transaktioner som genomförs på den globala kapitalmarknaden och som uppgår till 2 000 miljarder US dollar, utgör ”endast” 300 miljoner dollar pengar som kan kopplas till penningtvätt (OECD/FN, 1998).

#### Offshore

Egentligen har åtskilliga stater bidragit till uppkomsten av en offshoreverksamhet. Den uppkom i slutet av 1950-talet sedan Storbritannien genomgått en rad valutakriser, den så kallade Sterlingkrisen. Den brittiska valutan kunde inte fullt ut involveras i transaktioner med icke-britter. Två händelser inträffade som kunde användas av brittiska banker för att lösa krisen. Den ena var 1958 års genomförande av konvertabilitet mellan västvärldens mest betydelsefulla valutor. Den andra var att Sovjetunionen ungefär samtidigt omplacerade stora tillgångar i US dollar från amerikanska banker till banker i Paris och London. De sovjetiska dollartillgångarna kunde användas av brittiska banker som ersättning för brittisk valuta och de kunde därmed kringgå valutarestriktionerna. På så sätt föddes Eurodollarn och åtskilliga banker öppnade filialer i de nya finansiella centra – offshore – som växte fram och olika typer av nya finansiella instrument skapades, till exempel Eurobonds (obligationer).

De så kallade offshoreparadiserna är inte någon enhetlig grupp av stater, utan olika stater specialiserar sig på olika typer av tjänster. Den trenden kan sättas i samband med att offshoreparadiserna är utsatta för en allt hårdare konkurrens och att de slits mellan dels intresset av att erbjuda sekretess, dels intresset av att ha ett tillräckligt stabilt rykte för inte framstå som beskyddare av brottslig verksamhet. Två nya tecken på anpassning till ett hårdare klimat är dels ett ökat användande av Internet, dels tal om att flytta ut verksamheten till satelliter i rymden (Engdahl, 2000).

Det kan presenteras argument för att skatteparadiserna har rent lagliga funktioner och därför till en del bör uppfattas som legitima. För det första vill man se offshoreparadiserna som ett komplement till

finansiell verksamhet ”onshore”. Förespråkarna kan hänvisa till att exempelvis Caymanöarna har skärpt regleringen för och övervakningen av finansmarknaderna. För det andra sägs det att de svarar mot accepterade behov av skydd för företagshemligheter som patent och affärsstrategier, liksom legala metoder för att reducera skatt på vinster. Det finns emellertid en koppling till penningtvätt och andra brott (OECD/FN, 1998).

När ekonomiska brottslingar begagnar sig av skatteparadisen gör de det oftast genom ett så kallat offshorebolag. Vid misstanke om brott är det så gott som omöjligt att spåra ägaren till ett offshorebolag. Det beror på att man upprättar ett så kallat trustdokument, som är ett avtal mellan de registrerade ägarna och de egentliga ägarna. Det innebär inte att aktierna ligger i någon slags trust utan att ägarskapet hålls konfidentiellt.

Offshorebolag existerar ibland endast på papper, med ett bankkonto, en hög blanka fakturor och ett kontor eller endast en postbox. Denna typ av bolag ger kriminella möjlighet att undgå insyn från andra länders rättsvårdande myndigheter (EBM, 1999). Det huvudsakliga problemet i anslutning till banksekretess är inte sekretessen i sig, utan snarare det faktum att det tar tid att bryta den för de brottsutredande myndigheterna. Under tiden hinner tillgångar flyttas till andra paradiser runt om i världen. Sinnrika system med så kallade vandrande konton används. Det innebär att vid tecken på att ett visst konto är föremål för förfrågningar från myndigheter, ska tillgångarna föras över till ett annat konto som bestämts i förväg (OECD/FN, 1998). Länder som Gibraltar och en del öar i Västindien uppfattas dock som helt omöjliga att få rättshjälp från. Ett annat problem är att rättshjälp endast beviljas under förutsättning att brottet inte gäller brott mot staten, till exempel skattebrott. På Jersey ges exempelvis endast rättshjälp om saken handlar om allvarligt bedrägeri, vilket det gör om fallet rör mer än 2 miljoner pund (EBM, 1999).

#### Teknikutvecklingen

Informationstekniken (IT) har skapat förutsättningar för att etablera en verksamhet och utföra ett arbete praktiskt taget var som helst på jorden. Men IT gör det också möjligt att begå brott från vilken plats

som helst. Ett intrång i en svensk dator kan ske från ett annat land, eftersom datorerna är kopplade till varandra genom nätverken. Från vilken plats som helst kan förbjudna varor bjudas ut till försäljning på nätet. Pengar från brottslig verksamhet kan blixtnsnabbt överföras till banker på andra sidan jordklotet.

Det är ofta inte fråga om någon ny brottslighet utan traditionell brottslighet som sker i ny tappning. Internet ger dock möjligheter till effektivisering av inte bara näringsverksamhet utan också av brottslighet. Brottslingarna får längre räckvidd, så att brott kan begås i avlägsna länder. Det blir dessutom billigare att nå en stor grupp offer. Brotten blir svårare att spåra i och med att pengar, information eller dylikt snabbt kan förflyttas mellan olika länder. Lägre transaktionskostnader gör det effektivare än tidigare att begå många beloppsmässigt små brott. Många små brott är ofta svårare att spåra än stora brott. Det är lättare att vara anonym. Även om man lämnar elektroniska spår, är det möjligt att manipulera och dölja sådan information.

Redan i dag har information blivit en av näringslivets mest värdefulla tillgångar. Det kan handla om framtida projekt, forskning, strategier och marknadsföringsplaner. En stöld av sådana tillgångar kan få ödesdigra konsekvenser för ett företag. En stor del av dessa stölder förväntas ske på uppdrag och ofta av insiders som det utsatta företaget har stort förtroende för. Intrång i informationssystem behöver inte vara ett uttryck för stöld av företagshemligheter. Det kan även vara en del i ett krigsangrepp. Världen håller på att gå in i en ny epok av konflikt och brottslighet, där störningar och avbrott kan utgöra det avsedda strategiska målet snarare än förstörelse. Detta ligger dock något utanför ramen för denna artikel.

Davidson och Rees-Mogg (1997) argumenterar att den nya tekniken kommer att medföra en revolution också när det gäller pengar. Det uppkommer cyberpengar, en ny digital form av pengar, som kommer att bestå av krypterade siffersträngar. Unika, anonyma och verifierbara, kommer dessa pengar att rymma de största transaktionerna. De kan också användas för den minsta värdemängd. De blir tillgängliga genom ett tangentryck på en multimiljarddollarmarknad utan gränser. De kommer att sakna koppling till dagens nationsgränser. Detta förväntas leda till vad författarna kallar en cyberekonomi .

## Eroderande skattebaser

Hans-Peter Martin och Harald Schumann (1997) skriver att den finansiella direktkontakten mellan staterna tvingar dem att konkurrera om låga skatter och mindre statsutgifter och att avstå från en solidarisk fördelningspolitik, vilket inte leder till något annat än en global omfördelning nerifrån och uppåt. Den belönas som skapar de bästa betingelserna för de kapitalstarka. Bestraffning hotar varje regering som ställer sig i vägen för denna djungelns lag. De fortsätter att nämna att de slopade gränskontrollerna för kapitalflödena har skapat en ödesdiger egen dynamik som systematiskt urholkar nationernas suveränitet. Ingenting vittnar så drastiskt om världsfinanssystemets statsfientliga tendenser som framväxten av så kallade offshore-finansplatser.

Enligt Jeffrey Owens, chef för OECDs skatteavdelning, kommer Internet att göra det svårt att identifiera personer som utför potentiellt skattepliktiga transaktioner. Ett domännamn som används på nätet behöver inte ge vägledning när det gäller ursprunglig identitet. Inte ens välkända internationella företags web-sidor behöver avslöja lokaliteten av det kontor som underhåller dem. Skatteförvaltningar förlitar sig fortfarande på papper, men Internet uppmuntrar digital eller elektronisk bokföring – som kan lagras i någon främmande jurisdiktion utom räckhåll för skatteförvaltningens kontrollverksamhet. Owens framhåller också att Internetbanker kommer att erbjuda lättillgänglighet, låga transaktionskostnader, anonymitet och möjlighet till ögonblicklig förflyttning av pengar runt hela världen i en omfattning som ännu inte är möjlig. Om detta kombineras med välskötta offshore institutioner, kommer troligen fler klienter att vara attraherade av dessa tjänster än de som använder dem i dag (The Economist, 2000).

Alla avancerade beskattningssystem är beroende av att människor som gör betalningar rapporterar detta till skattemyndigheterna. En bank som betalar ränta på ett konto rapporterar detta till myndigheterna och ränteinkomsten beskattas. Men om banken finns utanför det egna landet gränser kan den inte tvingas rapportera ränteinkomsten. När Internet blir den naturliga kanalen för transaktioner, kommer basen för rapportering av inkomster att brytas ned. Det enda man kan fråga sig är hur snabbt detta kommer att ske och hur djupt

beskattningsförmågan kommer att sjunka. Det finns uppskattningar om att en väsentlig del av högskatteländernas skatteförmåga kommer att försvinna på tio års sikt (Davidson och Rees-Mogg, 1997).

Skattekonkurrens reser enligt *The Economist* tre stora frågor. För det första: Finns den? Svaret är ja och den måste tas på allvar då den utan ingrepp blir allt värre. För det andra: Kan den stoppas? Det blir inte lätt. Irland motsätter sig harmonisering av bolagsskatter i EU. Storbritannien vill inte gå med på en enhetlig kapitalinkomstbeskattning då en sådan skulle skada Londons City. USA motsätter sig en skatt på Internethandel då den elektroniska handeln speciellt gynnar det egna landet. För det tredje: Är skattekonkurrens verkligen skadlig? OECD tror att konkurrensen skulle kunna underminera demokratin genom att hindra länderna att fullfölja den skattepolitik som väljarna vill ha. Den amerikanske ekonomen Charles Tiebout hävdade redan på 1950-talet att regeringar, precis som företag, kan konkurrera genom att erbjuda olika kombinationer av offentliga tjänster och skatter. Om folk vill ha större offentlig sektor och är villiga att betala för denna, är de fria att välja detta, precis som vissa personer väljer en flottare bil eller att flyga business class. Skattekonkurrens sätter en press på regeringar att tillhandahålla sina tjänster effektivt, vilket inte innebär att detta utbud måste vara minimalt. Det finns begränsningar i denna teori, eftersom Tiebout förutsätter att alla skattebetalare är mobila och kan rösta med sina fötter. I verkligheten tenderar rika skattebetalare att vara mer rörliga än fattiga. Internet kommer därför att göra det svårt att omfördela med hjälp av skatter (*The Economist*).

Ju svårare det blir att beskatta rörliga människor och företag, desto större skatteböroda kommer att få bäras av dem som inte har denna rörlighet. Fastighetsskatter kan komma att blomstra igen. Konsumtionsskatter på fysiska varor och tjänster som skatteförvaltningarna kan spåra måste höjas. I framtiden kan lokala miljöskatter - som utsläppsskatter och vägskatter - bli lockande för skattehungriga regeringar (*The Economist*, 2000).

#### Motkrafter

Det finns motkrafter mot den ovan beskrivna utvecklingen. Det är inte min ambition att i denna artikel lämna en komplett redovisning

av dem. Det går säkert att visa på andra och kanske till och med väl så intressanta företeelser. Min redogörelse ska ses som ett försök till exemplifiering.

Jag har tidigare nämnt det motstånd mot globaliseringens upplevda negativa effekter som mobiliserats av David Korten samt Hans-Peter Martin och Harald Schumann. James B. Wolfensohn, president för Världsbanken, har i en artikel i Aftonbladet den 18 januari 2000 argumenterat för globala regler och förhållningssätt för att finna effektiva, varaktiga lösningar på problemen. Det krävs enligt honom en ny internationell struktur för utvecklingen, en struktur som balanserar den globala ekonomiska strukturen. En sådan ny utvecklingsplan kräver enligt Wolfensohn en ärligt engagerad, världsomspännande koalition, grundad på samarbete mellan alla aktörer – FN, regeringar, organisationer för utvecklingsarbete som Världsbanken, den privata sektorn och det civila samhället (Aftonbladet, 2000).

FN har under en rad år försökt belysa hotet från en ökande global kriminalitet. Flera konferenser har hållits och en rad resolutioner har antagits. En sådan är The Political Declaration and Global Action Plan against Organised Transnational Crime, som antogs vid en FN-konferens i Neapel år 1994. Liknande dokument har tagits fram av Europarådet och av G7-länderna. De senare ligger bakom bildandet av FATF (Financial Action Task Force) för bekämpning av penningtvätt. EU antog den 28 april 1997 en handlingsplan för bekämpande av den organiserade brottsligheten. Planen innehåller femton politiska riktlinjer och en detaljerad handlingsplan med trettio rekommendationer. Varje rekommendation innebär ett åliggande för medlemsstaterna och innehåller en tidpunkt för när åtgärder senast ska vara vidtagna (EU, 1997).

När det gäller korruption bedriver såväl EU som OECD ett aktivt arbete för att motverka företeelsen. Bland annat har OECD formulerat ett fördrag om kriminalisering av mutor till tjänstemän inom den offentliga sektorn i andra länder. OECD-konventionen innehåller också rekommendationer på andra områden: krav på bokföring och utomstående granskning, offentlig upphandling, internationellt samarbete, uppföljning av institutionell planering, samarbete med icke-medlemsstater och samarbete med internationella instanser och

utomparlamentariska grupper (Ds, 1999).

Det finns två viktiga konventioner som kan användas i kampen mot penningtvätt. Den första är 1988 års Wienkonvention om olaglig handel med narkotiska preparat och psykotropa ämnen. Enligt konventionen har alla länder skyldighet att kriminalisera penningtvätt med anknytning till handel med droger och att vidta åtgärder för att frånta brottslingarna vinningen av brotten. Den andra är OECD:s och Europarådets förverkandekonvention från år 1990, som inte bara omfattar narkotikabrott utan även andra former av brottslighet med ekonomiska inslag. Enligt konventionen har staterna skyldighet att införa straff för uppsåtlig penningtvätt. Ett problem är att inte många stater har tillträtt konventionen. I detta sammanhang återfinns den tidigare nämnda FATF som administrerar rekommendationer och övervakar efterlevnaden av dessa.

Offshoreparadisen är förmål för OECD:s intresse. Man har inlett ett samarbete med samtliga jurisdiktioner i syfte att få dem att anpassa sina regelverk till OECD:s krav. OECD har inrättat en antal arbetsgrupper som besöker samtliga jurisdiktioner för diskussioner. Resultatet av arbetet kommer att utvärderas sommaren 2000.<sup>1</sup>

OECD bedriver sedan länge ett omfattande arbete för att harmonisera skatteregler. I första hand har detta arbete avsett företagsbeskattningen men det finns planer att utvidga arbetet även till kapital-skatte och indirekta skatter. Man har bland annat år 1998 publicerat en rapport, Harmful Tax Competition (OECD, 1998). Ett särskilt projekt arbetar med en rekommendation om elektronisk handel. OECD publicerade dessutom år 1995 nya rekommendationer rörande Transfer Pricing (RSV, 1999).

#### SLUTSATSER

Jag tror inte det är en överdrift att påstå att världen kan komma att stå inför omvälvande förändringar. Det finns starka destruktiva krafter i rörelse, samtidigt som inkomstklyftor och förmögenheter kan förväntas öka dramatiskt om ingenting görs. Vi lever i en tid av misstro och

1) Samtal med Jan Francke 2000-02-22, f.d. ordförande i OECD:s skattekommitté.

pessimism. Alltfler människor ifrågasätter om dagens nationalstater kommer att kunna sörja för sina medborgares välfärd och trygghet på samma sätt som för närvarande. Tidigare värderingar och sociala kontrollsystem håller på att upplösas. Samtidigt finns det, som visats ovan, starka krafter i rörelse som vill förhindra en sådan utveckling.

Det är i dag uppenbart att vi ser en global organiserad brottslighet som utnyttjar den pågående omvandlingen av samhällena, tekniken och de ekonomiska systemen. För det första har den tekniska utvecklingen gjort det lättare för olika brottsyndikat att dels sluta sig samman i omfattande nätverk, dels effektivt dölja vinsterna av brott. För det andra förefaller det vara en medveten strategi hos den organiserade brottsligheten att närma sig helt legala affärsdrivande verksamheter, varigenom det blir möjligt att dölja ekonomiska förehavanden i det stora flödet av pengar jorden runt. Tvättade pengar används i tilltagande omfattning också för korrupcion av myndigheter och politiker. Dessa omständigheter gör att det är svårare än tidigare att upprätthålla någon skarp gräns mellan organiserad brottslighet och ekonomisk brottslighet.

Globaliseringen med den rörliga ekonomin och den nya tekniken gör att nationsgränserna får allt mindre betydelse. I princip kommer alla företag att verka på en global marknad med hårdnande konkurrens. Nationalstaterna kommer förmodligen att få allt större problem med att beskatta mobila människor och mobila företag liksom tillgångar som på ett enkelt sätt kan flyttas i de globala finansiella nätverken. Det kan komma att leda till eroderande skattebaser i samtliga högskatteländer. Det finns en uppenbar risk för en ökande skattekonkurrens, vilken enligt somliga till och med kan vara effektivitetshöjande i ett längre perspektiv.

Företagen kommer dels att fusioneras till större enheter, dels delas upp i värdekedjans olika beståndsdelar, allt i syfte att klara sig i en obarmhärtig global konkurrens. Vi kommer att möta nya konstellationer som virtuella företag som kan ha mycket kort livslängd. Ett inslag är en kraftig ökning av antalet små och medelstora företag, en del med global räckvidd. Många av företagen kommer inte att kunna spåras på ”The World Wide Web”, och om de spåras upp är det troligt att de kan manipulera och dölja dessa spår. Bokföringen kommer att



vara digitaliserad och möjlig att lagra så att den blir oåtkomlig för ”hemlandets” myndigheter. Det finns även tecken på att pengar blir digitaliserade till krypterade siffersträngar.

#### Bättre internationellt samarbete

Vi står alltså inför en situation som kännetecknas av globala problem. Samtidigt vilar bekämpningen av brott fortfarande så gott som utslutande på nationell grund. Det innebär att staterna måste samarbeta i form av utbyte av information eller hjälp med direkta insatser. Trots alltfler internationella initiativ i form av konventioner kvarstår det ett betydande mått av olikheter staterna emellan när det gäller lagstiftning som exempelvis rör straffprocess, sekretess och bolagsrätt. Staterna har också olika syn på vad som är brottsligt, vilket negativt påverkar beredvilligheten att hjälpa andra staters brottsutredande myndigheter.

Problemen är av sådan räckvidd att de egentligen kräver motåtgärder dirigerade av världssamfundet, dvs. att – precis som presidenten i Världsbanken argumenterat – det tas fram globala regler och förhållningssätt, dvs. en slags världsregering. Samtidigt innebär detta att nuvarande nationalstater måste underordna sig överstatliga eller till och med globala organ och därmed ge upp en hel del av sin suveränitet.

Brottsutvecklingen, den nya ekonomin, penningtvätten, skattekonkurrensen, teknikutvecklingen och offshoreparadisen utgör exempel på områden som kräver beslut av en slags världsregering. Castells ser EU som en nätverksstat i bildande som kan utgöra en effektiv motkraft och som kan bidra till lösningar på dessa problem. En utveckling mot global överstatlighet framstår dock inte som särskilt trolig med tanke på hur världspolitiken ser ut i dag.

En mer realistisk utveckling är kanske därför att dagens nationalstater måste fortsätta på den inslagna vägen att via internationella organ, rådslag och konventioner försöka vidareutveckla och förbättra nuvarande rutiner för brottsbekämpning. I detta ligger ökat informationsutbyte, en global underrättelseverksamhet för att upptäcka och förebygga brott. Det framstår som särskilt angeläget att satsa på förebyggande åtgärder grundade på samarbete med såväl det privata

näringslivet som samhällets olika institutioner, eftersom globala nätverk och globala finanssystem kommer att försvåra traditionell brottsbekämpning avsevärt.

#### Alternativa strategier

På liknande sätt måste förmodligen nationalstaterna – i synnerhet högskatteländerna – planera för att nuvarande skattebaser kan brytas ned. Det gäller i synnerhet kapitalinkomstbeskattning, nettovinstbeskattning av företag, starkt progressiv personbeskattning liksom internethandel. OECD:s verksamhet kan föra med sig att dessa effekter inte blir dramatiska, men vi kan redan i dag notera eroderande effekter för i vart fall kapitalinkomstbeskattning och beskattning av internethandel. Det kanske också handlar om att nationalstaterna och de kommande regionerna i konkurrensyfte erbjuder attraktiva kollektiva nyttigheter, allt i enlighet med professor Gunnar Törnqvists tes, antites och syntes.

Även skattekontrollen måste anpassa sig till en sådan utveckling. Redan i dag är vissa typer av verksamheter närmast omöjliga att kontrollera. Jag tänker i första hand på branscher som tillhandhåller tjänster till konsumenter och där bland annat den bristande reciprociteten gör en effektiv beskattning svår, för att inte säga omöjlig. Jag tänker också på internethandeln, där det visserligen pågår ett arbete i OECD:s regi för att hitta enhetliga beskattningsprinciper, men där mig veterligen ingen överhuvud taget ännu försökt tackla kontrollproblemen. I detta sammanhang bör man även uppmärksamma den digitaliserade bokföringen som enkelt kan göras oåtkomlig för skattekontroll. Samtidigt kan vi förvänta en utveckling mot allt fler småföretag, varav många med global verksamhet. Till detta kan läggas förekomsten av virtuella företag och mer eller mindre tillfälliga allianser mellan företag.

Jag befarar att allt detta talar för växande svårigheter att genom kontrollåtgärder i efterhand fastställa vad som är ett korrekt beskattningsunderlag. I stället bör skatteförvaltningen överväga alternativa strategier. En sådan bör vara att arbeta förebyggande, dvs. att ge än mer kvalificerad service, att i samarbete med branschorganisationer arbeta fram branschspecifika regler och branschspecifik etik även i

skattesammanhang, att medverka till redovisningssystem som förvaltningen kan kvalitetssäkra.

Man bör också överväga att hitta nya former för beskattning av specifika företagsformer och branscher, då nettovinstbeskattning av företag i framtiden kan innebära ännu större problem än i dag. Den ökande globala konkurrensen bland nätverksföretag kan komma att leda till ett stort antal konkurser, vilket kan påverka såväl skattelagstiftningen som indrivningsverksamheten. Det kan komma att bli mycket svårt att driva in skatt i efterhand, när pengarna är digitala och rör sig i globala finanssystem och företagens huvudsakliga tillgång är kompetenta medarbetare som inte låter sig utmätas eller försäljas.

## Litteratur

- Boswirth-Davies, R. och Saltmarsh, G. (1994). Money laundering.
- Castells, M. Nätverkssamhällets framväxt. Informationsåldern: Ekonomi, samhälle och kultur. Band 1.
- Castells, M. (1999). The information age: Economy, society and culture. Volume 3: End of millennium.
- Davidson, J. D. och Rees-Mogg, W. (1997). The sovereign individual. The coming economic revolution. How to survive and prosper in it. MacMillan Publishers Ltd.
- Ds 1999: 62. Hederlighetens pris. ESO-rapport.
- Ehrenberg, J. (1998). Globaliseringsmyten. Stockholm: Norstedts.
- Ekobrottsmyndigheten (1999). Underlag för myndighetsgemensamma riktlinjer inför 2000.
- Engdahl, O. (2000). När finansaktörerna lättade ankar. Konferensen "Ekonomisk brottslighet och nationalstatens kontrollmakt." Linköping: Linköpings universitet.
- EU (1997). Handlingsplan för bekämpande av den organiserade brottsligheten. Europeiska gemenskapernas officiella tidning nr C 252/1.
- Hirst, P. och Thompson, G. (1998). Myten om den globala ekonomin.
- Joffe, J. (2000). Kohl's code of silence. Time 2000-01-31.
- Korten, D. C. (1996). När företagen styr världen.
- Martin, H.-P. och Schumann, H. (1997). Globaliseringsfällan.
- OECD (1998). Harmful tax competition.
- OECD/FN (1998). Financial havens, banking secrecy and money-laundering.
- Ohmae, K. (1995). The end of the Nation State. Harper Collins Publishers.
- Riksskatteverket (1999). Vår omvärld år 2001. RSV Rapport 1999: 3. Stockholm: RSV.
- The Economist (2000). Why the taxman fears the Internet. 2000-01-31.
- The Economist (2000). The mystery of the vanishing taxpayer. 2000-01-31.
- The Economist (2000). You pluck, we hiss. 2000-01-31.
- Törnqvist, G. (1996). Sverige i nätverkens Europa.
- Waller, J. M. och Yasman, V. J. (1997). Russia's great criminal revolution. Understanding organized crime in global perspective.
- Wolfensohn, J. B. (2000). Vi är värda en bättre värld. Aftonbladet 2000-01-18.
- Yergin, D. och Stanislaw, J. (1998). Kommandohöjderna.