

Regeringens skrivelse

2003/04:178

Handlingsplan mot den ekonomiska brottsligheten

Skr.

2003/04:178

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 8 juli 2004

Laila Freivalds

Thomas Bodström
(Justitiedepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen presenterar regeringen en ny handlingsplan mot den ekonomiska brottsligheten. Handlingsplanen innehåller ett omfattande åtgärds-paket för de närmaste åren.

Sedan regeringen år 1995 lade fram sin strategi mot den ekonomiska brottsligheten har samhällets förmåga att bekämpa sådan brottslighet stärkts väsentligt. Regeringens insatser har ökat möjligheterna att förebygga och upptäcka fusk och angrepp mot skattesystemet, socialförsäkringarna och finansiella transaktioner i övrigt, samt att utreda och lagföra ekonomisk brottslighet.

Den grundläggande inriktningen i 1995 års strategi ligger fast. Uppgiften att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra ekobrott är en central uppgift för de berörda myndigheterna även i fortsättningen. Lagstiftningen, myndigheternas verksamhet och andra insatser för att bekämpa brott måste emellertid utvecklas i takt med att samhället förändras och de nya behov som förändringarna för med sig. Det är nu dags att fastställa en handlingsplan för inriktningen av regeringens arbete på ekobrottsområdet under de närmaste åren.

Handlingsplanen omfattar lagstiftningsåtgärder, fortsatt myndighetsutveckling, skärpt kontroll och andra förebyggande åtgärder, effektivare och snabbare utredning och lagföring samt fördjupat nationellt och internationellt samarbete.

De materiella lagstiftningsåtgärder som planeras eller övervägs syftar bl.a. till att förbättra förutsättningarna för rättvis beskattning av småföretag, t.ex. genom schablonbeskattning, öka möjligheterna att konfiskera brottsvinster och brottsverktyg och skärpa reaktionerna mot insideraffärer. De skall anpassa brottsbalkens bestämmelser till den nya

informationstekniken, underlätta lagföring för borgenärsbrott och försvåra penningtvätt.

I den pågående reformeringen av associationsrätten kommer risken för att regelverket kan användas som verktyg för ekonomisk brottslighet eller kringgå i ett sådant syfte att beaktas. Miljöbalkens straffbestämmelser ses över för att bli tydligare och för att allvarliga överträdelse skall kunna beivras med tillräcklig kraft. Skyddet för immateriella rättigheter blir starkare genom att möjligheterna att ingripa mot immaterialrättsintrång förbättras.

För att förstärka kontrollen av skatte- och avgiftsbetalningar i utsatta branscher övervägs krav på typgodkända kassaregister inom kontanthandeln, ett system för att säkerställa skattebetalningar i byggbranschen och insatser inom taxibranschen. Inom Regeringskansliet pågår också arbete med att förbättra tillsynen över företagen, revisorerna och konkurstillsynen.

Ekobrottsmyndighetens organisation och verksamhetsområde samt formerna för dess samverkan med andra myndigheter skall ses över i syfte att förstärka och effektivisera verksamheten. Regeringen skall också i samma syfte överväga och fatta beslut om kronofogdemyndigheternas framtida ställning.

Reglerna för brottsutredning, tvångsmedelsanvändning och rättegångsförfarande skall övervägas i syfte att göra det möjligt att driva även komplicerade ärenden från anmälan till dom på ett sätt som är säkert, snabbt och billigt.

Ett effektivt internationellt samarbete mot gränsöverskridande ekobrott underlättas av en viss harmonisering av de materiella straffrättsliga reglerna. Det behövs också regler och strukturer för rättsligt och polisiärt samarbete så att nationsgränserna inte hindrar myndigheter i olika länder att samverka i brottsbekämpningen.

Det är viktigt att ta till vara det engagemang för etik och redbarhet som finns inom näringslivet och att öka medvetenheten om de skador som den ekonomiska brottsligheten för med sig för samhället och de enskilda. Regeringen vill ha en dialog med näringslivets och arbetslivets organisationer för erfarenhetsutbyte och diskussioner om åtgärder. En viktig uppgift är också att utveckla det lokala ekobrottsförebyggande arbetet.

1	Kampen mot den ekonomiska brottsligheten	5
1.1	Den ekonomiska brottslighetens skadeverkningar.....	5
1.2	Regeringens ekobrottsstrategi	6
2	Det fortsatta arbetet	7
3	Lagstiftning.....	9
3.1	Ett system för schablonbeskattning av småföretagare	10
3.2	Bokföringsbrott och andra brott mot borgenärer	10
3.3	Korruption.....	11
3.4	Informationsteknik och ekonomisk brottslighet	12
3.5	Förverkande av vinning av ekonomiska brott.....	12
3.6	Straffrättsliga sanktioner mot juridiska personer	13
3.7	Administrativ straffavgift på kreditmarknadsområdet.....	13
3.8	Utseende och entledigande av styrelseledamöter i aktiebolag	13
3.9	Åtgärder mot oseriösa lagerbolagsbildare	14
3.10	Förtroendekommissionen.....	14
3.11	Marknadsmisbruk	15
3.12	Penningtvätt	15
3.13	Varumärkesförfalskning och piratkopiering	16
3.14	Olaglig alkoholhantering	17
3.15	Miljöbrott	17
4	Tillsyn och kontroll	18
4.1	Krav på typgodkända kassaregister	18
4.2	Entreprenadavdrag för att säkerställa skatteinbetalningar i byggbranschen	19
4.3	Insatser mot ekonomisk brottslighet i taxibranschen.....	20
4.4	Förbättrad tillsyn över företagen och revisorerna.....	20
4.5	Förstärkt kontroll i socialförsäkringssystemen	20
4.6	Förstärkt kontroll av arbetslöshetsförsäkringen.....	21
4.7	Effektivare konkurstillsyn.....	21
5	Myndighetsstrukturen.....	22
5.1	Ekobrottsmyndighetens organisation, ansvarsområde m.m.	22
5.2	Skatteförvaltningen och exekutionsväsendet.....	23
5.3	Reformering av samverkansformerna.....	24
5.4	Förbättrad rapportering	25
6	Utredning och lagföring	25
6.1	Ett nytt straffprocessuellt förfarande för utredningar om ekonomisk och annan svårutredd brottslighet.....	26
6.2	Förenklningar av domstolsprocessen	26
6.3	Skattebrottsenheternas behov av processuella tvångsmedel	27
6.4	Kartellsamarbete och konkurrensövervakning	27
6.5	Behandling av personuppgifter i Polisens verksamhet	27
6.6	Behandling av personuppgifter i Tullverkets verksamhet	28
7	Internationellt straffrättsligt och skatteadministrativt samarbete	28
7.1	Straffrättsligt samarbete	30
7.2	Administrativt samarbete på skatteområdet.....	31

8	Det ekobrottsförebyggande arbetet.....	32	Skr. 2003/04:178
8.1	Dialogen med näringslivet på central nivå.....	33	
8.2	Det lokala brottsförebyggande arbetet	33	
8.3	Forskningen om ekonomisk brottslighet.....	34	
	Utdrag ur protokoll vid regeringsammanträde den 8 juli 2004.....	36	

1.1 Den ekonomiska brottslighetens skadeverkningar

Den ekonomiska brottsligheten hämmar välfärdsutvecklingen och urholkar förtroendet för det demokratiska rättssamhället. Den påverkar marknadens funktion och hotar stabiliteten i de finansiella systemen. Den är på så sätt ett hot mot värden som vi sätter högt, som trygghet, rättvisa och solidaritet.

Ekobrotten svarar för betydligt större ekonomiska skador än de konventionella brotten. Bara skatte- och avgiftsbortfallet till följd av svart arbete har nyligen beräknats till 56 miljarder kronor om året (SOU 2002:47). Förlusterna på grund av fusk, överutnyttjande och brister i bidragssystemen har uppskattats till mellan fem och sju miljarder kronor årligen (RRV rapport 1995:32). Samhällets kostnader för korruption, vilseledande redovisning, insideraffärer och miljöbrott är utomordentligt stora men mycket svåra att uppskatta med en rimlig grad av säkerhet.

Det är alltså vanskligt att beräkna samhällets totala kostnader för ekobrotten. Men det är uppenbart att välfärden skulle kunna byggas ut snabbare och på en högre ambitionsnivå om denna brottslighet kunde reduceras väsentligt. Ekobrotten skadar också tilltron till demokratin; om vissa kan skjuta över sin del av skatte- och avgiftsbördan på andra rubbas respekten för den demokratiska beslutsordningen och för den solidariska fördelning av bördorna som välfärdspolitiken bygger på.

Det sägs ofta att ekobrott är brott utan offer. Men vissa ekobrott skadar enskilda och företag på samma direkta sätt som traditionella brott. Det gäller inte minst brott som begås inom ramen för vad som utåt framstår som normal företagsverksamhet, t.ex. i samband med konkurser i sådana företag. Ett annat exempel är miljöbrotten som inte bara kan skada trivsel och upplevelsevärden utan också kan utgöra ett direkt hot mot människornas hälsa i utsatta områden. En utbredd ekonomisk brottslighet snedvrider dessutom konkurrensen i affärlivet på ett sätt som drabbar hederliga näringsidkare och konsumenter. Därför är det i ett framtidsperspektiv oroande att ekonomisk brottslighet i vissa utsatta branscher tenderar att bli en normal företeelse eller rent av en del av affärsidé för många aktörer.

Under senare år har det också, bland annat genom de uppmärksammade och omfattande företagsskandalerna i USA, blivit tydligt att hela världsekonomin kan påverkas av ekonomiska brott i enskilda företag. Om förtroendet för näringslivet minskar påverkas investeringsviljan och samhällsekonomin. Behovet av förtroendestärkande insatser inom näringslivet har aktualiserats även i Sverige där Förtroendekommissionens betänkande just nu har remitterats. Också tilltron till rättssamhället kräver att lagarna och rättsväsendet skyddar den som gör rätt för sig från att bli utnyttjad eller utkonkurrerad av fuskare och bedragare. En effektiv ekobrottsbekämpning är ett skydd inte bara för skattebetalarna utan också för konsumenterna och i hög grad för de seriösa företagen.

År 1995 lade regeringen fram en strategi för samhällets samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten som riksdagen ställde sig bakom (skr. 1994/95:217, bet. 1994/95:JuU25, rskr. 1994/95:412). Ekobrottsstrategin blev upptakten till ett omfattande kriminalpolitiskt reformprogram med åtgärder som innebär en kraftig förstärkning av samhällets samlade insatser mot ekonomisk kriminalitet. Strategin syftar till att utveckla och effektivisera samhällets förmåga att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra ekonomisk brottslighet. Kampen mot den ekonomiska brottsligheten är enligt strategin en prioriterad verksamhet för myndigheterna. En central princip är att myndigheterna skall arbeta problemorienterat och i nära samverkan med varandra. En annan huvudlinje i strategin är att näringslivet måste ta ett ökat ansvar för kampen mot den ekonomiska brottsligheten genom att utveckla affärsetik och kontroll.

I strategiskrivelsen redovisades ett konkret och brett åtgärdsprogram för att uppnå de uppsatta målen. Åtgärdena omfattade bland annat förbättrad myndighetsstruktur, förstärkt skattekontroll och förenklad skattelagstiftning, gemensamma kontrollaktioner från myndigheterna, högre krav på affärsetik och internkontroll inom näringslivet, snabbare utredning och process, effektivare rutiner i samband med konkurs, bättre lagstiftning om bolagsstyrelser m.m., sanering av utsatta branscher, skärpt lagstiftning om penningtvätt, effektivare sanktioner, aktivt internationellt arbete bland annat inom EU, ökad forskning, information till allmänheten samt effektivare styrning och uppföljning av myndigheternas verksamhet.

Regeringen har redovisat läget när det gäller den ekonomiska brottsligheten och genomförandet av 1995 års strategi i återkommande skrivelser till riksdagen. Som framgår av lägesrapporterna har genomförandet av strategin omfattat ett stort antal åtgärder. Flertalet av dessa har medfört en skärpt lagstiftning eller en omdaning och utveckling av myndigheternas kompetens, arbetsmetoder och organisation. Lagstiftningen har förbättrats på en lång rad områden. En ny och för brottsbekämpningen mer ändamålsenlig organisation har skapats genom Ekobrottsmyndigheten och Skatteverkets skattebrottsenheter. Samverkan mellan myndigheterna har fått fastare form genom Ekorådet på central nivå och de regionala samverkansorganen mot ekonomisk brottslighet. Ekobrottsforskningen har utvecklats och förstärkts genom Brottförebyggande rådets insatser.

Det råder inget tvivel om att den särskilda satsning som inleddes genom 1995 års strategi har medfört att samhället i dag står bättre rustat i kampen mot den ekonomiska brottsligheten än tidigare. Bland annat skapar den nya myndighetsstrukturen förutsättningar för en bättre kontinuitet i arbetet, som tillåter myndigheterna att arbeta effektivare och mer problemorienterat. Det brottsförebyggande arbetet har fått ett allt större utrymme.

Sammanfattning: För att skapa ännu bättre förutsättningar för att bekämpa ekonomisk brottslighet kommer regeringen att vidta åtgärder bl.a. genom

- skärpt lagstiftning inom åtskilliga områden,
- förstärkning och effektivisering av kontroll och tillsyn,
- modernisering och anpassning av utredning och lagföring,
- utveckling av myndighetsstrukturen,
- fördjupning av det internationella samarbetet,
- vidareutveckling av det centrala och lokala brottsförebyggande arbetet

Tiden är nu mogen att på grundval av de gångna årens erfarenheter lägga fast riktlinjer för den fortsatta samlade ekobrottsbekämpningen. De åtgärder som redovisas i denna handlingsplan utgår från 1995 års strategi.

En annan utgångspunkt för det fortsatta arbetet är att behovet av att alla gör rätt för sig ökar i takt med att en växande del av befolkningen i högre åldrar skall försörjas av en minskande andel yrkesaktiva, se t.ex. Skattebasutredningens Våra skatter (SOU 2002:47). Betydelsen av brott inom de finansiella systemen har ökat som en följd av att de finansiella marknaderna blivit en angelägenhet för allt fler människor. Flera uppseendeväckande händelser inom näringslivet – i några fall i gränslandet mellan omoral och olaglighet, ibland med rent kriminella inslag – har visat att det finns ett behov av att se över lagstiftningen och överväga om det behövs uppförandekoder för företag och företagsledningar.

De brottsbekämpande myndigheterna rapporterar att delar av den ekonomiska brottsligheten har ändrat karaktär som en följd av bland annat den internationella och den tekniska utvecklingen. Brotten är ofta gränsöverskridande och har blivit mer avancerade och svårutredda. Det ställer stora krav på nationell lagstiftning men också på utvecklingen av internationella instrument, harmonisering av lagstiftningen på vissa områden samt internationellt rättsligt och administrativt samarbete. Handlingsplanen omfattar lagstiftningsåtgärder av många skilda slag. De berör straffrätten och straffprocessrätten, skatte- och socialförsäkringsområdet, bestämmelser som styr olika tillsyns- och kontrollfunktioner samt reglerna om internationellt samarbete.

Dessa bestämmelser skall som annan lagstiftning vara lätta att följa, svåra att missbruka och enkla att kontrollera. Det krävs också noggranna avvägningar för att bevara balansen mellan samhällets kontrollbehov och de enskildas integritet. Det är viktigt att reglerna utformas så att rättsväsendets resurser kan utnyttjas så effektivt som möjligt och så att de enskilda inte onödigtvis belastas med krångliga redovisningskrav eller inspektioner.

I avsnitt 3 redovisas det aktuella reformarbetet på flera rättsområden, bland annat straffrätten, skatterätten, associationsrätten och miljörätten.

Utan ett effektivt kontrollsystem blir även den mest genomtänkta lagreglering av exempelvis skatter och socialförsäkringar, insideraffärer eller redovisning meningslös. Så länge upptäcktsrisken är liten kommer inte heller den mest effektiva organisation för utredning och lagföring av

ekonomisk brottslighet att vara tillräckligt avskräckande. Genom regeringens satsning på projektet Kontrollfunktionen i staten har ett stort antal myndigheter med kontrollfunktioner förbättrat sina möjligheter att verka för en ökad regelefterlevnad. Trots de förstärkningar av kontrollverksamheten som har genomförts är emellertid risken för att bli upptäckt och anmäld för ekonomisk brottslighet fortfarande förhållandevis liten i jämförelse med annan brottslighet. Bara en bråkdel av brotten upptäcks och leder till lagföring. Mörkertalen är särskilt stora för skattebrotten. En fortsatt uppmärksamhet måste därför ägnas åt åtgärder som minskar utrymmet för fusk och ökar risken för upptäckt och lagföring. Stora penningflöden, som inom skatte- och transfereringssystemen, måste skyddas genom automatiska verktyg som rimlighetskontroller, samkörningar och genomtänkta larmfunktioner. Regelverket måste tillåta att sådana kontroller kan genomföras med minsta möjliga resursförbrukning. För särskilt utsatta och svårkontrollerade branscher kan det finnas skäl att överväga långtgående och systemförändrande åtgärder. Avsnitt 4 behandlar pågående och planerade insatser för att förbättra samhällets tillsyn och kontroll.

Myndighetsorganisationen måste säkerställa att brottsbekämpning och lagföring kan bedrivas med tillräcklig kompetens och kapacitet i hela landet och i samverkan med andra länder. Ekobrottsbekämpningens organisation och uppdrag är i stort sett oförändrade sedan Ekobrottsmyndigheten och skattebrottsenheterna tillskapades år 1998. Det finns skäl att se över deras organisation, ansvarsområden och befogenheter med utgångspunkt i de erfarenheter som har vunnits under den tid som gått efter inrättandet. Det är också viktigt att formerna för myndigheternas samverkan på central och regional nivå analyseras och övervägs. Planerna för en översyn av myndighetsstrukturen redovisas i avsnitt 5.

Samtidigt måste Ekobrottsmyndigheten och övriga brottsbekämpande myndigheter, framför allt åklagare, tull och polis, få de regler och verktyg som de behöver för att bedriva sina verksamheter effektivt. Detsamma gäller för domstolarna. Även bestämmelserna om utredning och lagföring av ekonomisk brottslighet behöver därför ses över i ljuset av hur ärendenas karaktär har utvecklats. Reglerna för brottsutredning och process måste göra det möjligt att driva även mer komplicerade ärenden från anmälan till dom på ett sätt som är säkert, snabbt och billigt. Det handlar bland annat om att skapa förutsättningar för en flexiblere och smidigare process i stora ekomål samt att göra det lättare för domstolarna att tillgodogöra sig det omfattande och svårtillgängliga bevismaterial som kan förekomma i sådana mål. Arbetet med att effektivisera utredning och lagföring av ekonomiska brott presenteras i avsnitt 6.

För att få till stånd effektiva åtgärder mot gränsöverskridande ekobrott krävs viss harmonisering av materiella regler, såsom redovisas i avsnitt 3. Men det måste också finnas regler om rättsligt och polisiärt internationellt samarbete så att nationsgränserna inte hindrar brottsbekämpande myndigheter i olika länder att bemästra denna brottslighet. Samtidigt som den internationaliserade ekonomin har öppnat nya vägar för den ekonomiska brottsligheten har också det internationella myndighetssamarbetet utvecklats mycket under senare år. En fortsatt utbyggnad av detta samarbete och av de organ som har etablerats – inte minst inom EU och runt Östersjön – skapar förutsättningar för en allt effektivare bekämpning av

den gränsöverskridande brottsligheten. De åtgärder som pågår eller planeras för att utveckla och fördjupa det internationella samarbetet redovisas i avsnitt 7.

De flesta ekobrott är direkt eller indirekt kopplade till närings- och arbetslivet och det är också många gånger de seriösa företagen och arbetstagarna som drabbas hårdast av denna brottslighet. Det är viktigt att ta till vara det engagemang för etik och redbarhet som redan finns inom näringslivet och att öka medvetenheten om de skador som den ekonomiska brottsligheten för med sig för samhället och de enskilda. En sådan medvetenhet behövs för att fler skall vilja aktivt motverka ekonomisk brottslighet i de sammanhang där de verkar. Ekobrottsbekämpningen kräver därför en kontinuerlig dialog med näringslivets och arbetslivets organisationer för erfarenhetsutbyte och diskussioner om åtgärder. Med information, skärpt intern kontroll och samarbete med myndigheter kan företag, företagareföreningar, kreditinstitut, konsumentorganisationer och fackföreningar förebygga ekonomisk brottslighet på ett mer direkt sätt än de brottsbekämpande myndigheterna.

En stor andel av ekobrotten är lokalt begränsade, t.ex. till mindre företag och näringsidkare som använder svart arbetskraft eller fuskar med skatter och avgifter på annat sätt. En viktig uppgift är därför att utveckla det lokala ekobrottsförebyggande arbetet. De lokala brottsförebyggande råd som nu finns i landets flesta kommuner bör tillsammans med de brottsbekämpande myndigheterna och lokala organisationer för arbetsmarknadens parter kunna spela en viktig roll även på detta område.

Både den centrala dialogen med arbetsmarknadens parter och det lokala samarbetet mot ekobrott är strategiska områden för en vidare utveckling av det ekobrottsförebyggande arbetet. Avsnitt 8 handlar om utvecklingen av detta arbete.

3 Lagstiftning

Sammanfattning: Regeringen överväger att ändra lagstiftningen genom

- ett system för schablonbeskattning av småföretag,
- skärpta regler om bokföringsbrott,
- utvidgade och strängare regler om korrupktion,
- anpassning av strafflagstiftningen till informationstekniken,
- utvidgat förverkande av brottsvinster,
- modernare regler om insiderbrott och annat marknadsmissbruk,
- utvidgade och skärpta regler om penningtvätt,
- brottssäkring av associationsrätten,
- bättre skydd mot varumärkesförfälskning och piratkopiering,
- reformering av miljöbalkens sanktionssystem,
- utvidgade straffrättsliga sanktioner mot juridiska personer.

Det är viktigt att rätta till sådana brister i den existerande lagstiftningen som utnyttjas för missbruk. Skattelagstiftningen, associationsrättsliga

regler och näringsrättslig lagstiftning skall vara utformade så att de motverkar ekonomisk brottslighet.

Insatserna på detta område måste koncentreras till de vid varje tid allvarligaste problemområdena inom ekobrottsbekämpningen. Det handlar för det första om att motverka att inkomster och tillgångar undandras från beskattning. Särskilda insatser bör riktas mot de mest utsatta branscherna. Utrymmet för bidragsfusk av olika slag skall minska. Lagstiftningen skall också motverka förfaranden som äventyrar förtroendet för näringslivet och på sikt kan utgöra hinder för tillväxten.

Även långtgående förändringar av lagstiftningen på ett område kan vara motiverade om lagstiftningen i praktiken kan åsidosättas systematiskt därför att det saknas reella kontrollmöjligheter. Det är också viktigt att lagstiftningen inte i onödan krånglar till det för enskilda och inte heller för myndigheterna. Samtidigt måste de enskildas integritet skyddas och höga krav på rättssäkerhet upprätthållas.

3.1 Ett system för schablonbeskattning av småföretagare

Ett sätt att motverka det omfattande fusket inom vissa branscher kan vara att införa någon form av ett mer schematiskt skattesystem för de minsta företagen. Dåvarande Riksskatteverket har genomfört två studier om möjligheten att schablonisera företagsbeskattningen för mindre företag (RSV Rapport 2000:12 och 2002:03). Resultatet av dessa analyser är att det utifrån såväl skatteförvaltningens som företagens och samhällets perspektiv finns skäl att överväga om schabloner kan införas och hur de i så fall skulle kunna utformas. Remissopinionen är dock splittrad.

Chefen för Finansdepartementet har tillsatt en särskild arbetsgrupp som skall arbeta vidare med dessa frågor. Det fortsatta arbetet innefattar en bred genomgång av olika möjligheter att använda schabloniserade inslag som komplement till nuvarande skatteregler. Arbetet syftar till att åstadkomma ett rättvisande skatteuttag och att minska omfattningen av skattefusk och svartarbete. Resultatet skall redovisas senast i maj 2005.

3.2 Bokföringsbrott och andra brott mot borgenärer

Straffbestämmelserna om bokföringsbrott och andra brott mot borgenärer i 11 kap. brottsbalken omfattar olika gärningar som minskar borgenärernas utsikter till betalning och som är otillbörliga ur bland annat ekonomisk synvinkel. De brottsutredande myndigheterna har pekat på svårigheterna med utredning av och lagföring för borgenärsbrott sedan början av 1990-talet (se t.ex. Riksåklagarens och Rikspolisstyrelsens rapport Utredning angående vissa frågor om ekonomisk brottslighet år 1992 samt den s.k. RUBICON-rapporten från Riksåklagaren och Riksskatteverket år 1994). En anledning till dessa svårigheter anses vara att de flesta av dessa brott anknyter till en obeståndssituation. Ett genomgående drag för de fall där misstanke om ekonomisk brottslighet uppkommer är brister i bokföringen och i underlaget för den. Ofta är bristerna så stora att det är svårt att bilda sig en uppfattning om hur den ekonomiska ställningen i bolaget har varit vid en viss tidpunkt. Även vilseledande bokföring före-

kommer. I sådana situationer kan det vara svårt att med tillräcklig säkerhet fastställa när bolaget kom på obestånd. Lagstiftningen om bokföringsbrott och andra borgenärsbrott skall ses mot den bakgrunden. Det är straffbestämmelser av central betydelse för bekämpningen av ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter i näringsverksamhet. Det finns därför ett behov av att modernisera och förenkla bestämmelserna. En särskild utredare har lämnat förslag till ändringar i 11 kap. brottsbalken i promemorian Bokföringsbrott och brott mot borgenärer, Ds 2002:57. Dessa förslag är nu föremål för beredning inom Regeringskansliet. I fråga om bokföringsbrotten övervägs flera förändringar, bland annat en skärpt straffskala för grovt bokföringsbrott. En proposition är planerad under 2005.

3.3 Korruption

Korruption snedvrider konkurrensen och missgynnar det seriösa näringslivet, inte minst i den internationella handeln. Den leder till att konsumenter och skattebetalare får betala mer för tjänster och varor. Om kontroll- och tillsynsorgan korrumpas ökar risken för produkter och verksamheter som på olika sätt hotar miljön, hälsan och säkerheten. Korruptionsbrottslighet är också ofta kopplad till annan kriminell verksamhet. Den svenska regeringen håller därför en hög profil i det internationella arbetet mot korruption. För närvarande är mycket av arbetet fokuserat till våra internationella åtaganden på området, främst inom Europarådet och FN. Sverige deltar också aktivt i det fortlöpande utvärderingsarbetet av tidigare åtaganden inom Europarådet och inom OECD.

Den 1 juli 2004 trädde de ändringar i kraft som regeringen föreslog i prop. 2003/04:70 Europarådets straffrättsliga konvention mot korruption, m.m. Ändringarna är föranledda av Europarådets straffrättsliga och civilrättsliga konventioner mot korruption (ETS 173 respektive 174) och tilläggsprotokollet (ETS 191) till den straffrättsliga konventionen. De nya reglerna innebär att den personkrets som omfattas av bestämmelserna om bestickning och mutbrott utvidgas samt att även gärningar som begås av utländska beslutsfattare och vissa funktionärer i internationella organisationer skall utgöra brott enligt svensk lag. Dessutom införs en strängare straffskala, med fängelse i lägst sex månader och högst sex år, för grova fall av bestickning. Straffskalan blir på så sätt densamma för bestickning som för mutbrott.

I december 2003 undertecknades Förenta Nationernas konvention mot korruption. Konventionen, som är den första globala konventionen inom korruptionsbekämpningen, innehåller bestämmelser om bland annat kriminalisering av korruptionsbrott, internationellt rättsligt samarbete och återförande av egendom. FN-konventionen innebär att länderna har fått ett bättre redskap i arbetet för att globalt motverka korruption. Sverige har därför varit mycket aktivt i förhandlingsarbetet med konventionen. Sveriges tillträde till konventionen bereds för närvarande inom Justitiedepartementet med sikte på ratifikation under år 2005.

Sverige kommer att fortsätta sitt internationella engagemang mot korruption genom att arbeta aktivt för att säkerställa att konventionerna efterlevs.

Numera begagnar sig den ekonomiska kriminalitetens aktörer ofta av den nya informationstekniken. Det kan handla om bearbetning och lagring av information i datorer och om överföring av information med användning av elektronisk kommunikation. Internet används för elektronisk post men även för omfattande finansiella tjänster och i allt högre grad även för elektronisk kommunikation mellan enskilda och myndigheter, exempelvis i fråga om skatter och bidrag. Det råder emellertid viss osäkerhet om i vad mån brottsbalkens straffbestämmelser som rör urkunder omfattar elektroniska förfaranden på samma sätt som de omfattar traditionella, vanligen pappersbundna, sådana.

Mot den bakgrunden finns det skäl att se över brottsbalkens bestämmelser som berör urkunder. Regeringen kommer därför under hösten 2004 att tillkalla en utredare med uppgiften att göra en översyn av straffrätten för att klarlägga vilka förändringar som kan vara påkallade med anledning av utvecklingen på informationsteknikens område. En central uppgift för utredningen är frågan om urkundsbegreppet behöver ändras för att passa i den nya informationstekniska miljön.

Europarådet har tillsammans med vissa andra länder förhandlat fram en konvention om IT-relaterad brottslighet (ETS 185) och ett tilläggsprotokoll till denna, (ETS189). Konventionen, som upprättades i november 2001 och har undertecknats av Sverige, innehåller en straffrättslig del som bl.a. ställer krav på kriminalisering av datorrelaterad förfalskning. Vidare innehåller den straffprocessuella regler, bl.a. nya regler om tvångsmedel. Dessa regler skall gälla generellt och således inte bara i fråga om de brott som behandlas i konventionen.

Konventionen reglerar också insamling av bevisning i elektronisk form i brottmål, oavsett brott. Vidare innehåller konventionen regler om utvidgat internationellt samarbete på dessa områden.

Eftersom bevisning i mål om ekonomisk brottslighet i allt större utsträckning har elektronisk form kan ett införlivande av konventionen med svensk rätt på sikt förbättra bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten.

Inom Justitiedepartementet analyseras för närvarande vilka ändringar i den svenska lagstiftningen som skulle krävas för ratificering av konventionen.

3.5 Förverkande av vinning av ekonomiska brott

Den viktigaste drivkraften för den som ägnar sig åt ekobrott är att berika sig ekonomiskt. Därför är möjligheterna att på ett effektivt sätt kunna förverka utbytet av brott av avgörande betydelse för bekämpandet av den ekonomiska brottsligheten. Eftersom brottsligheten ofta är gränsöverskridande är det nödvändigt att utveckla det internationella samarbetet på detta område ytterligare. Regeringen har därför nyligen föreslagit riksdagen att godkänna det inom Europeiska unionen upprättade utkastet till rambeslut om förverkande av vinning, hjälpmedel och egendom som härrör från brott (EGT C 184, 2.8.2002, s. 3, prop. 2003/04:166). För att bland annat genomföra detta rambeslut pågår det inom Justitiedeparte-

mentet ett lagstiftningsarbete som syftar till att öka möjligheterna att förverka vinning av brott. Ett förslag skall enligt planerna presenteras senast år 2006. Skr. 2003/04:178

3.6 Straffrättsliga sanktioner mot juridiska personer

Ekonomisk brottslighet bedrivs ofta i företagsform. Det är därför viktigt att en straffrättslig sanktion också kan riktas mot bolag och andra juridiska personer. Redan i dag finns den möjligheten genom bestämmelserna om företagsbot.

En aktuell fråga är om det är möjligt och lämpligt att utöka användningen av straffrättsliga sanktioner mot juridiska personer. Inom Regeringskansliet bereds för närvarande flera förslag som syftar till att vidga möjligheterna att rikta straffrättsliga sanktioner mot juridiska personer om det begås brott i deras verksamhet. Vad som kan komma i fråga är antingen att införa ett straffansvar för juridiska personer (Straffansvar för juridiska personer, SOU 1997:127) eller att vidga möjligheterna att utdöma företagsbot (Företagsbot, Ds 2001:69).

3.7 Administrativ straffavgift på kreditmarknadsområdet

Enligt de nya reglerna i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse som nyligen trädde i kraft får Finansinspektionen möjlighet att besluta att ett kreditinstitut skall betala en straffavgift om högst 50 miljoner kronor om institutet inte bedriver sin rörelse i enlighet med lagstiftningen om bank- och finansieringsrörelse och andra författningar som reglerar institutets verksamhet. Tidigare har den mest ingripande åtgärd som inspektionen har kunnat tillgripa varit att återkalla institutets tillstånd. Genom straffavgiften förfinas Finansinspektionens sanktionsmöjligheter samtidigt som det skapas en större tyngd bakom inspektionens beslut att meddela ett kreditinstitut en anmärkning eller varning.

3.8 Utseende och entledigande av styrelseledamöter i aktiebolag

Inom Justitiedepartementet pågår för närvarande ett omfattande arbete med att utforma en ny aktiebolagslag. Inriktningen är att en proposition skall kunna överlämnas till riksdagen under hösten 2004. Inom ramen för det arbetet aktualiseras i olika avseenden behovet att hindra att de associationsrättsliga reglerna används som verktyg för ekonomisk brottslighet eller att de kan kringgås i ett sådant syfte. Bl.a. övervägs ändringar i bestämmelserna om utseende av styrelse och entledigande av styrelseledamöter. Syftet är att personer som har ansvar för bolaget inte skall kunna undgå ansvar genom att i efterhand felaktigt påstå att de hade avgått ur styrelsen vid den tidpunkt då en viss verksamhet pågick.

Inom Justitiedepartementet pågår också arbete med en proposition som behandlar vissa åtgärder för att förhindra att stiftelser m.m. används som

instrument för ekonomisk brottslighet. Avsikten är att även denna proposition skall beslutas hösten 2004.

Det finns också ett behov av tydligare regler om styrelsens och styrelseordförandens ansvar för att införskaffa ett tillfredsställande underlag för styrelsens beslut. Även den frågan bereds inom Justitiedepartementet. Avsikten är att en förslagspromemoria skall färdigställas och remitteras i slutet av år 2004.

3.9 Åtgärder mot oseriösa lagerbolagsbildare

I Justitiedepartementet pågår också arbete med frågor som rör s.k. lagerbolag. Ekonomiska oegentligheter förefaller vara särskilt vanliga i anslutning till bolag som är bildade av vissa lagerbolagsbildare. Det finns därför anledning att överväga vilka åtgärder som kan vara lämpliga för att minska problemen. Regeringen kommer senast under våren 2005 att ta ställning till om det är möjligt att komma till rätta med oseriösa lagerbolagsbildare med hjälp av lagstiftning.

3.10 Förtroendekommissionen

Regeringen beslutade i september 2002 att tillsätta en kommission med uppgift att granska om det förekommer förtroendskadliga företeelser i det svenska näringslivet, analysera behovet av åtgärder för att stärka och säkerställa förtroendet för näringslivet samt föreslå sådana åtgärder.

Kommissionen, som antog namnet Förtroendekommissionen, har slutredovisat sitt arbete i betänkandet Näringslivet och förtroendet (SOU 2004:47). Kommissionen konstaterar att det på senare tid har förekommit ett stort antal förtroendskadliga företeelser i det svenska näringslivet och lämnar därför förslag på flera områden, däribland förslag som syftar till att komma tillrätta med den ekonomiska brottsligheten.

För att höja effektiviteten i ekobrottsbekämpningen föreslår kommissionen att utredningar av ekobrott så långt som möjligt skall koncentreras till Ekobrottsmyndigheten. Kommissionen föreslår också att det på varje avdelning inom Ekobrottsmyndigheten skall inrättas en särskild åklagarkammare med huvudansvar för handläggningen av de stora ekobrottmålen. Kommissionen uttrycker stöd för tanken på en specialisering inom domstolsväsendet när det gäller handläggningen av ekobrottmål. Enligt kommissionen ger den pågående utvecklingen mot större domstolar goda förutsättningar för detta.

Kommissionen anser att systemet för rekrytering av ekopoliser bör bli föremål för en särskild utredning. Kommissionen föreslår också att förundersökningar om ekobrott skall bedrivas i projektform och diskuterar frågan om det skall vara möjligt att begränsa utredningen i t.ex. de fall då en misstänkt samarbetar med utredarna.

Kommissionen förordar en översyn av bestämmelserna om mutbrott och bestickning som enligt kommissionen är otydliga, framför allt i fråga om innebörden av begreppet otillbörlig belöning.

En motsvarande översyn bör enligt kommissionen göras i fråga om det straffrättsliga ansvar för styrelse och verkställande direktör som kan följa

av dessa funktionärers organisatoriska ansvar. Detta s.k. företagaransvar, som t.ex. kan avse underlåten bokförings- eller deklarationsskyldighet, är inte reglerat i lag. Kommissionen anser att det bör övervägas om en sådan reglering skall genomföras.

Betänkandet är för närvarande föremål för remissbehandling. Remisstiden går ut den 30 september 2004. Därefter kommer regeringen att ta ställning till hur den fortsatta beredningen av kommissionens förslag på det aktuella området skall genomföras.

3.11 Marknadsmisbruk

EU antog i december 2002 Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG av den 28 januari 2003 om insiderhandel och otillbörlig marknadspåverkan (marknadsmisbruk), det s.k. marknadsmisbruksdirektivet. Syftet med direktivet är att säkerställa finansmarknadernas integritet i EU och att höja investerarnas förtroende för dessa marknader. Direktivet ersätter 1989 års insiderdirektiv som inte längre har ansetts innehålla en tillräckligt effektiv reglering i dessa avseenden. Finansmarknaderna har utvecklats och förändrats mycket sedan insiderdirektivet antogs. Medlemsstaternas lagstiftning på området uppvisar också betydande olikheter.

Utöver skärpningar av förbuden mot bl.a. insiderhandel innehåller marknadsmisbruksdirektivet också bestämmelser som skall förebygga olika former av missbruk av marknaderna samt underlätta upptäckt och utredning av sådant missbruk. Sammanfattningsvis kommer genomförandet av direktivet att innebära en ökad harmonisering av insiderlagstiftningen inom EU och mer ingripande bestämmelser i flera avseenden.

Regeringen tillkallade under sommaren 2003 en utredare med uppdraget att lämna förslag om hur marknadsmisbruksdirektivet kan genomföras i Sverige. Utredningens uppdrag har också omfattat överväganden om hur den svenska insiderlagstiftningen i övrigt kan skärpas och bland annat göra en översyn av dagens sanktionssystem. Utredningen skulle vidare undersöka möjligheten att effektivisera handläggningen av utredningar om insiderbrottslighet och överväga i vilken organisatorisk form misstankar om brott mot insiderstrafflagen skall utredas i framtiden. Utredningen har redovisat sitt uppdrag i juli 2004 i betänkandet Marknadsmisbruk (SOU 2004:69). Betänkandet kommer att remissbehandlas under sommaren 2004 och avsikten är att de nya svenska reglerna skall träda i kraft under våren 2005.

3.12 Penningtvätt

Frågan om införlivandet i svensk lagstiftning av Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/97/EG av den 4 december 2001 om ändring av rådets direktiv 91/308/EEG som avser åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för tvättning av pengar, det s.k. penningtvättsdirektivet, har utretts i och redovisats i promemorian Skärpta regler mot penningtvätt (Ds 2003:52). Promemorian sändes under hösten 2003 på remiss till berörda myndigheter och

branschorganisationer. Förslaget fick i huvudsak ett positivt bemötande. Lagrådets yttrande inhämtades i maj 2004 och regeringen överlämnade en proposition till riksdagen i juni 2004 (prop. 2003/04:156). De nya reglerna skall enligt förslaget träda i kraft den 1 januari 2005.

Enligt propositionens förslag skall advokater, revisorer, skatterådgivare, fastighetsmäklare, auktionsfirmor och kasinon framöver vara skyldiga att rätta sig efter penningtvättslagen i sin verksamhet. De kommer därmed att i huvudsak omfattas av samma skyldigheter som gäller för banker och finansiella institut i dag.

Sverige deltar aktivt i arbetet i FATF (Financial Action Task Force on Money Laundering) och har under andra halvåret 2003 och första halvåret 2004 varit ordförandeland i detta organ. FATF utformar rekommendationer för bekämpning av penningtvätt som bl. a. är avsedda att förbättra de nationella rättssystemen. I anledning av händelserna den 11 september 2001 antog FATF i oktober 2001 dessutom åtta särskilda rekommendationer som är avsedda att utgöra en ny internationell standard för bekämpning av terrorismfinansiering. I juli år 2003 antogs nya omarbetade versioner av FATF:s ursprungliga rekommendationer som syftar till att intensifiera arbetet mot penningtvätt.

Arbetet med att inom EU förhandla fram ytterligare ett penningtvättsdirektiv som beaktar de nya rekommendationerna och därmed skärper insatserna mot penningtvätt ytterligare har påbörjats. Förhandlingsarbetet skall vara slutfört under hösten 2004.

FATF:s rekommendation nummer VII om s.k. "wire transfers", som handlar om åtgärder som syftar till att försvåra betalningsöverföringar som görs för att finansiera terrorism eller tvätta pengar, kommer för EU:s del att implementeras genom en förordning. Arbetet med denna pågår och Kommissionen beräknar att kunna lägga fram ett förordningsförslag under sommaren 2004. Sverige deltar aktivt i detta arbete.

Det pågår också ett arbete inom EU med en reglering i fråga om betalningar inom unionen. Syftet är att uppnå ett gemensamt betalningsområde för betalningsöverföringar på den inre marknaden. Arbetet omfattar inhemska och gränsöverskridande transaktioner inom EU och det föreslås bl.a. kortare överföringstid, informations- och säkerhetskrav, tydliga ansvarsregler och alternativa system för tvistlösningar. Detta arbete är av stor betydelse för arbetet med att bekämpa penningtvätt och terroristfinansiering. De framtida reglerna bör leda till att den inre marknaden för varor och tjänster kan fungera fullt ut med billiga, effektiva och säkra betalningstjänster. Sverige deltar aktivt i detta arbete, som bedöms leda fram till ett förslag till direktiv under år 2004.

3.13 Varumärkesförfalskning och piratkopiering

Patent, upphovsrättsligt skyddade verk och varumärken m.m. representerar stora värden i en kunskapsintensiv ekonomi. Immaterialrätten har därför en avgörande betydelse för tillväxt och sysselsättning. Varumärkesförfalskning och piratkopiering skadar inte bara den som innehar varumärket eller upphovsrätten, utan har också negativa effekter för samhället i stort. Dessa verksamheter har dessutom ofta förgreningar till annan grov organiserad brottslighet. Handeln med illegalt kopierade varor

redovisas inte. Det innebär att verksamheten inte beskattas och att konkurrensen snedvrids så att lagliga företag slås ut.

Det är viktigt att tillhandahålla effektiva medel för att bekämpa piratkopiering och varumärkesförfalskning. Inom EU har därför antagits Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/48/EG av den 29 april 2004 om säkerställande av skyddet för immateriella rättigheter. Sådana civilrättsliga åtgärder som direktivet föreskriver kompletterar det straffrättsliga och straffprocessuella regelverket. Direktivet skall vara genomfört i medlemsstaterna senast den 29 april 2006. Det finns skäl att överväga om det i samband med genomförandet av detta direktiv skall göras ytterligare förändringar i det immaterialrättsliga sanktionssystemet.

3.14 Olaglig alkoholhantering

Regeringen har tillkallat en särskild utredare med uppgift att följa utvecklingen när det gäller införsel och försäljning av alkohol. Utredaren skall närmare kartlägga och beskriva utvecklingen när det gäller gränshandel, privatinförsel, smuggling och vidareförsäljning av alkohol som förs in över gränserna framför allt i södra Sverige. Vidare skall utredaren samla erfarenheter från myndigheter och kommuner om vidtagna åtgärder för att motverka langning och annan otillåten försäljning av alkohol. Dessutom skall han göra en beskrivning av regelverk och berörda myndigheters roll på alkoholområdet. Utredaren skall också uppmärksamma effekterna för näringslivet och för konkurrensförhållandena på marknaden. Han skall ta de kontakter som behövs med berörda myndigheter som exempelvis tull-, polis- och åklagarmyndigheter, Konkurrensverket, samt bransch- och intresseorganisationer. Utredaren skall också samverka med Alkoholkommitten (S 2001:02) och samråda med Naturvårdsverket. Han skall också ta kontakt med de forskningsinstitutioner som bedriver forskning med anknytning till uppdraget. Utifrån det underlag som tas fram skall utredaren lämna förslag till de lagändringar eller andra åtgärder som behövs för att minska de problem som ökad införsel och vidareförsäljning av alkohol skapar. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 15 augusti 2004.

3.15 Miljöbrott

Vid miljöbalkens tillkomst 1999 fördes straffbestämmelser från en rad olika lagar in i miljöbalken. Miljösanktionsavgifter var en nyhet som tillkom i och med miljöbalken. Alltsedan miljöbalkens införande har antalet anmälningar och ärenden som rör miljöbrottslighet ökat kraftigt. Tillströmningen av ärenden är i dag mer än tio gånger högre än åren före miljöbalkens tillkomst.

Straffbestämmelserna i miljöbalken har kritiserats av rättstillämpare som tillsynsmyndigheter, polis och åklagare, för att inte vara tillräckligt tydliga och väl avgränsade. Kritik har också riktats mot att allvarliga överträdelse inte kan beivras i önskvärd utsträckning. Även systemet med miljösanktionsavgifter har kritiserats, bl.a. för att det har uppfattats slå för hårt mot mindre allvarliga överträdelse.

Mot bakgrund av kritiken fick Miljöbalkskommittén i uppdrag att se över miljöbalkens sanktionssystem. Kommittén lämnade sitt betänkande i mars 2004 (Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler, SOU 2004:37). I betänkandet föreslår kommittén en närmast total reformering av miljöbalkens sanktionssystem. Förslagen avser bland annat vissa skärpningar när det gäller de centrala brotten och en avkriminalisering av mindre allvarliga överträdelse. En ambition är att regelsystemet allmänt sett skall bli tydligare. En proposition är planerad till våren 2005.

Regeringen har också givit Naturvårdsverket i uppdrag att göra en översyn av bilagan till förordningen (1998:950) om miljöskaktionsavgifter och lämna förslag till ändringar av denna. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 1 november 2004.

4 Tillsyn och kontroll

Sammanfattning: Det är nödvändigt med en effektiv uppföljning och kontroll av hur reglerna efterlevs. För att skärpa tillsyns- och kontrollfunktionerna överväger regeringen därför att

- införa krav på typgodkända kassaregister i kontantbranscherna,
- införa särskilda skattebetalningsregler, s.k. entreprenadavdrag, i bygg- och anläggningsbranschen,
- förbättra tillsynen över företagen och revisorerna,
- effektivisera konkurstillsynen,
- förstärka kontrollen inom social- och arbetslöshetsförsäkringarna.

I anslutning till 1995 års ekobrottsstrategi inledde regeringen en särskild satsning på kontrollfunktionen i staten. Bakgrunden var bland annat att Riksrevisionsverket hade visat på betydande brister i kontrollen av stora medelsflöden i transfereringssystemen. Regeringen ansåg att det var av fundamental betydelse för den offentliga sektorns legitimitet att de skatter som statsmakterna beslutat om betalas in och att bidrag betalas ut endast till dem som är berättigade och med rätt belopp. Regeringen gjorde bedömningen att kontrollfunktionen i staten behövde stärkas och föreslog att särskilda medel skulle reserveras för att genom projektbidrag uppnå en sådan förstärkning vid berörda organisationer. Regeringen har redovisat denna särskilda satsning i skrivelsen 2002/03:137 Kontrollfunktionen i staten.

4.1 Krav på typgodkända kassaregister

Det finns särskilda kontrollproblem förknippade med branscher vid direktförsäljning gentemot allmänheten, där betalning sker kontant och kunderna inte frågar efter kvitto, de s.k. kontantbranscherna. Branschsaneringsutredningen föreslog i sitt huvudbetänkande Branschsanering och andra metoder mot ekobrott (SOU 1997:111) att all kontantförsäljning skall registreras i ett godkänt kassaregister samt att säljaren skall åläggas en skyldighet att lämna kunden ett kvitto som framställs i registret. Vid remissbehandlingen fick förslaget ett positivt mottagande även om flera

remissinstanser ansåg att frågan behövde utredas ytterligare. Regeringen valde dock att på det då föreliggande underlaget inte genomföra förslaget (prop. 2000/01:105). Riksskatteverket har därefter aktualiserat frågan om en förstärkt intäktskontroll genom införande av plomberade och typgodkända kassaregister och kvittokrav (RSV Rapport 2002:3).

Regeringen anser att det är viktigt att se över de kontrollmöjligheter som finns inom kontantbranscherna för att upprätthålla tilltron till skattesystemet. Regeringen anser också att det finns skäl att ytterligare överväga och närmare analysera denna fråga och särskilt belysa de kostnadsmissiga konsekvenserna såväl för näringslivet som för berörda myndigheter. Regeringen har därför den 26 februari 2004 tillkallat en särskild utredare med uppgift att bland annat överväga om det är möjligt att införa krav på att näringsidkare som säljer varor och tjänster till allmänheten mot kontant betalning skall hålla tekniska system som möjliggör en tillförlitlig efterhandskontroll av omsättningen (Dir. 2004:26). Uppdraget skall redovisas senast vid utgången av februari 2005.

4.2 Entreprenadavdrag för att säkerställa skatteinbetalningar i byggbranschen

Skatteförvaltningen har kontrollerat vissa större byggnadsentreprenader sedan år 1996. Ett särskilt kontrollprojekt bedrevs i samverkan med Ekobrottsmyndigheten i syfte att komma till rätta med den organiserade handeln med svart arbetskraft. De iakttagelser som har gjorts visar att den organiserade handeln med svart arbetskraft inom byggbranschen har fått sådan omfattning att det krävs lagstiftningsåtgärder för att komma till rätta med problemet (RSV Rapport 2001:9). Dåvarande Riksskatteverket föreslog att ett system med skatteavdrag på ersättningar till underentreprenörer och andra uppdragstagare skulle övervägas. Därefter har verket på uppdrag från regeringen undersökt förutsättningarna för att införa ett sådant system (RSV Rapport 2002:6). Rapporten överlämnades till Bygghögskolekommittén.

Kommissionen har i betänkandet Skärpning gubbar (SOU 2002:115) föreslagit ett obligatoriskt s.k. entreprenadavdragssystem för ersättningar för bygg- och anläggningsarbeten samt ett förslag till omvänd skattskyldighet för mervärdesskatt. Förslagen innebär i korthet att en uppdragsgivare, med undantag för privatpersoner, som anlitar någon för att utföra ett bygg- eller anläggningsarbete, skall göra avdrag på den ersättning han betalar till uppdragstagaren. Det avdragna beloppet skall betalas in till Skatteverket och där tillgodoföras uppdragstagaren genom utbetalning till dennes skattekonto eller omföras på uppdragstagarens egna underentreprenörer.

Mervärdesskatt skall inte ingå i underlaget för entreprenadavdrag. I stället föreslås en omvänd skattskyldighet för mervärdesskatt vid köp av bygg- och anläggningstjänster. Beställaren skulle alltså bli skattskyldig för mervärdesskatten. På det sättet försvinner möjligheten för beställaren att göra avdrag för ingående mervärdesskatt som faktureras av uppdragstagaren men som inte betalas in till staten. Bygghögskolekommitténs förslag har remissbehandlats och bereds nu inom Regeringskansliet.

Regeringen beslutade i september 2003 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av de bestämmelser som reglerar taxibranschen (dir. 2003:106). I uppdraget ingår bl.a. att analysera om åtgärder bör vidtas för att minska den ekonomiska brottsligheten i taxibranschen. Utredaren skall särskilt analysera om det är lämpligt att införa ett krav på att taxametrar skall tömmas i särskilda tömningscentraler (jfr. det förslag som 1998 års Taxiutredning lämnade i SOU 1999:60). Utredaren skall dessutom överväga om en polisman vid kontroll av en taxameter skall ha rätt att omhänderta utdrag ur taxametern i syfte att bl.a. överlämna dessa till andra myndigheter som granskar taxibranschen, t.ex. Skatteverket. Uppdraget skall redovisas senast den 1 november 2004.

4.4 Förbättrad tillsyn över företagen och revisorerna

Att företagens finansiella rapportering sker på ett öppet och tillförlitligt sätt har stor betydelse för att motverka ekonomisk brottslighet och andra företeelser som skadar förtroendet för företagen. Justitiedepartementet arbetar därför med ett förslag till lagstiftning om tillsyn över börsföretagens redovisning. Tillsynen är avsedd att garantera att redovisningen sker enligt de internationella redovisningsstandarder som har utvecklats under senare år. Ett förslag till hur tillsynen skall organiseras kommer att presenteras under hösten 2004.

Tillförlitligheten hos företagens redovisningar är också beroende av att det finns en kompetent och oberoende revisorskår. Revisorsnämnden ansvarar för tillsynen av revisorernas verksamhet. De regler som styr utformningen av och innehållet i Revisorsnämndens tillsyn bör ses över ytterligare för att säkerställa att nämnden har de befogenheter den behöver. En sådan översyn torde kunna inledas inom Justitiedepartementet i slutet av år 2004.

4.5 Förstärkt kontroll i socialförsäkringssystemen

För socialförsäkringen gäller det övergripande målet att den skall administreras rättssäkert och effektivt så att tilltron till den bevaras och stärks. Detta innebär bl.a. att fusk och missbruk av olika socialförsäkringsförmåner skall minimeras. Exempel på åtgärder för att nå målet är att nya regler har införts inom området ekonomisk familjepolitik så att samma beviskrav gäller för bostadsbidrag som för underhållsstöd (prop. 2001/02:119). De nya reglerna innebär att en gift person eller den som är att likställa med en gift person, som ansöker om bostadsbidrag eller som bidrag betalas ut till, skall ha bevisbördan för att han eller hon inte bor tillsammans med sin make eller maka. Vidare kan nämnas att frågor om missbruk har beaktats inom ramen för utredningen Ett reformerat underhållsstöd (SOU 2003:42).

Riksförsäkringsverket genomförde under hösten 2002 en riktad kontroll av ärenden som rörde tillfällig föräldrapenning. Syftet med under-

sökningen var att få en samlad bild av hur det ser ut i landet som helhet, både på länsnivå och riksnivå. Resultatet av undersökningen visade på en högre andel fusk än väntat. De första resultaten visar att det på riksnivå finns felaktiga uppgifter i tio procent av ärendena. Variationen av andelen fel är stor över landet. Riksförsäkringsverkets uppfattning är att resultatet från den riktade kontrollinsatsen har visat på behovet av mer kontinuerliga kontroller på riksnivå. Verket har därför utarbetat en gemensam kontrollstrategi som bygger på tydliga mål och prioriteringar. Denna kontrollstrategi är samordnad med andra berörda myndigheter, som Skatteverket och BRÅ. Strategin bygger på att myndigheterna i högre grad skall återanvända information som de har tillgång till och att gruppen av försäkrade blir föremål för en kvalificerad efterkontroll efter en riskanalys. Andra exempel på Riksförsäkringsverkets arbete för att motverka fusk och missbruk är att verket tagit fram nya vägledningar i fråga om återkrav (RFV 2002:16) och om fusk (RFV 2004:1). I vägledningen om återkrav poängterar Riksförsäkringsverket att även återkravsärenden som avser mindre belopp alltid skall utredas för att felutbetalningar som beror på misstänkt fusk skall hittas.

4.6 Förstärkt kontroll av arbetslöshetsförsäkringen

Det är också angeläget att effektivt motverka fusk inom arbetslöshetsförsäkringen. För att försvåra fusk och bedrägerier infördes den 1 juli 2002 regler som syftar till att möjliggöra ett ökat informationsutbyte mellan länsarbetsnämnderna, arbetslöshetskassorna, de allmänna försäkringskassorna, Riksförsäkringsverket och Centrala studiestödsnämnden (prop. 2000/01:129, bet. 2001/02:KU3, rskr. 2001/02:18). Det utökade informationsutbytet mellan myndigheterna är avsett att förbättra kontrollen av utbetalningar av statliga medel. Informationsutbytet skall förhindra att dubbla utbetalningar görs, t.ex. att arbetslöshetsersättning betalas ut samtidigt med en annan försäkringsförmån som avser samma inkomstbortfall, och minska riskerna för fusk med missbruk av ersättningar och bidrag.

4.7 Effektivare konkurstillsyn

Konkursförvaltarna svarar för en stor del av de anmälningar som görs om ekonomisk brottslighet. Konkurstillsynsutredningen har i betänkandet Ny konkurstillsyn (SOU 2000:62) lämnat förslag till en ny offentlig konkurstillsyn. Förslagen kommer att beredas i nära anslutning till den pågående omorganisationen av skatteförvaltningen och kronofogdemyndigheterna. Vid utformningen av den nya konkurstillsynen är det viktigt att se till att denna kan tillgodose önskemålet att konkursförvaltarna gör behövliga undersökningar om ekonomisk brottslighet. Det är också viktigt att de bestämmelser som styr tillsynen blir mer flexibla än i dag, så att tillsynsmyndigheten i större utsträckning kan använda sina resurser i de ärenden där de bäst behövs.

Sammanfattning: Det är nödvändigt att löpande analysera om förvaltningen är organiserad så att den kan fullgöra sina uppgifter på bästa sätt. Regeringen kommer därför att se över myndigheternas verksamhet i följande hänseenden:

- Ekobrottsmyndighetens organisation, dess geografiska och sakliga ansvarsområde samt formerna för samverkan mellan berörda myndigheter.
- Ekobrottsmyndighetens rapportering till regeringen.
- Kronofogdemyndigheternas framtida organisation och ställning .

Som ett led i 1995 års strategi genomfördes en omfattande reformering av myndighetsstrukturen på ekobrottsområdet. Inrättandet av Ekobrottsmyndigheten och de särskilda skattebrottsenheterna inom Skatteverket har skapat goda strategiska förutsättningar för en effektiv ekobrottsbekämpning. Mot bakgrund av de erfarenheter som har vunnits under de första åren avser regeringen att se över myndighetsstrukturen och vidta de ytterligare åtgärder som behövs för en säker, snabb och effektiv ekobrottsbekämpning.

Det är också viktigt att formerna för central och regional samverkan utvecklas. Även Regeringskansliets styrning av ekobrottsfrågorna bör ses över.

5.1 Ekobrottsmyndighetens organisation, ansvarsområde m.m.

Ekobrottsmyndigheten bildades år 1998 som en åklagarmyndighet inom åklagarväsendet. Myndigheten har nu verkat i drygt sex år. Under den tiden har en rad värdefulla erfarenheter vunnits på olika områden.

Inrättandet av Ekobrottsmyndigheten, med åklagare, poliser och ekonomer i nära arbetsgemenskap, innebar ett nytänkande på ekobrottsbekämpningens område i Sverige. Det råder inget tvivel om att reformen har skapat förutsättningar för betydande effektivitetsvinster i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Samtidigt kan det emellertid konstateras att de organisatoriska lösningar som valdes för Ekobrottsmyndigheten inte i alla delar har varit optimala för myndighetens möjligheter att effektivisera verksamheten.

Inom Ekobrottsmyndigheten pågår ett omfattande och brett upplagt arbete för att utveckla arbetsformer, organisation och prioriteringar. Utvecklingsarbetet omfattar också det brottsförebyggande arbetet. Myndigheten avser att lämna en rapport om utvecklingsarbetet till regeringen under hösten 2004.

Det finns enligt regeringens mening anledning att nu också överväga vilka förändringar av Ekobrottsmyndighetens ansvarsområde, organisation och personalstruktur som behövs för att utveckla myndigheten till en spjutspets i kampen mot ekobrottsligheten. I dag bedrivs ekobrottsbekämpningen utanför Ekobrottsmyndighetens geografiska ansvarsområde av ekopoliser inom polismyndigheterna och av ekoåklagare i andra

åklagarmyndigheter. Det är angeläget att det i hela landet finns hög kompetens och tillräcklig kapacitet för ekobrottsbekämpningen och att det utvecklas väl fungerande samarbetsformer mellan de myndigheter som arbetar med detta. Översynen bör därför omfatta frågan om Ekobrottsmyndighetens geografiska ansvarsområde och även frågan om dess uppdrag skall avgränsas till vissa slag av ärenden. Den struktur som har byggts upp för Ekobrottsmyndighetens samverkan med andra myndigheter i Ekorådet och de regionala organen bör också ingå i översynen.

I översynen bör det vidare göras en närmare analys av hur Ekobrottsmyndighetens uppdrag som stabsmyndighet till regeringen skall fullgöras. Slutligen bör frågan om myndigheten fortfarande skall vara en åklagarmyndighet eller om en annan organisationslösning är lämpligare bli föremål för ett förnyat ställningstagande.

5.2 Skatteförvaltningen och exekutionsväsendet

Skatteförvaltningen

Vid årsskiftet 2003/04 skedde en genomgripande omorganisation av skatteförvaltningen (prop. 2002/03:99, bet. 2003/04:SkU2, rskr. 2003/04:17). En ny myndighet, Skatteverket, ersatte de tio skattemyndigheterna och Riksskatteverket. Den nya myndigheten är förvaltningsmyndighet inom skatteförvaltningens hela område. Myndigheten är regionindelad och har sitt huvudkontor i Solna. Syftet med reformen är att öppna möjligheter att ta till vara befintliga resurser på ett bättre sätt och undanröja de organisatoriska hinder som hämmade verksamhetsutvecklingen. Målet är att skapa bättre förutsättningar för en enhetlig och likformig rättstillämpning samt ett effektivt utnyttjande av tillgängliga resurser.

Ett av de tyngst vägande skälen för att bilda den nya myndigheten var den ökade flexibiliteten. Det är nu avsevärt lättare att flytta arbetsuppgifter, material och beslutanderätt över landet utan de formella hinder som myndighetsgränserna utgjorde. Den demografiska och ekonomiska utvecklingen i skatteregionerna var också ett viktigt motiv för att bilda en ny myndighet.

Medborgarnas och företagens intressen kommer att kunna tillgodoses bättre än tidigare i den nya myndighetens verksamhet. Förbättringar kan göras i flera avseenden, t.ex. när det gäller att åstadkomma enhetlighet i förhållningssätt och rättstillämpning samt när det gäller tillhandahållande av service.

Reformen kommer också att ha en effektivitets- och servicehöjande effekt som möjliggör ökade satsningar t.ex. när det gäller skattekontroll och brottsutredande verksamhet.

Exekutionsväsendet

Kronofogdemyndigheterna omfattas inte av organisationsförändringen på annat sätt än att Skatteverket under en övergångstid skall fungera som central myndighet även inom kronofogdemyndigheternas verksamhets-

område. Den som inom verket svarar för ledningen av denna funktion har utsetts av regeringen.

Kronofogdemyndigheternas framtida ställning har utretts av en särskilt tillkallad utredare. Utredarens huvuduppdrag var att ta fram underlag för att bedöma om kronofogdemyndigheterna skulle vara fristående från Skatteverket eller utgöra en del av detta. Utredaren lämnade sitt betänkande En Kronofogdemyndighet i tiden (SOU 2003:97) i oktober 2003. Utredaren föreslår bl.a. att en fristående, rikstäckande Kronofogdemyndighet skall bildas, att borgenärsuppgifterna flyttas från kronofogdemyndigheterna till Skatteverket och de övriga debiterande myndigheterna samt att allmänna mål skall hanteras på samma sätt som enskilda mål. Betänkandet har remissbehandlats och övervägs för närvarande i Finansdepartementet.

5.3 Reformering av samverkansformerna

Ekonomisk brottslighet berör många myndighetsområden och varje konkret brott involverar ofta flera myndigheter. En god samverkan mellan myndigheterna är därför av grundläggande betydelse. Strävan bör vara att få till stånd ett långsiktigt väl fungerande samarbete baserat på myndigheternas samlade resurser med tillvaratagande av den specialkompetens som finns inom respektive myndighets sakområde.

I förordningen (1997:899) om myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet finns bestämmelser om samverkan mellan myndigheter för att förebygga och bekämpa ekonomisk brottslighet. I förordningen regleras att det på central nivå finns ett samverkansorgan mot ekonomisk brottslighet, Ekorådet, och att det i varje län finns regionala samverkansorgan.

Ekobrottsmyndigheten har på regeringens uppdrag utvärderat de regionala samverkansorganen. Med utgångspunkt i resultatet av den redovisningen har regeringen vidtagit vissa förändringar i den nyss nämnda förordningen om myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet. En av dessa innebär att två eller flera samverkansorgan kan bilda ett gemensamt samverkansorgan om de bedömer att detta är ändamålsenligt. Genom detta flexibla system ges förutsättningar för att ytterligare förbättra den regionala samverkan.

I regleringsbrevet för 2003 fick Riksskatteverket tillsammans med Ekobrottsmyndigheten, Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen ett uppdrag att undersöka hur samarbetet i ekobrottsutredningar fungerar mellan skattebrottsenheterna och Ekobrottsmyndigheten respektive mellan skattebrottsenheterna och polis och åklagarorganisationen. Resultatet, som redovisades i juni 2003, visar att samarbetet successivt har förbättrats och att det finns förutsättningar för att utveckla det ytterligare. Den planerade översynen av Ekobrottsmyndigheten skall också omfatta formerna för myndighetens samarbete med andra myndigheter.

Ekobrottsbekämpningen och den ekonomiska brottsligheten spänner över ett mycket vidsträckt arbetsfält. Erfarenheterna visar att det för regeringens och myndigheternas arbete är viktigt med en kontinuerlig uppdatering i fråga om brottsutvecklingen, om myndigheternas insatser och om behov av regeländringar eller andra åtgärder. En viktig fråga i översynen av Ekobrottsmyndigheten är hur myndighetens rapportering till regeringen skall kunna vidareutvecklas.

Den särskilda redovisning som regeringen har lämnat riksdagen som en del i ett åtagande i 1995 års strategi har fyllt en viktig funktion som en kontinuerlig avstämning av läget när det gäller ekobrottsbekämpningen. De återkommande lägesrapporterna till riksdagen bör emellertid nu ersättas med ett system som innebär att information om regeringens åtgärder mot ekonomisk brottslighet i huvudsak redovisas på samma sätt som gäller i fråga om annan brottslighet. Vid behov skall, i likhet med vad som gäller på andra områden, särskilda rapporteringar lämnas.

6 Utredning och lagföring

Sammanfattning: Effektivitet och rättssäkerhet är grundläggande krav på utredning och process. Regeringen vidtar därför åtgärder som syftar till

- förenkling och effektivisering av rättegångsförfarandet,
- ett nytt straffprocessuellt förfarande för utredningar om ekonomisk och annan särskilt svårutredd brottslighet,
- ändrade regler för skattebrottsenheternas användning av processuella tvångsmedel,
- modernisering av konkurrensövervakningen,
- förändringar i fråga om Polisens och Tullverkets behandling av personuppgifter.

Att utreda ekonomisk brottslighet är komplicerat och ställer stora krav på de brottsutredande myndigheterna och på de domstolar som skall ta ställning till väckta åtal. Utformningen av det straffprocessuella regelverket och straffbestämmelserna har avgörande betydelse för hur effektivt detta arbete kan bedrivas.

Bättre anpassade bestämmelser om bokföringsbrott kan öka förutsättningarna att inrikta brottsutredningarna på ett mer resurseffektivt sätt. Mer flexibla regler för brottsutredningen i kombination med en möjlighet till någon form av straff lindring och en koncentration av utredningen till att klarlägga eventuella brister i bokföringen skulle innebära väsentligt förbättrade möjligheter att hantera omfattande ekobrottsutredningar.

De stora svårigheter som är förknippade med utredningen och lagföringen av de mest omfattande ekobrottsärendena ger anledning att överväga förändringar också av de straffprocessuella bestämmelserna.

6.1 Ett nytt straffprocessuellt förfarande för utredningar om ekonomisk och annan svårutredd brottslighet

Skr. 2003/04:178

När det gäller möjligheterna att få till stånd ett effektivare straffprocessuellt förfarande för utredningar som gäller ekonomisk brottslighet kan det konstateras att de största problemen är hänförliga till förundersökningen hos polis och åklagare. Det hänger samman med att de ekonomiska brotten ofta är svårutredda. Samma problem finns i de flesta andra länder och olika lösningar har prövats i syfte att effektivisera utredningsförfarandet när det gäller den mest svårutredda brottsligheten.

För utredning av omfattande och komplicerad brottslighet kan det övervägas att införa ett incitament för den misstänkte att själv bidra till en snabb och effektiv förundersökning, t.ex. genom en möjlighet till strafflindring för den som aktivt bidrar till att föra brottsutredningen framåt. Med en sådan ordning skulle tiden från brottsanmälan till dom kunna kortas ned.

En ordning som den skisserade skulle medföra förändringar på både straffrättens och processrättens områden. För straffrättens del skulle man kunna tänka sig att justera uppräkningsdelen i brottsbalken av de omständigheter som skall beaktas i strafflindringsriktning vid straffmätningen. Inom processrätten kan det övervägas att införa ett förkortat domstolsförfarande för de fall när den tilltalade erkänt brottet och åklagaren anser att den nya strafflindringsregeln är tillämplig. I en sådan situation skulle åklagaren i stämningsansökan kunna ange den påföljd som han eller hon anser bör utdömas för den aktuella brottsligheten. Förutsatt att saken kan utredas tillfredsställande, och den tilltalade inte heller begär ett muntligt sammanträde, skulle domstolen kunna meddela dom i enlighet med åklagarens begäran i skuld- och påföljdsfrågan utan att hålla huvudförhandling i målet.

Beredningen för rättsväsendets utveckling skall analysera och överväga olika lösningar på problemen med utredningar av svårutredd brottslighet. Beredningen kommer att presentera ett betänkande som behandlar dessa frågor under våren 2006.

6.2 Förenklingar av domstolsprocessen

1999 års rättegångsutredning har i sitt slutbetänkande, En modernare rättegång m.m. (SOU 2001:103), lämnat en rad förslag på åtgärder med generell räckvidd för domstolsprocessen. Utredningen föreslår bl.a. att parterna i brottmål och tvistemål med rättens tillstånd skall kunna hänvisa till handlingar i målet i stället för att presentera uppgifterna muntligt vid genomgång av yrkanden, redovisning av ståndpunkter, utvecklande av talan samt framläggande av bevisning. Vidare föreslår utredningen att kravet på särskilda skäl för att få hålla sammanträde för förberedelse i brottmål skall slopas. För närvarande bereds också flera lagförslag som särskilt tar sikte på hovrättsprocessen och som bl.a. syftar till att korta handläggningstiderna i hovrätterna genom en renodling av hovrätternas uppgifter. Förslagen har remissbehandlats och avsikten är att en samlad proposition skall lämnas till riksdagen under hösten 2004.

6.3 Skattebrottsenheternas behov av processuella tvångsmedel

Skr. 2003/04:178

Regeringen har den 26 februari 2004 tillkallat en särskild utredare för att utreda hur skattebrottsenheternas verksamhet kan effektiviseras (Dir 2004:26). Den särskilde utredaren skall kartlägga och analysera skattebrottsenheternas behov av att använda processuella tvångsmedel samt föreslå lagändringar om det behövs. Utredaren skall vidare analysera behovet av och möjligheterna att utvidga skattebrottsenheternas tillgång till uppgifter i beskattningsdatabaserna samt analysera behovet av en utvidgning av enheternas verksamhetsområde. Uppdraget skall redovisas senast vid utgången av februari 2005.

6.4 Kartellsamarbete och konkurrensövervakning

Kartellsamarbete är en typ av ekonomisk brottslighet som sätter marknadsmekanismerna ur spel. Regeringen ser allvarligt på förekomsten av karteller. Den 1 augusti 2002 infördes nya regler i konkurrenslagen (1993:20). Reglerna innebär bl.a. att den s.k. konkurrensskadeavgiften kan efterges eller sättas ned för den som avslöjar en kartell och underlättar Konkurrensverkets utredning. Syftet är att göra det lättare att upptäcka och beivra kartellbildningar.

Riksdagen har under våren 2004 antagit regeringens proposition om moderniserad konkurrensövervakning (prop. 2003/04:80) till följd av den reform på EU-nivå som har trätt i kraft den 1 maj 2004 och som syftar till en effektivare konkurrensövervakning inom EU. EU-reformen syftar till att göra det möjligt för EU-kommissionen att fokusera på de allvarligaste överträdelseerna av konkurrensreglerna och innebär att tillämpningen av reglerna i större utsträckning kommer att decentraliseras till nationella konkurrensmyndigheter och domstolar. Ett nätverk för samarbete mellan de nationella konkurrensmyndigheterna och mellan dessa och EU-kommissionen har upprättats. Det gamla systemet, som innebar att företagen kunde ansöka om förhandsbesked om ett avtal eller ett förfarande var förenligt med konkurrensreglerna, har avvecklats. Förändringarna i det svenska regelverket, som har trätt i kraft den 1 juni 2004, ligger i linje med förändringarna på EU-nivå och innebär bl.a. att det nationella systemet med förhandsbesked har avskaffats.

6.5 Behandling av personuppgifter i Polisens verksamhet

Sedan den 1 januari 2004 är polisdatalagen (1998:622) tillämplig på verksamhet vid Ekobrottsmyndigheten. Det innebär att myndigheten nu kan bedriva en lika effektiv kriminalunderrättelseverksamhet som polisen i övrigt.

Polisregisterlagstiftningen har utvärderats av Polisdatautredningen, som i betänkandet *Behandling av personuppgifter i polisens verksamhet* (SOU 2001:92) bl.a. har föreslagit en helt ny polisdatalag. Under beredningen av utredningsförslaget har flera frågor uppmärksammats som kräver ytterligare överväganden, bl.a. hur stora och omfattande

register lämpligen skall regleras. Därför föreslog regeringen i juni 2003 att övergångsbestämmelserna till polisdatalagen skulle förlängas (prop. 2002/03:144). Riksdagen har godkänt propositionen och övergångsbestämmelserna till polisdatalagen gäller nu fram till den 31 december 2005.

Arbetet med polisdatautredningens betänkande fortsätter och en lagrådsremiss och proposition är planerade till våren 2005.

6.6 Behandling av personuppgifter i Tullverkets verksamhet

Tullbrottsdatautredningen överlämnade i januari 2003 betänkandet Tullverkets brottsbekämpning, Integritet – Effektivitet (SOU 2002:113). Utredningen föreslår att den i dag gällande lagen (2001:85) om behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet skall ersättas av en ny lag om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. Vidare föreslår den att Tullverket i sin brottsbekämpande verksamhet skall få ha direktåtkomst till Tulldatasystemet och andra fiskala register i tull databasen. Förslagen bereds inom Finansdepartementet.

7 Internationellt straffrättsligt och skatteadministrativt samarbete

Sammanfattning: En förutsättning för en effektiv bekämpning av ekonomisk brottslighet är ett målinriktat och metodiskt internationellt samarbete. Regeringens pågående och planerade åtgärder omfattar därför bl.a. följande:

- det rättsliga samarbetet och myndighetssamarbetet mellan länderna skall utvecklas vidare
- direktiven om penningtvätt och marknadsmissbruk skall införlivas i svensk rätt
- det administrativa samarbetet på skatteområdet skall fortsätta och vidareutvecklas

Rambeslut skall genomföras på följande områden:

- förverkande av brottsvinster och brottsverktyg
- verkställighet av beslut om bötesstraff inom EU
- verkställighet av förverkandebeslut inom EU
- verkställighet av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial inom EU

Rambeslut på följande områden skall förhandlas färdigt under åren 2004 och 2005:

- det europeiska bevisupptagningsbeslutet
- lagring av trafikdata
- vissa rättssäkerhetsgarantier i brottmål

Den ekonomiska brottsligheten opererar i hög grad gränsöverskridande och utnyttjar skillnader i ländernas rättssystem liksom brister och tröghet i kontrollsamarbetet. En effektiv ekobrottsbekämpning förutsätter därför ett utvecklat internationellt samarbete, där gemensamt framtagna regler leder till ett snabbt och smidigt rättsligt samarbete. Eftersom Sverige inte kan bedriva myndighetsutövning i andra länder måste Sverige samtidigt kunna lita till den hjälp andra länder kan tillhandahålla genom sina myndigheter.

Arbetet inom EU har gett nya möjligheter till samarbete över gränserna och ett omfattande arbete pågår nu inom unionen för att komma till rätta med de förhållanden som hindrar eller försvårar ett sådant samarbete. EU kan också mer kraftfullt än enskilda länder driva på utvecklingen av det internationella samarbetet som pågår i andra fora, t.ex. inom Europarådet och FN.

Flera reformer som har genomförts under senare år inom straffrätten och straffprocessrätten grundas på internationella överenskommelser inom ramen för EU-samarbetet. För närvarande pågår t.ex., som redan har nämnts, arbete med att införliva nya skärpta EU-direktiv om penningtvätt och marknadsmissbruk. Det pågår också arbete med att genomföra rambesluten om frysning av egendom eller bevismaterial och om förverkande av vinning, hjälpmedel och egendom som härrör från brott (EUT L 196, 2.8.2003, s. 45). Arbetet med att genomföra två andra rambeslut, dels det om verkställighet av andra EU-länders bötesstraff, inklusive företagsbot (EGT C 278, 2.10.2001, s. 4, prop. 2003/04:92, bet. 2003/04:JuU28, rskr. 2003/04:279), dels det om verkställighet av andra EU-länders förverkandebeslut (EGT C 184, 2.8.2002, s.8, politisk överenskommelse i ministerrådet den 8 juni 2004), inleds inom kort.

Inrättandet av de europeiska polis- och åklagarorganisationerna Euro-pol och Eurojust ger möjligheter till förbättrad samordning och samarbete mellan EU:s medlemsländer när det gäller utredning av och lagföring för grov brottslighet. Likaså finns sedan år 2004 möjlighet att inrätta gemensamma utredningsgrupper mellan brottsutredande myndigheter i flera medlemsstater. En sådan grupp, som kan bestå av åklagare, polis samt t.ex. tull- och kustbevakningspersonal, genomför en konkret brottsutredning i de medlemsstater som har inrättat gruppen.

Det internationella tullsamarbetet och det administrativa samarbetet på skatteområdet är också föremål för ett systematiskt utvecklingsarbete. När det gäller insatser mot penningtvätt är det globala samarbetet inom FATF (Financial Action Task Force on Money Laundering) av stor betydelse, liksom det nyligen inledda arbetet inom EU med att ta fram ett nytt penningtvättsdirektiv.

Det bedrivs alltså ett omfattande internationellt samarbete av betydelse för att förebygga och bekämpa den organiserade och ekonomiska brottsligheten. Samarbetet inom EU är särskilt intensivt, men viktigt arbete utförs också inom ramen för andra internationella fora som Europarådet, OECD och FN. Nedan redovisas några centrala utvecklingsområden under de kommande åren.

Det internationella straffrättsliga samarbetet har utvecklats avsevärt de senaste åren. Många av de rättsakter som antagits eller planeras avser även andra typer av brott men kommer att ha stor betydelse för att bekämpa just den ekonomiska brottsligheten. Inom EU kommer t.ex. rambeslutet om den europeiska arresteringsordern (EGT L 190, 18.7.2002, s.1, prop. 2003/04:7, bet. 2003/04:JuU8, rskr. 2003/04:107) att underlätta lagföringen av misstänkta personer. Rambeslutet om verkställighet av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial kommer att göra det möjligt att säkerställa t.ex. att de vinster som brottsligheten ger upphov till kan förverkas. Likaså kommer rambeslutet om verkställighet bötesstraff och förverkandebeslut inom EU att göra det möjligt att realisera de påföljder som ekonomiska brott kan resultera i, som höga företagsböter för juridiska personer och förverkande av vinningen av brottsligheten. Tilläggsprotokollet till EU:s konvention från år 2000 om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål (EUT C 326, 21.11.2001, s. 1) kommer att göra det avsevärt lättare för brottsutredande myndigheter att få tillgång till bankuppgifter i andra stater.

Utvecklingen av det straffrättsliga samarbetet kommer att fortsätta med minst samma höga takt under de närmaste åren. Inom EU fortsätter arbetet med att skapa bättre förutsättningar för de brottsutredande myndigheterna att lagföra misstänkta personer och att komma åt de vinster som brottsligheten genererar. Arbetet med att genomföra principen om ömsesidigt erkännande fortsätter. En uppgift med hög prioritet är förhandlingarna om ett europeiskt bevisupptagningsbeslut (Förslag till Rådets rambeslut om ett europeiskt bevisupptagningsbeslut avseende föremål, handlingar eller uppgifter som skall företas i brottmål, KOM (2003) 688 slutlig) Också rambeslutet om lagring av trafikdata och det om vissa rättssäkerhetsgarantier i brottmål, som skall förhandlas under 2004 och 2005, kommer att ha stor betydelse för utredning och beivrande av ekonomisk brottslighet. Arbetet med flera andra rättsakter som kommer att påverka samarbetet på ett positivt sätt har också påbörjats och kommer att pågå de närmaste åren.

Inom Europarådet pågår ett intensivt arbete med ett tilläggsprotokoll till 1990 års förverkandekonvention. Det arbetet syftar till att förbättra och utöka möjligheterna till att förverka vinning av brott mellan Europarådets stater. Arbetet med den nyligen antagna FN-konventionen mot korruption har redovisats i avsnitt 3.3.

Det straffrättsliga samarbetet har avgörande betydelse för bekämpningen av alla slag av organiserad brottslighet och kan fortfarande utvecklas avsevärt på både regional och global nivå. Samarbetet har tidigare byggts på framför allt Europarådsinstrument som framförhandlades för flera decennier sedan. Många av dessa instrument får anses vara föråldrade och motsvarar inte dagens behov. Samarbetet inom EU har därför ändrat fokus och utgår nu från principen att medlemsländerna skall erkänna varandras domar och beslut - både tillfälliga och slutliga sådana - under ett straffrättsligt förfarande. Samarbetet underlättas och effektiviserar genom att den verkställande staten inte skall ompröva utan bara erkänna och verkställa den utfärdande statens avgöranden. Vissa kontrollmekanismer har emellertid byggts in genom s.k. vägransgrunder som

gör att verkställigheten kan vägras om den skulle leda till ett alltför stötande resultat i den verkställande staten. Även inom Europarådet pågår ett arbete med att uppdatera de gamla instrumenten och förenkla och förbättra samarbetet kring t.ex. förverkandeärenden.

Vi kan räkna med ett intensivt internationellt arbete under de kommande åren för att effektivisera det straffrättsliga samarbetet inom och utanför EU. Flera nya initiativ tillkommer varje år i olika fora, främst inom EU, och ingenting talar för att lagstiftningstakten kommer att sjunka. Tvärtom tyder allt på att det straffrättsliga samarbetet kommer att intensifieras och fördjupas än mer inom unionen. Regeringen bejakar dessa strävanden, eftersom ett förstärkt samarbete över gränserna är avgörande för bekämpningen av den gränsöverskridande ekonomiska brottsligheten och annan organiserad kriminalitet.

7.2 Administrativt samarbete på skatteområdet

På det administrativa området pågår inom EU och OECD flera viktiga projekt av betydelse för möjligheterna att effektivisera insatserna mot skatterelaterad ekonomisk brottslighet. Ett arbete som pågått under flera år har nu resulterat i att det antagits ett direktiv om beskattning av inkomster från sparande i form av räntebetalningar, det s.k. sparandedirektivet. Detta ingår, tillsammans med en uppförandekod på företagsbeskattningens område och ett direktiv om ränte- och royaltybetalningar mellan företag i en koncern, i det s.k. skattepaketet. Innebörden av sparandedirektivet är i korthet att medlemsstaternas skatteförvaltningar skall utbyta information om räntebetalningar som görs till en mottagare i en annan medlemsstat. Direktivet och likvärdiga överenskommelser med ett antal tredje länder, bl.a. Schweiz, kommer att tillämpas från den 1 juli 2005.

Rådet antog den 7 oktober 2003 en ny förordning om administrativt samarbete i fråga om mervärdesskatt. Förordningen innebär att det skapas en enda rättslig ram för det administrativa samarbetet på mervärdesskatteområdet. Vidare ger den nya förordningen bl.a. en möjlighet för medlemsstaterna att decentralisera samarbetet så att detta kan skötas genom direktkontakter på regional eller lokal nivå. Förordningen har trätt i kraft den 1 januari 2004. Ett liknande förslag till förordning om administrativt samarbete i fråga om punktskatter behandlas för närvarande i en rådsarbetsgrupp.

På mervärdesskattens område pågår inom EU vidare i Ständiga kommittén för administrativt samarbete bl.a. arbete som rör uppföljning och analys av bedrägerier. Arbetet i kommittén har också resulterat i ett multilateralt avtal om administrativt bistånd som ingåtts mellan samtliga medlemsstater utom en. Avtalet syftar till att förhindra undandragande av mervärdesskatt vid leveranser inom gemenskapen av vissa nya transportmedel.

Politisk överenskommelse nåddes i november 2003 om ett antal ändringar i det s.k. handräckningsdirektivet i syfte att effektivisera informationsutbytet. När båda de ovan nämnda förordningarna har antagits och trätt i kraft kommer direktivet endast att gälla i fråga om direkt skatt och skatt på försäkringspremier.

Inom ramen för Fiscalisprogrammet pågår ett samarbete i form av tjänstemannautbyte, seminarier m.m. som syftar till att medlemsstaternas skatteförvaltningar skall bli bättre på att tillvarata gemenskapens och medlemsstaternas finansiella intressen.

Inom OECD bedrivs också flera viktiga projekt, bl.a. arbete med att förbättra tillgången till bankinformation för beskattningsändamål och att främja användningen av skatteidentifieringsnummer för att effektivisera informationsutbytet mellan medlemsländerna, liksom att förbättra informationsutbytet mellan penningtvättsbekämpande myndigheter och skattemyndigheter. Inom OECD bedrivs sedan några år också ett intensivt arbete för att förhindra de s.k. skatteparadisen att förbinda sig att vidta ett antal åtgärder, bl.a. att avskaffa skatteregler som kan anses skadliga och att på begäran lämna information om inkomster m.m. till det land som har beskattningsrätten. Det helt övervägande flertalet av de länder som berörs har förklarat sig samarbetsvilliga och några avtal om informationsutbyte, baserade på den modellöverenskommelse som har utarbetats inom OECD, har slutits eller är på väg att slutas. Arbetet inom OECD kommer nu att fortsätta med en diskussion om hur man skall närma sig andra större finansiella centra såsom Hongkong och Singapore.

8 Det ekobrottsförebyggande arbetet

Sammanfattning:

- Dialogen mellan regeringen och näringslivets organisationer kommer att fortsätta och fördjupas.
- Former för det lokala ekobrottsförebyggande arbetet kommer att byggas upp i samarbete mellan Ekobrottsmyndigheten, BRÅ, de lokala brottsförebyggande råden och företrädare för det lokala arbets- och näringslivet.
- I samband med översynen av BRÅ kommer ansvaret för tillämpad forskning och utveckling när det gäller bland annat ekonomisk brottslighet att övervägas.

Regeringen gav i maj 2002 BRÅ i uppdrag att analysera behovet av ekobrottsförebyggande arbete i nära samverkan med Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Riksåklagaren och dåvarande Riksskatteverket. Med utgångspunkt i den analysen och i tillgänglig forskning på området skulle BRÅ redovisa metoder som brottsbekämpande myndigheter kan använda för att bedriva sådant arbete på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Uppdraget redovisades i slutet av år 2002¹. Genom detta arbete skapas nya förutsättningar för att tydliggöra och förbättra myndigheternas ekobrottsförebyggande verksamhet.

Regeringen kommer att noga följa utvecklingen på området. En åtgärd som kan övervägas är att uppdraga åt varje berörd myndighet att utforma en handlingsplan för sitt ekobrottsförebyggande arbete.

¹ BRÅ har redovisat sitt arbete i rapporten Förebygga ekobrott – Behov och metoder (Rapport 2003:1).

Företag, kreditgivare, kunder, branschorganisationer, fackföreningar samt kontroll- och servicemyndigheter kan organiserat eller enskilt förebygga ekonomisk brottslighet på ett mer direkt sätt än de brottsbekämpande myndigheterna har möjlighet och befogenheter att göra. Att stimulera ett sådant förebyggande arbete är inte bara en uppgift för myndigheterna utan också en högt prioriterad fråga för regeringen i det fortsatta arbetet.

En dialog med näringslivet bör också upprätthållas på central nivå. Med projektet Plattformen påbörjades i juni 2002 ett brottsförebyggande samarbete mellan centrala näringslivsorganisationer, andra intresseorganisationer samt Justitiedepartementet och dess myndigheter. En arbetsgrupp med företrädare för bl.a. näringslivet inrättades vid Justitiedepartementet. I nära samarbete med arbetsgruppen, och genom uppdrag till BRÅ, genomfördes fyra regionala konferenser under hösten 2002. Syftet var att stimulera till ett ökat samarbete på lokal nivå.

Det brottsförebyggande arbetet och vikten av samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter och näringslivet har också uppmärksamats internationellt. Vid en konferens i Dublin antogs en deklaration som de irländska och holländska EU-ordförandeskapen under 2004 inspireras av i sitt arbete. Ett första initiativ med avstamp i den deklarationen är en rådsresolution om ett modellprotokoll för etableringen av partnerskap mellan den privata och den offentliga sektorn i syfte att minska skadeverkningar från den organiserade brottsligheten. I modellprotokollet finns förslag till lämpliga strukturer, arbetsfördelning och arbetsuppgifter för samverkansorgan samt procedurer och rutiner för möten etc. Avsikten är att protokollet skall utgöra ett förslag till rutiner för samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter och näringslivet, men att det inte skall vara tvingande. De stater som redan utvecklat egna ordningar för liknande samarbete skall således kunna fortsätta med det. Rådsresolutionen har antagits i april 2004. Det fortsatta arbetet är en uppgift för medlemsstaterna. För svensk del kan det konstateras att förslaget ligger väl i linje med arbetet med Plattformen.

8.2 Det lokala brottsförebyggande arbetet

Under senare år har mycket gjorts för att öka samordningen och engagemanget mot den ekonomiska brottsligheten. På central nivå svarar Ekorådet för de övergripande frågorna och på regional nivå finns de regionala samverkansorganen mot ekonomisk brottslighet. Några enhetliga former för det lokala ekobrottsförebyggande arbetet har emellertid ännu inte byggts upp.

Det är angeläget att såväl de berörda myndigheterna som de lokala brottsförebyggande råden verkar för att utveckla det lokala ekobrottsförebyggande arbetet. Det är ett led i ambitionen att föra engagemanget i de brottsförebyggande frågorna ända ut till den enskilde medborgaren.

Ekonomisk brottslighet har, liksom annan brottslighet, ofta en lokal anknytning. Det finns också vissa inslag av ekobrottsförebyggande arbete på lokal nivå. Som exempel kan nämnas den kommunala kontrollen av

serveringstillstånd och samordnade kontrollaktioner mot fusk i taxibranschen. Det handlar emellertid uteslutande om myndighetskontroll som är inriktad på begränsade områden.

I Ekobrottsmyndighetens brottsförebyggande arbete ingår kontakter och samverkan med andra myndigheter och organisationer. Initiativ till kontakt eller samverkan har ofta tagits av organisationer som företräder branscher som har problem med svart ekonomi i form av svart arbete och undanhållna inkomster. Särskilda branschträffar har ordnats med bland annat Åkerisektionen inom Svenska transportarbetareförbundet, Sveriges möbeltransportörers förbund och byggbranschens företrädare. Fördjupat samarbete mot svart arbete har bland annat förekommit inom restaurangsektorn.

På den traditionella brottslighetens område har det lokala brottsförebyggande arbetet genomgått en kraftig utveckling på kort tid. I dag finns det drygt 270 lokala brottsförebyggande råd där olika samhällsfunktioner, från polis och skola till näringsliv och föreningar, samverkar för att öka tryggheten och minska brottsligheten. Det bör därför finnas goda förutsättningar för att utveckla även det ekobrottsförebyggande arbetet på lokal nivå. Det bör ske i samverkan mellan Ekobrottsmyndigheten, BRÅ, de lokala brottsförebyggande råden samt det lokala näringslivets organisationer, som företagarföreningar, handelskammare och fackföreningar.

8.3 Forskningen om ekonomisk brottslighet

Förekomsten av ekonomisk brottslighet och dess konsekvenser för näringsliv och samhälle är ett viktigt kunskapsområde. En systematisering av kunskapen om ekobrott kan lägga grunden för en effektiv verksamhet hos de brottsbekämpande myndigheterna. Också myndigheter med kontrollfunktioner behöver tillämpa sådana kunskaper i sin dagliga verksamhet. Samtidigt måste kunskapen om de brottsförebyggande åtgärdernas effekter byggas upp. Kraven ökar också på att samhällets insatser mot brottsligheten skall ge resultat och vara kostnadseffektiva. För detta behövs ökad kunskap om vilka regleringsmetoder som leder till ökad laglydnad och vilken effekt olika former av information, service, kontroll och repression har på brottsligheten. En viktig fråga gäller hur resultaten från forskningen skall kunna nyttiggöras i det fortsatta arbetet.

BRÅ har under åren 1998–2002 fått särskilda medel av regeringen för att verka för att forskning om ekonomisk brottslighet och miljöbrott utvecklas vid universitet och högskolor. I sitt bokslut över detta projekt våren 2004 anger BRÅ att resurstillskotten har bidragit till en positiv utveckling på området. BRÅ har byggt upp en omfattande kunskapsbank om den ekonomiska brottsligheten. Utbytet mellan olika ekobrottsforskare har ökat och kunskaperna om det internationella forskningsläget har förbättrats. Myndigheten anser också att det finns goda möjligheter att med små medel nå stora resultat i det framtida arbetet med att utveckla kunskapen om den ekonomiska brottsligheten.

Även om vi således idag står bättre rustade kunskapsmässigt för att möta den ekonomiska brottsligheten finns det fortfarande utrymme för att förbättra myndigheternas förståelse för och användning av forsknings-

resultaten i brottsbekämpningen. Ambitionen att skapa förutsättningar för ett ännu mer kunskapsbaserat myndighetsarbete aktualiserar emellertid den övergripande frågan om ansvaret för tillämpad forskning och utvecklingsarbete inom rättsväsendet.

En särskild utredare har genomfört en översyn av BRÅ (Brottsförebyggande kunskapsutveckling, SOU 2004:18). Utredningen omfattar bl.a. en översiktlig kartläggning av de behov som rättsväsendets myndigheter redovisar när det gäller forsknings- och utvecklingsverksamhet på det kriminalpolitiska området. I fråga om ekonomisk brottslighet föreslår utredaren att BRÅ även fortsättningsvis skall initiera och bedriva tillämpad forskning och utvecklingsverksamhet inom sitt ansvarsområde och att omfattningen av forskningen bör styras av myndighetens prioriteringar och av regeringens direktiv.

Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Justitiedepartementet. Inom ramen för detta arbete kommer regeringen att överväga hur ansvaret för tillämpad forskning och utveckling när det gäller bland annat ekonomisk brottslighet skall fördelas mellan BRÅ och andra brottsbekämpande myndigheter.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 juli 2004

Närvarande: statsrådet Freivalds, ordförande, och statsråden Östros,
Ringholm, Bodström, Sommestad

Föredragande: statsrådet Bodström

Regeringen beslutar skrivelse 2003/04:178 Handlingsplan mot den ekonomiska brottsligheten