Förebyggande metoder mot ekobrott
En antologi

RAPPORT 2003:10

Produktion: Brottsförebyggande rådet, Information och förlag. Box 1386, 111 93 Stockholm.
Telefon 08-401 87 00. Fax 08-411 90 75. E-post info@bra.se Internet www.bra.se
ISSN 1100-6676, ISBN 91-38-32002-9
Redaktör: Lars Emanuelsson Korsell
Omslag: Britton & Britton
Språkredigering och layout: Ozelot Konsult AB
Tryck: Edita Norstedts Tryckeri AB 2003
© Brottsförebyggande rådet

Innehåll

FÖRFATTARPRESENTATION 5

DEL 1: INLEDNING 9

INLEDNING AV EKORÅDETS ORDFÖRANDE: FÖREBYGGA EKOBROTT 11
Av Klas Bergenstrand

REDAKTÖRENS INLEDNING:
MOT EN KUNSKAPSORIENTERAD EKOBROTTSBEKÄMPNING! 13
Av Lars Emanuelsson Korsell

DEL 2: ALLMÄNT OM EKOBROTT 25

FÖREBYGGA EKOBROTT – HINDER OCH MÖJLIGHETER 27
Av Isabella Canow

RAPPORT FRÅN FÄLTET – HUR FÖREBYGGER FÖRETAGEN BROTT? 43
Av Jan Liljewalch

DIALEKTIKEN BAKOM FÖREBYGGANDE AV EKONOMISKA BROTT:
LÄRDOMAR FRÅN FINLAND 61
Av Steve Tombs och Anne Alvesalo

DEL 3: SÄRSKILDA BROTTSOMRÅDEN 77

KLASSISKA EKOBROTT:

”BUSINESS AS USUAL”: TVÅ EXEMPEL PÅ EKOBROTT I DEN SVENSKA
VARDAGEN 79
Av Tage Alalehto och Jan Sjödin

MYNDIGHETERNAS FÖREBYGGANDE AV EKONOMISK BROTTSLIGHET
– MED BAKGRUND I SJÖFARTSNÄRINGEN 93
Av Jan Georg Christophersen

PÅ TAL OM MUTOR 109
Av Katarina Jacobsson och David Wästerfors

NYA EKOBROTT:

FÖRETAGEN OCH IT-ANGREPPEN 123
Av Christina Wainikka och Tommy Svensson

HUR KAN FÖRSÄKRINGSBRANSCHEN UNDVIKA ATT BLI
EN NY TVÄTTINRÄTTNING? 137
Av Fredrik Andersson, Ulf Rönndahl och Helén Örnemark Hansen

VITA LÖGNER OCH BLÅ DUNSTER:
MANIPULATIONER I FINANSMARKNADENS GRÅZONER 157
Av Antoinette Hetzler

DEL 4: DEN OFFENTLIGA SEKTORNS ÅTGÄRDER 181

SERVICETRAPPAN – TULL OCH NÄRINGSLIV I PARTNERSKAP FÖR BROTTSFÖREBYGGANDE INSATSER 183
Av Dan-Eddie Nielsen

EN DESKRIPTIV ARTIKEL OM PEK, PREVENTIV EKONOMISK KONTAKT 199
Av Lars Elmquist

SKATTEKONTROLLENS PREVENTIVA EFFEKT KAN MÄTAS OCH FÖRBÄTTRAS! 209
Av Håkan Malmer

DEL 5: AVSLUTNING 233

EN STRATEGI FÖR ATT FÖREBYGGA EKOBROTT 235
Av Lars Emanuelsson Korsell och Mikael Nilsson

Författarpresentation

KLAS BERGENSTRAND är sedan år 1994 riksåklagare. Han har tidigare varit verksam som domare och haft olika befattningar inom Justitiedepartementet, bland annat som departementsråd och chef för polis- och åklagarenheten samt rättschef. Han har också varit avdelningschef på Rikspolisstyrelsen och ställföreträdande rikspolischef.

LARS EMANUELSSON KORSELL är verksjurist på BRÅ och lägger i höst fram doktorsavhandlingen ”Bokföringsbrott – en studie i selektion”. Han har tidigare arbetat som domare samt med lagstiftningsfrågor inom Regeringskansliet och kommittéväsendet.

ISABELLA CANOW är filosofie magister i statsvetenskap. Hon skriver för närvarande på en licentiatavhandling om korruption i ämnet kriminologi och arbetar vid BRÅ.

JAN LILJEWALCH är juris kandidat och driver egen konsultverksamhet. Han har tidigare medarbetat i Riksrevisionsverkets kartläggning av det svarta arbetet i Sverige. Han har också varit medarbetare i Ekonomistyrningsverket.

ANNE ALVESALO är doktor i juridik och forskare vid Polishögskolan i Finland. Hon har sedan 1993 studerat olika aspekter av ekonomisk brottslighet. Hennes senaste bok är The Dynamics of Economic Crime Control (Polishögskolan i Finland, 2003).

STEVE TOMBS är professor i sociologi vid Liverpool John Moores University och är desstuom ordförande i the Centre for Corporate Accountability. Han har gett ut ett flertal böcker om ekonomisk brottslighet, inklusive miljöbrott. Senast har han medverkat som redaktör, tillsammans med Dave White, till antologin Unmasking the Crimes of the Powerful: scrutinising states and corporation.

TAGE ALALEHTO är docent i sociologi vid Umeå universitet. Har forskat om ekonomisk brottslighet sedan 1994. De senaste större arbetena är: ”Motiv eller tillfälle” (1999), ”Fifflarens personlighet” (2002) och ”Fiffelstrategier vid ekonomisk brottslighet” (2003). Har därutöver medverkat med två bidrag i ”Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention” och 2003 med ett bidrag i ”International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology”. Har även tidigare medverkat i BRÅs skriftserie.

JAN O H SJÖDIN är utredare av speciellt bidragsfiffel, och driver företaget Privat-Utredarna CJ HB. Han har långvarig erfarenhet av säkerhetsarbete, bland annat i den grafiska branschen. Sjödin har även bistått som juridiskt ombud vid rättegångar.

JAN GEORG CHRISTOPHERSEN arbetar som forskare i kriminologi, med inriktning på ekonomisk brottslighet, vid Oslo universietet. Han har tidigare varit verksam vid Norges brottsförebyggande råd (KRÅD). Christophersen har också arbetat inom shipping.

KATARINA JACOBSSON är verksam som lärare och forskare vid Sociologiska institutionen, Lunds universitet. Hennes huvudsakliga forskningsintresse är avvikelsesociologi, studier av rättsväsendets aktörer och av informell social kontroll. Den senaste tiden har hon ägnat sin forskning åt ämnet ”mutor och bestickning”, som ett specifikt fält inom ekobrottslighet.

DAVID WÄSTERFORS är doktorand i sociologi vid Lunds universitet. Han har deltagit i flera forskningsprojekt med socialpsykologisk inriktning. Nu skriver han på en avhandling som behandlar mutors betydelse bland svenska utlandsanställda i Öst- och Centraleuropa.

CHRISTINA WAINIKKA är juris doktor. Avhandlingens titel var ”Affärshemligheter i samtid och framtid”. Sedan 2002 är hon knuten till Svenskt Näringsliv.

TOMMY SVENSSON är juris kandidat. Han har arbetat med IT-säkerhetsfrågor i flera decennier och varit knuten till såväl SAF och Industriförbundet som Svenskt Näringsliv.

FREDRIK ANDERSSON är doktorand i straffrätt vid Juridiska fakulteten vid Lunds universitet.

ULF RÖNNDAHL är utredningschef vid If Skadeförsäkring.

HELÉN ÖRNEMARK HANSEN är docent i straffrätt vid Juridiska fakulteten i Lund.

ANTOINETTE HETZLER är professor i sociologi vid Lunds universitet. Hon disputerade i sociologi vid University of California, Santa Barbara, och har bland annat varit Assistant Professor vid New York University, postdoc-forskare vid University of California, Berkeley, och Visiting Scholar vid Institut für die Wissenschaften vom Menschen. Hetzler har de senaste åren forskat om insiderbrott i fem länder. ”Regulating Insider Crime” publiceras hösten 2003.

DAN-EDDIE NIELSEN har långvarig erfarenhet på olika poster och i olika regioner inom Tullverket – från uniformerad bevakningstjänsteman till tjänster som tullrevisor, kontrollchef och analyschef. Sedan februari 2002 arbetar han på Tullverkets huvudkontor som nationellt ansvarig och samordnare för Tullverkets MoU-verksamhet (Memorandum of Understanding).

LARS ELMQUIST är kriminalinspektör vid Ekobrottsmyndighetens Östra avdelning. Han har arbetat som polis i 25 år, både som ordningspolis och kriminalpolis. Han började på bedrägeriroteln i Malmö polisdistrikt år 1989 och gick över till ekoroteln år 1996. Ekobrottsmyndigheten bildades år 1998 och Lars Elmquist har varit medarbetare sedan starten.

HÅKAN MALMER arbetar vid Riksskatteverkets utvärderingsenhet. Arbetsuppgifterna vid RSV har under årens lopp omfattat kontrollarbete med ekobrottsrevisioner såväl som revisioner av de allra största bolagskoncernerna. Han har även tjänstgjort som controller vid skattemyndigheten i Malmö. Från början av 1980-talet blev Malmer ofta engagerad som sekreterare, sakkunnig eller expert i en stor mängd utredningar som handlade om förändringar i skattesystemet och skattekontrollen.

MIKAEL NILSSON arbetar vid Stockholms universitet (SORAD) och driver konsultverksamhet. Han har tidigare varit verksam vid Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet, Regeringskansliet och BRÅ.

Del 1: Inledning

INLEDNING AV EKORÅDETS ORDFÖRANDE: FÖREBYGGA EKOBROTT
AV KLAS BERGENSTRAND

REDAKTÖRENS INLEDNING:
MOT EN KUNSKAPSORIENTERAD EKOBROTTSBEKÄMPNING!
AV LARS EMANUELSSON KORSELL

Inledning av Ekorådets ordförande: Förebygga ekobrott

AV KLAS BERGENSTRAND

Den direkta orsaken till denna antologi kan bokstavligt talat sökas i framtiden. För två år sedan träffades jag och de andra myndighetscheferna i Ekorådet (förklaras nedan) för att diskutera några framtidsscenarier om den ekonomiska brottsligheten. Syftet var att öppna sinnena och försöka formulera några relevanta scenarier för framtiden. Fördelen med att arbeta med scenarier är att det ger möjlighet att mentalt förbereda sig för en tänkbar utveckling. Visserligen kan framtiden aldrig förutses, men vad som kan göras är att öka beredskapen för att utvecklingen går i olika tänkbara riktningar.

Ett problem som kontrollmyndigheter och rättsväsendet brottas med är att vi alltför ofta är reaktiva på en redan inträffad brottslighet och alltför sällan proaktiva och själva tar initiativet. Helst bör vi vara förberedda på nya brottstrender, och ännu hellre ska vi kunna möta brottsligheten med förebyggande åtgärder. Många myndigheter – däribland flera som ingår i Ekorådet – arbetar nu med omvärldsbevakning för att kunna ligga steget före.

Sedan flera årtionden är förebyggande insatser mot traditionell brottslighet en viktig del av kriminalpolitiken. På ekobrottsområdet är vi fortfarande nybörjare. Ska vi slå in på en mer proaktiv väg för att möta ekobrottsligheten måste vi också ha en verktygslåda med erfarenheter, metoder och teorier. En brist är därför att vi har för få verktyg i väskan. I Ekorådet bedömde vi emellertid att det var svårare att hitta förebyggande åtgärder på ekobrottsområdet jämfört med exempelvis lås och larm för att motverka stölder och andra traditionella brott. Därför började en antologi diskuteras. Tanken var att inventera det förebyggande kunnandet. Vi bjöd därför in praktiker och forskare för att samla erfarenheter, metoder och teorier i en volym.

Resultatet har vi nu i handen. Bidragen är skrivna av allt från internationellt etablerade ekobrottsforskare till initierade och engagerade praktiker som dagligen bekämpar ekobrott. Det är glädjande att näringslivet har bidragit med flera artiklar, eftersom förebyggande åtgärder måste vara en fråga som inte enbart engagerar forskare och myndigheter utan i hög grad också företagen och andra delar av samhället. I några artiklar har forskare samarbetat med praktiker. Sammantaget är det en intressant blandning av artiklar och vår ambition i Ekorådet är att få antologin spridd och diskuterad, inte minst inom de myndigheter som finns representerade inom Ekorådet. Den ska tjäna som inspiration för att gå mot en mer proaktiv ekobrottsbekämpning.

Mot bakgrund av att det var framtidsscenarier som initierade arbetet, är det av särskilt intresse att flera bidrag berör frågor som vi i Ekorådet bedömde vara relevanta i en framtidsperspektiv. Några utvecklingslinjer var att korruptionshotet ökar. Nära korruption ligger den organiserade brottsligheten. Redan i dag ser vi hur den organiserade brottsligheten har gått in i ekobrottsligheten. Det finns en risk för kriminella företag. Den gränsöverskridande brottsligheten riskerar att växa.

Inom rättsväsendet har vi också ökat beredskapen mot denna utveckling. För att ta ett exempel från åklagarväsendet inrättas nu funktioner med rikstäckande ansvar för bland annat makt- och korruptionsbrottslighet respektive grov gränsöverskridande brottslighet samt organiserad och grov nationell brottslighet.

Emellertid är det inte tillräckligt att arbeta med för rättsväsendet traditionella åtgärder i form av utredning och lagföring. Det är därför som det är så viktigt att flytta fram de brottsförebyggande positionerna även på andra områden än för den traditionella brottsligheten. Det är också Ekorådets målsättning, som denna antologi ger uttryck för. I Ekorådet ingår förutom riksåklagaren (ordförande), generaldirektören för Ekobrottsmyndigheten, rikspolischefen, generaltulldirektören, generaldirektören för Brottsförebyggande rådet, generaldirektören för Finansinspektionen, generaldirektören för Riksskatteverket och generaldirektören för Patent- och registreringsverket.

Ekorådet ska särskilt

- följa utvecklingen av den ekonomiska brottsligheten i samhället
- tidigt uppmärksamma nya inslag i den ekonomiska brottsligheten
- vara forum för överläggningar som rör övergripande informationsutbyte myndigheterna emellan och sådant utvecklingsarbete som kräver samverkan mellan flera myndigheter
- ta initiativ till myndighetsgemensamma aktioner för att förebygga och bekämpa den ekonomiska brottsligheten samt
- analysera och utvärdera insatserna.

Antologin – och ambitionerna med den – ligger därför väl i linje med vårt uppdrag. Genom antologin har vi tagit ett viktigt steg i ekobrottsbekämpningen och nu gäller det att fortsätta arbetet.

Antologin har tagits fram efter beslut i Ekorådet och genom finansiering av de myndigheter som ingår där. Det är rådets förhoppning att antologin ska bidra till att öka intresset för och kunskaperna om möjligheterna att förebygga och bekämpa ekonomisk brottslighet.

Redaktör för antologin är BRÅ:s verksjurist Lars Emanuelsson Korsell. Extern granskare av bidragen har varit docent Tage Alalehto vid Sociologiska institutionen vid Umeå universitet. Några bidrag har granskats av professor Hanns von Hofer vid Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet.

Författarna svarar själva för sina slutsatser och förslag.

Redaktörens inledning:

Mot en kunskapsorienterad ekobrottsbekämpning!

AV LARS EMANUELSSON KORSELL

”Hinder och möjligheter” är den löftesgivande titeln på Isabella Canows bidrag till denna antologi. Det är med betoningen på möjligheter, som antologin tagits fram på initiativ av Ekorådet. Det finns goda möjligheter att minska den ekonomiska brottsligheten genom ett delvis nytt anslag; en förebyggande strategi. Antologins tema är således att förebygga ekobrott och artiklarna tar upp olika sidor av den ekonomiska brottsligheten, från att förebygga enskilda brottstyper till generella metoder. På varje sådant område kommer antologins bidrag att kunna vara till nytta, exempelvis genom att ligga till grund för planering, användas i undervisning och omvandlas till operativa aktioner. Ambitionen med detta inledande avsnitt är att lägga ihop artiklarna till en helhet; tillsammans utgör de en strategi för förebygga ekobrott och en viktig grund för en ny inriktning på den svenska ekobrottskämpningen. Antologin kan därför bli ett värdefullt underlag för regeringen och Ekorådets myndigheter.

De förebyggande insatserna mot traditionell brottslighet är sedan länge väl förankrade i Sverige. Som framgår av Antoinette Hetzlers bidrag etablerades ekobrott som en kriminalpolitisk fråga i Sverige först mot slutet av 1970-talet (jfr. BRÅ 2000:10). Som ett förhållandevis nytt område är det förståeligt att det ekobrottsförebyggande perspektivet inte kommit lika långt som för traditionella brott. Även på det internationella planet förefaller det vara tunnsått med ekobrottsförebyggande erfarenheter (BRÅ 2003:1). Det innebär samtidigt att möjligheterna är desto större. Det är också bakgrunden till antologin, som är ämnad att utgöra en grundsten för att utveckla det ekobrottsförebyggande arbetet. Detta understryks i förordet, av Ekorådets ordförande, riksåklagaren Klas Bergenstrand.

Den nya strategin mot ekobrott går ut på att lägga en större tonvikt vid de förebyggande frågorna än hittills. På det sättet kan fler brott förhindras. Det är också det yttersta syftet med kriminalpolitiken, att minska brottsligheten.

På det förebyggande området bör skatteförvaltningen lyftas fram som ett föredöme. I sitt bidrag beskriver Håkan Malmer hur skatteförvaltningen metodiskt arbetar med att få kontrollverksamheten så preventiv som möjligt. Skatteförvaltningen gör också mätningar av den preventiva effekten.

Det är inte enbart myndigheter som har en förebyggande funktion. Fredrik Andersson, Ulf Rönndahl och Helén Örnemark Hansen[1] beskriver hur pri-

[1] Fredrik Andersson, Ulf Rönndahl och Helén Örnemark Hansen har tidigare medverkat i en BRÅ-rapport om organiserad brottslighet (BRÅ 2002:7).

vata sak- och personförsäkringar missbrukas för att tvätta svarta pengar vita, inte sällan i kombination med försäkringsbedrägerier. Genom att teckna försäkring och sedan få ut ersättning blir pengarna legitima, och i artikeln visas hur försäkringsbranschen arbetar för att motverka penningtvätt. Det är ett preventivt arbete som också förebygger penningtvättens förbrott, till exempel narkotikabrott och skattebrott. Jan Liljewalch samt Katarina Jacobsson och David Wästerfors respektive Christina Wainikka och Tommy Svensson beskriver också olika förebyggande metoder inom näringslivet.

Varför en förebyggande strategi?

Särskilt på ekobrottsområdet kan en helt igenom repressiv strategi aldrig nå framgång. Traditionell brottsbekämpning möter särskilda svårigheter på ekobrottsområdet. Låt oss undersöka några karaktäristiska egenskaper hos ekobrotten som gör att traditionell brottsbekämpning har klara begränsningar.

I Tage Alalehtos[2] och Jan Sjödins bidrag beskrivs två ekobrottsfall i Sverige. Att det ena upptäcktes vara rena turen. Det var i samband med en polisutredning om annan brottslighet som ett ekobrott upptäcktes. Exemplet visar att många ekobrott är svåra att upptäcka eftersom offret – i detta fall skattekollektivet representerat av skattemyndigheten – inte kan slå larm som vid inbrott, misshandel eller andra traditionella brott. Enbart en bråkdel av ekobrotten upptäcks därför, och det är en rad faktorer som styr vilka brott som selekteras fram och slutligen leder till fällande dom (Korsell, 2003).

De brottsbekämpande myndigheterna är således upptagna med att hantera ett litet urval av ekobrottsligheten. En svindlande och samtidigt utmanande tanke är om myndigheterna upptäcker och utreder ”rätt” urval!? Kanske spelar de faktorer som styr selektionen oss ett spratt. Resultatet kan vara att vi lägger ned stor möda på mindre viktig brottslighet, sådan som är lätt att upptäcka. I Tage Alalehtos och Jan Sjödins exempel föll i alla fall en tio-taggare till marken tack vare den inte helt obetydliga selektionsmekanismen, fru Fortuna.

Den traditionella brottsbekämpningen har naturligtvis en viktig roll, inte minst som symbolfunktion. Den visar förhoppningsvis att ekobrottsbekämpningen fungerar, vilket förmedlar en bild av att det finns risker med att begå brott (allmänprevention) och stärker samtidigt alla dem som vill följa reglerna (gruppsolidariteten). Även i grunden hederliga personer är obenägna att betala skatt och följa andra betungande regler, om man har känslan av att många fuskar och kommer undan. Som framgår av Jan Liljewalchs respektive Christina Wainikkas och Tommys Svenssons bidrag finns ett klart uttalat behov inom näringslivet av att polis och åklagare tar sig an företagens problem och att brott utreds och lagförs.

[2] Tage Alalehto har tidigare medverkat i en BRÅ-antologi om internationell ekobrottsforskning (BRÅ 2001:1).

Att på allvar minska brottsligheten förutsätter breda förebyggande insatser. Det är långtifrån någon ny eller originell tanke för alla dem som dagligen möter ekobrott i egenskap av skatterevisorer, konkursförvaltare, kronofogdar, poliser, skattebrottsutredare och åklagare. Isabella Canows artikel bygger på en enkätundersökning av BRÅ, riktad till sådana yrkesgrupper. Det är inte någon tvekan om att dessa experter på traditionell ekobrottsbekämpning anser att det finns mycket att vinna på att öka det förebyggande inslaget (BRÅ, 2003). Entusiasmen är också stor bland dem som besvarat enkäten för att slå in på en förebyggande väg.

Behovet

De ekonomiska skadorna från ekobrott är betydande (Coleman, 2001, Nelken, 1994, och Shapiro, 1984). De är uppskattningsvis 10 till 35 gånger större än för de konventionella brotten (Slapper och Tombs, 1999). De stora pengarna finns inom de finansiella marknaderna. Antoinette Hetzler berör i sin artikel hur vilseledande bokföring, insiderhandel och marknadsmissbruk leder till plötsliga och dramatiska kursfall som påverkar världsekonomin.

Mörkertalen får anses vara särskilt stora för skattebrotten. Enligt nationalräkenskaperna beräknas svarta anställnings- och företagarinkomster uppgå till 80 miljarder kronor om året. De svarta arbeten som leder till straff eller administrativa sanktioner i form av skattetillägg svarar rimligtvis för enbart en bråkdel av dessa undanhållna belopp. Som framgår av Dan-Eddie Nielsens bidrag är de förebyggande insatserna mot tullar och närliggande avgifter och skatter också ett viktigt område.

Ekobrott handlar inte enbart om avancerade brott som drabbar abstrakta offer som skattekollektivet eller marknaden. Tvärtemot vad många tror drabbar ekobrotten också enskilda personer på samma påtagliga sätt som traditionella brott, exempelvis genom arbetsrelaterade sjukdomar och olyckor till följd av att företagen bryter mot lagstiftningen. I Jan Georg Christophersens bidrag finns flera konkreta exempel. När ”Herald of Free Enterprise” kantrade utanför Zeebrugge i Belgien år 1987 miste 197 personer livet. Enligt haverirapport-en skedde olyckan till följd av att bogporten inte stängdes. Ledningen kritiserades för bristande instruktioner och denna försummelse ledde fram till olyckan. Han berör också miljöförstöringen, som skadar både människor, djur och natur. Ett skräckexempel är oljeutsläppen efter ”Exxon Valdez” utanför Alaska år 1989.

Ekobrott drabbar också i hög grad företag. Jan Liljewalchs artikel innehåller en redogörelse över olika ekobrott som företag utsätts för. Det handlar om både externa brott, till exempel bedrägerier, och interna brott, som förskingring och trolöshet mot huvudman. Christina Wainikkas och Tommy Svenssons artikel tar upp den IT-relaterade brottsligheten. Det kan handla om ekobrott som påverkar företags konkurrenssituation som företagsspioneri, goodwillförluster genom att IT-säkerheten visas vara bristfällig och direkta ekonomiska skador. Fredrik Andersson, Helén Örnemark Hansen och Ulf Rönndahl berör skadorna från försäkringsbedrägerier.

Den amerikanske kriminologen Edwin Sutherland, som myntade begreppet white-collar crime, betonade emellertid att det stora problemet med ekonomisk brottslighet är att den urholkar förtroendet i samhället (Sutherland, 1949). Det är inte primärt de direkta skadorna som är det stora problemet utan att förtroendet – samhällskittet – drabbas. Den ekonomiska brottsligheten ger upphov till misstro och minskad moral samt leder till disorganisation och upplösning av samhällets normer. Ekonomisk brottslighet angriper således de grundläggande principerna i samhället.[3]

Alla är nog överens om att ekobrottsbekämpningen behöver mer resurser och det anser också svenska folket i en nyligen publicerad BRÅ-undersökning (Wibe, 2003). Emellertid riskerar framtidens budgetförhandlingar mer att handla om krav på ökad effektivitet än nya pengar. I sitt bidrag menar Håkan Malmer att receptet på att bekämpa skattefusket inte i första hand är mer resurser, utan en effektivare styrning av och bättre stöd till de befintliga kontrollresurserna. Genom en bättre kontroll kommer den preventiva effekten att öka och brottsligheten att minska. Dan-Eddie Nielsens artikel om Servicetrappan har också resursutnyttjande i fokus.

Kunskap om skadeverkningarna är viktig

Sammantaget finns flera starka argument för en ökad satsning på förebyggande åtgärder. Det gäller både från effektivitetssynpunkt och med hänsyn till de omfattande skadorna. Det finns emellertid en bristande kunskap om ekobrottslighetens skadeverkningar. Det har att göra med att många brott aldrig upptäcks och därför inte hamnar i statistiken och långt mindre på tidningarnas förstasidor. Många ekobrott beskrivs snarare i termer som ”olyckor” eller ”katastrofer” än som ekobrott orsakade av systematiska regelöverträdelser. Jan Georg Christophersen redovisar i sitt bidrag att bakom händelser som återges i sådana termer döljs i själva verket brott. Dessa är emellertid svåra att lokalisera, eftersom de sker till följd av incitamentsstrukturer i organisationer (jämför ledningens bristande instruktioner om bogporten på ”Herald of Free Enterprize”). För att minska brottsligheten förutsätts att organisationen och affärskulturen i grunden förändras, inte att några ”ruttna äpplen” plockas bort.

En viktig beståndsdel i kunskapen är därför att ekobrott inte enbart utgörs av några ”ruttna äpplen”, som när de kastats lämnar kvar en korg full av skinande frukter. Antoinette Hetzler beskriver i sitt bidrag att de amerikanska bokföringsskandalerna (Enron m.fl.) felaktigt har betraktats som antingen ett resultat av några kriminella aktörers gärningar eller avarter som enbart finns i USA. På senare tid har emellertid bokföringsskandalerna duggat tätt, med irländska läkemedelsföretag och holländska livsmedelsföretag på nyhetssidorna. Även svenska företag har uppmärksammats.

Vad som är hoppfullt i en förebyggande strategi är att beteenden som i dag inte uppfattas som kriminella i framtiden kommer att betraktas som brott. Ökade kunskaper om ekobrotten och dess skadeverkningar bör bidra till

[3] Det är stor skillnad mot den traditionella brottsligheten, som främst drabbar enskilda och i långt mindre grad än ekobrotten påverkar samhället och dess grundvalar.

att vi i allmänhet ser allvarligare på denna brottslighet. Anne Alvesalo[4] och Steve Tombs[5] visar i sitt bidrag om erfarenheterna av de finska ekobrottssatsningarna att ekobrott börjat betraktas som ”normalt” polisarbete. Det är ett bevis på att ekobrotten i ökad utsträckning börjar hanteras på samma sätt som annan kriminalitet. Katarina Jacobsson och David Wästerfors menar att en av de viktigaste förebyggande åtgärderna mot korruption är att företagen för upp problemen till ytan, så att det blir svårare att använda neutrala beteckningar som ”konsultarvoden” eller ”provisioner”. Det gäller att kalla mutor vid sina rätta namn.

Genom att öka och sprida kunskapen om ekobrottslighetens skadeverkningar och nödvändigheten av ett förebyggande anslag, kan strategin få ett genomslag som bygger på insikt och engagemang.

Mot en kunskapsorienterad ekobrottsbekämpning

Mitt eget bidrag tillsammans med Mikael Nilsson utgår från två BRÅ-arbeten, och tanken är att vi måste införa en kunskapsorienterad ekobrottsbekämpning. Konkret innebär det att regeringen måste efterfråga ordentliga fakta från myndigheterna om brottslighetens omfattning och struktur. Med hjälp av denna kunskap kan regeringen ställa bättre krav på myndigheterna att bedriva en effektiv verksamhet med information, kontroll och brottsbekämpning. Regeringen kan också med bättre kunskaper om brottsligheten styra kommittéväsendet i en riktning där de förebyggande frågorna får ett större inflytande än i dag. Regeringskansliet kan också med kunskap om brottsligheten göra bättre konsekvensbedömningar när lagstiftning tas fram.

På myndighetsnivå innebär den kunskapsorienterade ekobrottsbekämpningen att strategier tas fram för verksamheten, framförallt för information och kontroll. De åtgärder som sätts in måste få en förebyggande effekt. Det gäller också att de som är på fältet och möter enskilda och företag agerar på ett sådant sätt att den framtida regelefterlevnaden stärks. Inriktningen är att de lojala stöttas för att blir ännu lojalare, och de som brister måste i största möjliga utsträckning förmås att agera korrekt.

Näringslivet bör också utgå från kunskap om brottsligheten. Inte enbart för att skydda sig mot brottsliga angrepp utan också för att öka seriositeten inom de egna leden genom självreglering.

Håkan Malmer beskriver hur skatteförvaltningen drar lärdom av kontrollresultat för att på det sättet minska möjligheterna att fuska. Det kan exempelvis ske genom att göra statsmakterna uppmärksamma på att vissa regler bör ändras eftersom de missbrukas, genom att öka kontrollen inom en viss sektor eller informera vissa grupper om hur vissa regler ska tillämpas. Kontrollen ska således inte enbart skapa en individual- och allmänpreventiv effekt utan även en systempreventiv effekt. Malmer betonar den systempreventiva effekten eftersom erfarenheterna kan leda till både en ändrad lagstiftning och ökad upptäckts- och sanktionsrisk.

[4] Anne Alvesalo har tidigare medverkat i en BRÅ-antologi om ekobrottsforskning (BRÅ 1999:7).

[5] Steve Tombs har tidigare medverkat i en internationell BRÅ-antologi om ekobrottsforskning (BRÅ 2001:1).

I det följande kommer redovisningen att följa fem rubriker som utgör hjälpmedel för att tänka i förebyggande banor. De förebyggande åtgärderna ska

- ge stöd och incitament att följa lagen
- göra det svårare att begå brott
- göra det mer riskabelt att begå brott
- minska utbytet av brott
- motverka bortförklaringar som underlättar brott.

Åtgärder som ger stöd och incitament för att följa lagen

Dan-Eddie Nielsen beskriver ett innovativt system som Tullverket nyligen infört. Det är en ordning med förmånsberättigande certifikat som går under beteckningen Servicetrappan. Det innebär att företag som i samarbete med Tullverket kvalitetssäkrar sina tullrutiner kan få ett certifikat som berättigar dem till ökad service och förenklad tullhantering.

Målsättningen för Tullverket är att Servicetrappan ska göra det möjligt för företag att spara 20 procent av kostnaderna för hantering av tullrutinerna vid import och export. Servicetrappan innebär således en morot för företagen. För Tullverket är fördelen en förenklad handläggning och att kontrollresurser frigörs, samtidigt som förekomsten av fel och fusk kan reduceras. Tullverket kan också få hjälp av de företag som ingår i Servicetrappan med uppgifter om nya produkter eller transportrutter, förändringar inom näringslivet och liknande som har betydelse för tullens arbete.

Tullverkets Servicetrappa är en intressant utveckling av metoder för att öka laglydnaden. Mot bakgrund av att resurser för både vägledning, service, information och kontroll är begränsade finns en potential för att företagen kontrollerar sig själva. Det är också denna tanke som ligger till grund för självreglering i generell mening. Servicetrappan bör vara effektiv för den stora andel företag som i grunden är lojala. De mindre lojala företagen måste i stället hanteras med hårdare nypor. Det bör vara möjligt för andra myndigheter att dra nytta av Tullverkets erfarenheter och införa egna system som skapar incitament för företagen att följa lagen. Det bör gälla allt från arbetsmiljöreglering till skatter.

Lars Elmquists bidrag handlar om PEK eller Preventiv Ekonomisk Kontakt. Det är en metod som under senare år kommit i vanrykte genom att den inte alltid höll sig inom lagens råmärken; i stället för att informera om regler användes PEK för regelrätt kontroll, utan lagstöd. Det är därför som Lars Elmquist understryker att bokstaven K står för kontakt och inte kontroll.

Fördelen med PEK är att myndigheterna visar sig på fältet, vilket ger en signal om att samhället vet om att det finns problem med ekonomisk brottslighet inom exempelvis ett visst område. Även om PEK saknar inslag av kontroll borde besöken öka den upplevda upptäcktsrisken, vilket är en viktig förebyggande åtgärd. PEK signalerar att myndigheterna ser allvarligt på viss brottslighet och därför ger sig ut på fältet. Genom att PEK bygger på att informera om vad som är rätt och riktigt stöttar det näringsidkare som i grunden är lojala till samhällets regler. Forskning visar att om man möter

företagare med respekt, vädjar till deras ansvarskänsla och ger dem en andra chans får man också många med på vagnen. Det är inte minst på denna punkt som PEK har sin styrka, att den låter näringsidkare själva komma underfund om sina brister och försöka få dem att långsiktigt agera rätt i stället för att straffa dem för gamla synder.

Som andra förebyggande metoder har PEK sina begränsningar. I sin uppsökande form lämpar den sig bäst mot de minsta företagarna med bristande kunskaper om regelverket, men det är knappast i det segmentet som de allvarligaste ekobrotten äger rum. Metoden är inte heller framgångsrik mot företagare som har starka motiv för att begå brott.

En fara med PEK, liksom med myndigheternas reguljära kontrollverksamhet, är att den riskerar att begränsas till vissa grupper i samhället. För traditionell brottslighet finns en omfattande forskning om polisens arbete som visar att patrullering och ingripanden koncentreras till vissa områden, där företrädesvis personer i de lägre socialgrupperna vistas (Choongh, 1997). Det leder till en självuppfyllande profetia och en ond cirkel, där området blir mer och mer stämplat och det drabbar de svagaste i samhället. På ekobrottsområdet riskerar en stor del av samhällets resurser att riktas mot de svagaste näringsidkarna, medan företag med bättre förutsättningar kan begå sina ekobrott utan nämnvärd risk för inblandning. Inte minst samhällets inriktning på kontroll av konkursdrabbade företag selekterar fram ett sådant urval.

Liksom Lars Elmquist betonar Håkan Malmer också att myndigheterna måste vara synliga. Av RSV:s undersökningar framgår att det enbart är sju procent av skattebetalarna som inte instämmer i frågan: ”Jag är beredd att betala min skatt så länge alla eller nästan alla gör det”. De flesta är därför i grunden laglydiga och lojala, så länge vi har uppfattningen att våra medmänniskor är det. En viktig fråga är hur den enskilde skattebetalaren kan bibringas den uppfattningen. Svaret är att vi som medborgare upplever att det finns en fungerande kontroll. Här har naturligtvis myndigheternas synliga agerande betydelse. RSV:s undersökningar visar också att kontrollen har en betydande preventiv effekt.

Åtgärder som gör det svårare att begå brott

Lagstiftning i kombination med myndigheter med kontrollfunktioner har en viktig uppgift för att försvåra brott. Genom tillstånd och andra juridiska trösklar kan vi hålla ute oseriösa aktörer. Nästa steg är att utöva en effektiv kontroll av verksamheter. Genom kontrollen kan myndigheterna stötta och trycka på för att uppnå regelefterlevnad (se vidare under avsnittet ”Både morot och piska”). En förutsättning är att myndigheterna ställer krav. Jan Georg Christophersen visar en rad exempel på hur undfallande myndigheter bidrar till allvarliga ”olyckor”. Reglering och kontroll måste också fungera för gränsöverskridande verksamheter. I hans bidrag om sjöfartsnäringen hamnar vi konkret i en näring som kännetecknas av många brottstillfällen. Skadorna kan också bli betydande. Även Antoinette Hetzlers bidrag om finansiella brott handlar om behovet av en reglering och kontroll över gränserna för den globala finansmarknaden.

Åtgärder som gör det mer riskabelt att begå brott

Särskilt på ekobrottsområdet är en ökning av risken för upptäckt en viktig förebyggande metod. Det har att göra med att ekobrottslingar har mycket att förlora på att myndigheterna börjar intressera sig för deras förehavanden (Simpson, 2002). Det handlar om personer som är känsliga för informella sanktioner, det vill säga att grannarna börjar titta snett, affärspartners intar en kyligare attityd, vänner och släktingar börjar undra etc. Redan en liten ökning av upptäcktsrisken kan ha en stor förebyggande effekt för denna grupp. Håkan Malmer betonar vikten av att skattekontrollen ska öka risken för upptäckt. Därför ska kontrollen vara tidig, synlig, träffsäker och oförutsägbar.

Anne Alvesalo och Steve Tombs beskriver hur de finska myndigheterna samverkar inom ramen för VIRKE. Polis, skattemyndigheten, tullen och kronofogdemyndigheten samverkar för att förebygga och upptäcka ekobrott. Ett utbyte sker av information och en analys görs av materialet. VIRKE har sammanställt betydande informationsmängder i ett format som tillåter en detaljerad dataanalys. Bland annat finns uppgifter om en halv miljon företag och över en miljon personer med chefsbefattningar. Detta system bör öka upptäcktsrisken och därmed ha en avsevärd förebyggande effekt.

Åtgärder som minskar utbytet av brott

Ett centralt inslag i den finska ekobrottsstrategin är enligt Anne Alvesalo och Steve Tombs att få in straffavgifter i realtid. Ett problem med ekobrottsbekämpning är att myndigheterna reagerar alltför sent. När väl kvarnarna har malt färdigt finns inte något att ta. Eftersom de flesta ekobrott begås av ekonomiska motiv är en förebyggande metod att se mer till pengarna än till straffet. Den finska metoden bör därför ha en förebyggande effekt.

Anne Alvesalo och Steve Tombs beskriver också lokala utredningsgrupper med representanter från skatte- och kronofogdemyndigheten. Syftet är att snabbt kunna spåra vinningen av brott. Det är också en intressant förebyggande metodik.

Av Jan Georg Christophersens bidrag framgår att en åtgärd som biter, är när myndigheterna låter kvarhålla ett fartyg i hamn på grund av att det har allvarliga brister. Ett stillestånd på enbart ett dygn kan kosta miljonbelopp. Till det kommer utgifterna att på kortast möjliga tid åtgärda briserna. Att kunna stoppa en verksamhet tillfälligt är en intressant form av påtryckning för att uppnå laglydnad, eftersom den slår mot plånboken.

Åtgärder som motverkar bortförklaringar som underlättar brott

Ekobrottens skenbart ”civiliserade” karaktär i kombination med att de kan motiveras av rationella skäl, som att rädda ett företag från konkurs eller att det är en del av affärskulturen, förenklar möjligheterna för den enskilde att

rättfärdiga brottet för sig själv. Ekobrotten medför därför komplikationer för den förebyggande åtgärden att motverka sådana bortförklaringar som underlättar brott.

Katarina Jacobsson och David Wästerfors visar hur svårt det kan vara att karaktärisera ekobrott som ”riktiga” brott. De har undersökt mutor inom näringslivet och kommit fram till att gränsen mellan muta och sedvanlig gästfrihet är svår att dra. De som är föremål för korruption kan också betona svårigheterna att dra denna gräns och hänvisa till lokala seder och bruk. På det sättet går det snart att rättfärdiga alla typer av handlingar, eftersom de kan karaktäriseras som legitima i det sammanhang som de begås. Som tidigare nämnts är författarnas strategi att näringslivet kallar mutor vid deras rätta namn och de redovisar en rad exempel på hur det internationella näringslivet inför interna regler mot korruption. Ytterligare en aspekt är att företagen blir mer känsliga för att deras inblandning i korruptionsaffärer kan leda till allvarliga goodwillförluster. Det betyder att företagens internreglering mot korruption kan vara direkt lönsam, och då blir de förebyggande åtgärderna mer begripliga i ett affärsmässigt sammanhang.

Antoinette Hetzler beskriver också gråzonernas betydelse. Mäklare förväntas känna till vad som är på gång och utnyttja den informationen för att deras arbetsgivare ska tjäna pengar. Hur information inhämtas är av mindre intresse. Om mäklaren lyckas blir det höga vinster och bonus i lönekuvertet. Misslyckas mäklaren blir det åtal och avsked för den enskilde, medan verksamheten fortsätter som förut under samma informella och underförstådda regler. Gråzonerna gjorde sig också gällande i de amerikanska bokföringsskandalerna, där redovisningsreglerna visserligen följdes i formell mening men pressades på ett sådant sätt att resultatet blev gravt missvisande.

Både morot och piska

Exemplen i Katarina Jacobssons och David Wästerfors respektive Antoinette Hetzlers bidrag visar att statlig reglering genom lagstiftning har sina begränsningar för att motverka ett oönskat beteende på ekobrottsområdet. Det är omöjligt att formulera regler med den precision som behövs för att fånga upp korruption respektive missvisande bokföring i hela dess vidd. Paradoxalt för många lagstiftare är också att ju mer precisa reglerna blir, desto lättare är de att kringgå i den meningen att de ökar förutsättningarna att följa lagens bokstav men inte dess anda (”kreativ laglydnad”). Dessutom skapar precisa regler utrymme för rättslig argumentation av resursstarka intressenter, som medför att kontrollmyndigheter och brottsbekämpande myndigheter tappar intresset för att driva ärendet.

Näringslivets egen självreglering har också sina begränsningar. Antoinette Hetzler menar att man till och med kan hävda att det var självregleringen som möjliggjorde marknadsmanipulationerna i samband med skandalerna kring Enron och andra amerikanska bolag. Den etiska hållningen var satt ur spel även i mycket stora företag och hos globala redovisningsfirmor som Arthur Andersen. Bokföringsskandalerna kunde ske trots att företagen följde bokföringsreglerna (självreglering) till bokstaven. Problemet var att bolagen kunde reglerna för bra

och på det sättet kunde följa dem samtidigt som de bröt mot lagens anda. Det har lett till att kreditvärderingsinstitutet Standard & Poor inte längre litar på bolagens årsrapporter utan utvecklat egna värderingssystem.

Antoinette Hetzler, Jan Georg Christophersen, Håkan Malmer, Lars Korsell och Mikael Nilsson ansluter sig till en regleringsmodell i pyramidform, där basen utgörs av självreglering och samförstånd. Vägledning och rådgivning från myndigheterna är viktiga instrument. Ju högre upp i pyramiden man hamnar, desto kraftigare blir sanktionerna. Meningen är att företagen ska pressas ned mot pyramidens bas. För att modellen ska fungera förutsätts att det finns en fungerande tillsyn och kontroll. Enbart självreglering kommer att missbrukas av aktörer med starka motiv att bryta mot reglerna. Myndigheterna måste därför utöva kontroll utöver den tillsyn som marknaden själv har inom ramen för självregleringen. Antoinette Hetzler trycker på vikten av att myndigheterna kan minska utrymmet för gråzoner där beteenden som betraktas som kreativa av näringslivet bedöms och hanteras som bedrägliga och straffbara av myndigheterna. Jan Georg Christophersen visar att myndigheterna inte i tillräcklig utsträckning tillämpar de sanktioner som finns och att regleringssystemet förutsätter att alla nivåer tillämpas. Samma tanke har Antoinette Hetzler, som menar att det enda som biter mot beteenden i gråzoner och riskbenägna aktörer är att använda pyramidens samtliga nivåer.

Håkan Malmer refererar till skatteförvaltningens undersökning och visar att skattekontrollen har en preventiv effekt. De som har fått påpekanden i sina deklarationer har mindre fel i senare deklarationer. Skattekontrollen har således pressat ned dessa skattskyldiga längre ned i pyramiden och gjort dem mer laglydiga.

Enbart myndighetskontroll är inte heller en lösning, eftersom detta inte stimulerar företagen att ta ett eget ansvar och verka i lagstiftningens anda. Jämför med vad som nyss sagts om erfarenheterna från de amerikanska bokföringsskandalerna, där reglerna inte fick avsedd verkan. Det behövs därför en balans mellan mjuka och hårda nypor. Självreglering måste uppmuntras och de lojala företagen stöttas att följa reglerna. Samtidigt måste det finns en rik variation av sanktioner, från milda till grova.

Hur går vi vidare?

Anne Alvesalos och Steve Tombs artikel innehåller värdefulla uppgifter för statsmakterna, grundade på finska erfarenheter. Den viktigaste är att det gäller att arbeta uthålligt och långsiktigt för att en ekobrottsstrategi ska bära frukt. Statsmakterna får inte svikta i avgörande ögonblick, vilket skedde i Finland. Det sände ut fel signaler. Det måste också finnas initiativ på fältet. Det gäller också att verka för att medierna intresserar sig för ekobrott – i annat fall riskerar ekobrott att flyttas ned på dagordningen. Ytterligare en lärdom är att inte minska resurserna för ekobrottsbekämpningen eftersom det inte får uppfattas som ett tillfälligt kriminalpolitiskt mode. En jämförelse kan göras med det svala intresse för ekobrottsbekämpning som fanns i Sverige under det sena 1980-talet.

Tage Alalehtos och Jan Sjödin betonar också vikten av att samhället inte sviktar. Ett av de fall de refererar till handlar om en bidragsskojares framfart bland godtrogna kommunalpolitiker och tjänstemän. Det gäller att inte enbart tro på guld och gröna skogar, utan också att inta en skeptisk attityd och genomföra grundläggande kontroller.

Isabella Canows artikel innehåller en rad hinder, men också möjliga lösningar på problemen, som de beskrivits i olika enkätsvar av personer verksamma i kontroll- och rättskedjan. Några av dessa förslag utvecklas i Håkan Malmers artikel. Från myndighetshåll kompletterar Dan-Eddie Nielsen respektive Lars Elmquist med förslag. Antoinette Hetzler respektive Jan Georg Christophersen har synpunkter på lagstiftningen och myndigheternas agerande.

Företagen är viktiga förebyggande aktörer. De kan både förebygga angrepp på sig själva och öka moralen inom de egna leden. Jan Liljewalch respektive Christina Wainikka och Tommy Svensson förmedlar förslag till åtgärder från näringslivet. Katarina Jacobsson och David Wästerfors har också förslag som rör näringslivet. Metoder för försäkringsbranschen redovisas av Fredrik Andersson, Helén Örnemark Hansen och Ulf Rönndahl. I dessa artiklar finns många åtgärder att ta fasta på.

Min egen artikel tillsammans med Mikael Nilsson är ett försök att lägga ut en strategi för hur ekobrott bör förebyggas, från regeringens styrning via kontroll från myndigheter och näringslivets självreglering till vad de brottsbekämpande myndigheterna kan göra för att förebygga ekobrott. Åtskilliga artiklar i antologin fördjupar sedan strategin på olika sätt.

Låt oss granska alla förslag! Många bör kunna användas av regeringen, som aviserat en ökad aktivitet för de ekobrottsförebyggande frågorna. Förslag kan också omsättas av Ekorådet och dess myndigheter samt de regionala samverkansorganen. Kom bara ihåg att hemligheten ligger i en kunskapsorienterad ekobrottsstrategi. Tar vi inte reda på hur det ser ut och vilka metoder som fungerar kommer vi inte heller vidare.

Referenser

BRÅ-rapport 1999:7. *Forskning om ekonomisk brottslighet. En översikt.* Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.

BRÅ-rapport 2000:10. *Perspektiv på ekobrottsligheten. Antologi.* Korsell, L. (red.). Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.

BRÅ-Report 2001:1. *White-Collar Crime Research. Old Wievs and Future Potentials. Lectures and Papers from a Scandinavian Seminar.* Lindgren, S-Å (red.). Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.

BRÅ-rapport 2002:7. *Organiserad brottslighet. Lösa maskor eller fasta nätverk.* Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.

BRÅ, webb-publikation. (2003). *Enkätundersökning om ekobrottsförebyggande arbete.* Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

BRÅ-rapport 2003:1. *Förebygga ekobrott. Behov och metoder.* Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.

Choongh, S. (1997). *Policing as a Social Discipline.* Oxford: Clarendon Press.

Coleman, J. W. (2001). *The Criminal Elite. Understanding White-Collar Crime.* New York: St Martin's Press.

Korsell, L. (2003). *Bokföringsbrott – en studie i selektion.* Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet. Akademisk avhandling. Edsbruk: Akademitryck.

Nelken, D. (1994). White Collar Crime. I: Maguire, M. m.fl. (red.). *The Oxford Handbook of Criminology.* Oxford: Clarendon Press.

Shapiro, S. (1984). *Wayward Capitalists. Target of the Securities and Exchange Commission.* New Haven: Yale University Press.

Slapper, G. och Tombs, S. (1999). *Corporate Crime.* Harlow: Pearson Education Limited.

Sutherland, E. H. (1949). *White-Collar Crime.* Westport: Greenwood Press. Reprint 1983.

Wibe, S. (2003). *Attityder till ekonomisk brottslighet 1988 och 2001. Resultat av en enkätundersökning.* Brottsförebyggande rådet, webb-publikation.

Del 2: Allmänt om ekobrott

FÖREBYGGA EKOBROTT – HINDER OCH MÖJLIGHETER
AV ISABELLA CANOW

RAPPORT FRÅN FÄLTET – HUR FÖREBYGGER FÖRETAGEN BROTT?
AV JAN LILJEWALCH

DIALEKTIKEN BAKOM FÖREBYGGANDE AV EKONOMISKA BROTT: LÄRDOMAR FRÅN FINLAND
AV STEVE TOMBS OCH ANNE ALVESALO

Förebygga ekobrott – hinder och möjligheter

AV ISABELLA CANOW

Författaren sammanställer och redovisar här de vanligaste hindren mot att arbeta ekobrottsförebyggande, så som de beskrevs i en enkätundersökning från år 2002. Enkäten vände sig till tjänstemän som dagligen möter ekobrott i sina yrken. I sina enkätsvar lyfter de fram en rad kända problem: bristande resurser, svårigheter med samverkan och krångliga sekretessregler. Men de ger också en rad förslag till åtgärder för att undanröja hindren, och de flesta kan åstadkommas med enkla medel och resurser.

Exempel på sådana insatser är förebyggande åtgärder genom ett brett nationellt initiativ, bättre samarbete mellan alla berörda parter och klarare direktiv uppifrån. Enkätbesvararna menar också att det är viktigt med information – inte minst genom medierna – om ekobrottslighetens skadeverkningar för att åstadkomma attitydförändringar och allmän prevention. Vidare efterlyser de åtgärder för att höja kompetensen inom myndigheterna, öronmärkta resurser för den förebyggande verksamheten och utveckling av förebyggande verktyg. Vikten av ett ökat samarbete med branschorganisationerna betonas.

Inledning

Viljan att hellre förebygga brott som inte har begåtts än att bekämpa redan inträffade ekobrott är starkt förankrad, inte enbart hos tjänstemännen i enkäten, utan även i kriminalpolitiken och framförallt i vår kultur. Det är effektivare och enklare att förebygga, både från samhällsekonomiska utgångspunkter och från den enskildes perspektiv.

Fördelen med att förebygga brott kan inte nog betonas, men det gäller att veta hur man ska göra. Som barnet måste lära sig att krypa innan det kan gå, måste vi lära oss att identifiera hindren mot att förebygga ekobrott och åtgärda dessa innan vi kan ta nästa steg, att förebygga brotten. I enkätsvaren har tjänstemännen betonat de hinder som finns. Det är därför angeläget att föra deras synpunkter vidare till berörda aktörer för bedömning och vidareutveckling. Var och en bör ta sitt ansvar i den ekobrottsförebyggande kedjan. Det är ett teamarbete. Tjänstemännen har ställt upp genom att besvara enkäten och redovisa de hinder de dagligen möter. Men inte nog med det, deras engagemang har även gett lösningarna på problemen.

Bakgrund

Under våren 2002 fick BRÅ i uppdrag av regeringen att ta fram ekobrottsförebyggande metoder som skulle kunna användas av de brottsbekämpande myndigheterna.[1] Som en del av det empiriska underlaget till rapporten genomfördes en enkätundersökning med öppna svar under sommaren 2002. Även enkätundersökningen publicerades, men till följd av regeringsuppdragets avgränsning behandlades inte alla aspekter av enkätsvaren, utan fokus låg på konkreta förebyggande metoder. I denna artikel lyfts i stället konkreta åtgärder fram för att överbrygga de hinder som finns för att förebygga ekobrott.[2]

Totalt besvarades enkäten av 342 tjänstemän, som samtliga arbetar med ekonomisk brottslighet. Till en del myndigheter skickades enkäten till enhetschefen, som skulle dela ut den till tjänstemän som arbetar med att förebygga ekobrott. Därför skickades det ut fler formulär än som kunde besvaras.[3] I tabell 1 redovisas vilka myndigheter och organisationer tjänstemännen är verksamma inom samt antalet skickade och besvarade enkäter.[4]

TABELL 1. ANTAL SKICKADE SAMT BESVARADE ENKÄTER, FÖRDELADE PÅ RESPEKTIVE MYNDIGHET SOM FRÅGEFORMULÄREN SKICKADES TILL, UNDER JUNI ÅR 2002.

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

Huvudsyftet med enkäten var att undersöka hur de olika yrkesgrupperna förhåller sig till ekonomisk brottslighet, inte hur myndigheterna förhåller sig till brottsligheten. Svaren och citaten som redovisas har lämnats av enskilda yrkespersoner och representerar enbart deras uppfattning och inte den myndighet eller organisation inom vilka de är verksamma. Nedan redovisas de svarandes antal fördelade på yrkeskategorier.

[1] Uppdraget redovisades i rapporten *Förebygga ekobrott. Behov och metoder* (BRÅ-rapport 2003:1).

[2] Delar av resultatet ingår i webbpublikationen *Enkätundersökning om ekobrottsförebyggande arbete*. Januari 2003. Webbpublikation, på www.bra.se.

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

[4] Enkäten skickades till myndigheter som BRÅ bedömde kunde vara intressanta när det gäller erfarenhet av ekobrottsförebyggande åtgärder.

TABELL 2. ANTAL SVARANDE FÖRDELADE PÅ YRKESKATEGORIER. N = 342.

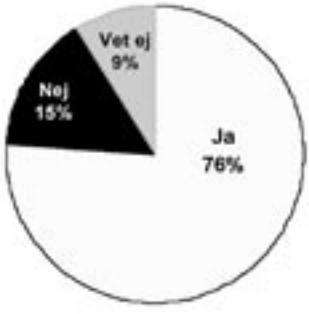
Yrke	Polis	Skatte-brotts-utredare	Krono-fogde KFM	Åklagare	Konkurs-förvaltare	Skatte-revisor	Ekonom	Analy-tiker	Tull tjänste-man
Antal	106	61	50	46	25	25	20	6	3

Av enkätundersökningen framgick tydligt att det finns ett mycket stort intresse hos dem som dagligen arbetar med ekobrott att delvis växla spår och försöka motverka brottsligheten genom att förebygga brotten i stället för att på det traditionella sättet utreda och lagföra. Samtidigt fanns det många hinder som gör att det brottsförebyggande perspektivet aldrig får riktigt genomslag i praktiken, utan att allt blir vid det gamla. Tjänstemännen hade emellertid förslag på hur dessa hinder kan tas bort. Syftet med denna artikel är att lyfta fram och systematisera de hinder som enkätbesvararna möter i sitt dagliga arbete med att förebygga ekobrott och vilka lösningar de föreslår.

Hinder mot att arbeta ekobrottsförebyggande

I enkäten ingick att fritt beskriva vad som upplevdes som hinder för att arbeta förebyggande. Överraskande många har svarat att de upplever olika hinder med att arbeta förebyggande. I diagram 1 redovisas resultatet av respondenternas svar angående hinder mot att arbeta ekobrottsförebyggande.

DIAGRAM 1. RESPONDENTERNAS SVAR PÅ FRÅGAN OM DE ANSER ATT DET FINNS HINDER FÖR ATT ARBETA EKOBROTTSFÖREBYGGANDE.



Endast 15 procent, det vill säga 51 personer, har svarat att det inte finns några hinder för att arbeta förebyggande. Nio procent, det vill säga 31 stycken, har svarat att de inte vet om det finns några hinder. Svaret förklaras ofta med att de inte har hunnit arbeta tillräckligt länge med förebyggande frågor för att kunna bilda sig en uppfattning om eventuella problem.

Nedan redovisas de mest förekommande hindren. Det förekommer att samma person har tagit upp flera hinder, varför andelen kommer att överstiga 100 procent. Totalt har 260 tjänstemän beskrivit något av nedan redovisade hinder. Antalet i tabell 3 redovisar hur många av tjänstemännen som har berört respektive hinder.

TABELL 3. DE MEST FÖREKOMMANDE HINDREN FÖR ATT ARBETA EKOBROTTS-FÖREBYGGANDE. TJÄNSTEMÄNNEN HAR SKRIVIT FLERA AV ALTERNATIVEN. N = 260.

Hinder	Antal	Hinder	Antal
Bristande resurser	108	Bristande kunskaper	93
Sekretesslagstiftningen	127	Politiskt ointresse	58
Problem med samverkan och samordningen	95	Svårt för åklagarna att få fällande domar. Rättsväsendet ligger efter	67
För många myndigheter och intressen är involverade. Leder till revirtänkande och prestige	83	Förebyggande åtgärder prioriteras inte, har låg status och effekten är svår att bedöma	129

Nedan redovisas några citat som får illustrera de vanligaste och mest förekommande svaren om hinder, grupperade efter tema.[5] Här kan man se tydliga grupperingar, eftersom stora delar av dem som svarat upplever samma hinder.

LAGSTIFTNINGSHINDER

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

En polis vid en ekorotel upplever hinder på olika områden, men främst inom lagstiftningen:

> *Rättssamhället måste visa att man inte accepterar händelser som används i brottsligt syfte t.ex. skalbolagshandel. Det blir svårt när även samhällsskiktets toppar drar fördelar av den gråzonen. Lagstifta bort dessa möjligheter. Föreningar som driver verksamhet med stora summor om året, måste ses över, oavsett föreningsform. Det finns ideella föreningar som bedriver hjälpverksamhet med en omsättning på flera miljoner. Staten har ingen insyn.*

En skatterevisor tycker att det är dags att man tänker om och skriver att:

> *Lagarna i dag är skrivna och anpassade med tanke på de laglydiga. Det borde vara tvärtom!*

[5] Samtliga citat skrivs kursivt.

En polis vid Finanspolisen instämmer i de övrigas kritik av olika hinder i lagstiftningen:

> *Lagstiftningen i dag är till för dem som begår brott, det finns många kryphål.*

Polisen uppmärksammar hur svårt det är att få någon lagförd på grund av olika hinder, inte minst Datainspektionens bestämmelser samt sekretess- och datalagstiftningen.

En polis vid Ekobrottsmyndigheten (EBM) framför liknande kritik och betonar framförallt otydligheten med lagarna:

> *Vi är ofta osäkra och oeniga om vad vi får eller kan göra.*

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

> *Hur många bolag är en revisor registrerad i? Det finns revisorer som har uppdrag i antal bolag större än antal dagar på ett år. En person som medverkat i flera bolag som försatts i konkurs borde inte få registrera sig i nya bolag hur som helst.*

En polis vid en ekorotel efterlyser tydligare och klarare lagstiftning:

> *Gränsen mellan vad som är lagligt och inte är i många fall flytande. Det finns en stor marknad för skattekonsulter som med lagliga medel kan uppnå stora lättnader för i synnerhet lite större företag, som har råd att betala för den tjänsten. Skattelagstiftningen är närmast ett 'lapptäcke' där man i efterhand försökt täppa till luckor för skatteplanering.*

Av svaren framgår att den nuvarande lagstiftningen anses vara alltför otydlig. Detta öppnar dörren för olika tolkningar, vilket upplevs som en försvårande omständighet (BRÅ 2000:23). Resultaten av enkäten visar att *mångtydigheten med reglerna* anses gynna förövarna av mer omfattande och/eller avancerade ekonomiska brott. Flera tjänstemän exemplifierar genom att beskriva hur större bolag har råd att anlita experter som hjälper dem att utnyttja olika *kryphål* och försvåra upptäckten, och i synnerhet försvåra möjligheten för åklagarna att bevisa brott i domstol. Tjänstemän som lägger energi och resurser på att kartlägga sådana fall upplever sitt arbete som meningslöst, när domstolarna till slut inte anser sig kunna döma till något brott eller dömer till ett lindrigare brott än vad som egentligen har begåtts. Dessutom varnar en del av de svarande för att sådana fall sänder fel signaler till allmänheten, som dels kommer att tycka att *"det är okej att fuska med skatten – alla andra gör ju det,* dels att *det är okej att begå ekobrott – det är svårt att upptäcka och bevisa"*. Majoriteten oroas över denna attitydförändring och rekommenderar mer information till allmänheten för att förhindra det *pågående skatte-moraliska förfallet.*

SEKRETESSHINDER

Ett lagstiftningsområde som förtjänar en egen rubrik är sekretessfrågorna, till följd av att många tjänstemän anser att sekretesslagen utgör ett väsentligt hinder för verksamheten. Sekretesslagstiftningen är ett tydligt exempel på ett regelverk som ska jämka samman den enskildes behov av integritet och myndigheternas intresse av effektivitet. Många som har besvarat enkäten anser att sekretessreglerna i högre grad borde underlätta myndigheternas arbete.

En skattebrottsutredare anser att sekretesslagen är ett hinder i det förebyggande arbetet:

> *SBE har inte tillgång till skattedatabasen i sitt brottsförebyggande arbete, detta behövs på ett helt annat sätt än i det brottsutredande arbetet. Lagändring!*

En polis vid EBM anser att myndigheterna bör hjälpa seriösa företag i det förebyggande arbetet:

> *Vissa seriösa företag försöker kontrollera med SKM om ett annat bolag släpar efter med skatter innan faktura betalas. De får då ingen information från skattemyndigheten som hänvisar till sekretesslagen.*

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

> *Samverkan mellan myndigheter försvåras av sekretessregler, förebyggande får egentligen inte innefatta kontroll. Särlagstiftning skulle underlätta. Om branschorganisationer och SKM vill arbeta som tidigare kanske polismyndigheten inte lagligen kan medverka, trots att brottsförebyggande – i vart fall i klassisk mening – främst är en polisiär uppgift. Huvudansvaret kan därför inte överlåtas på annan myndighet!*

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

RESURS- OCH PRIORITERINGSHINDER

Följdriktigt vill engagerade yrkespersoner ha mer resurser, men också en större andel av befintliga resurser till det förebyggande arbetet. Många är kritiska till revirtänkandet bland olika myndigheter, vilket har uppstått på grund av konkurrens om medel till följd av resursbrist. På sikt skadar det samarbetet och möjligheterna att förebygga ekobrott effektivt.

En skattebrottsutredare konkretiserar resurshindren och föreslår konkreta förslag:

> *Polisens ekorotlar tenderar att minska resursmässigt med anledning av att skattebrottsenheterna tillskapades. Detta kan inte ha varit tanken när skattebrottsenheterna tillskapades. Skattebrottsenheterna ska ses som en förstärkning till de befintliga resurserna inte som ett substitut.*

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

> *Det skapas inte resurser för en kontinuerlig verksamhet på området. Resurserna räcker inte till för engagemanget. Att arbeta brottsförebyggande, samtidigt som balanser skall avarbetas på så kort tid som möjligt är inte effektivt och ändamålsenlig.*

Polisens förslag till mer effektivitet är *fast personal eller i varje fall personal som har det som huvuduppgift*.

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

HINDER FÖR SAMVERKAN

Kännetecknande för ekonomisk brottslighet är att den skär genom många myndighetsområden. Brotten upptäcks och anmäls av kontrollfunktioner som skattemyndigheten, medan de utreds av polis och åklagare eller skattebrottsutredare. Andra myndigheter kan sitta inne med värdefull information för utredningen, till exempel kronofogdemyndigheten. Brotten kan också vara kopplade till annan brottslighet, som bidragsbedrägerier. Då kommer ytterligare myndigheter med i bilden, som Försäkringskassan och Migrationsverket (BRÅ 2003:1). Följaktligen är samverkan av stor betydelse för att förebygga och bekämpa ekobrott.

En kronofogde uppmärksammar flera brister som hämmar det förebyggande arbetet och skriver att problemet först måste lösas på högre nivå och därefter spridas ut på fältet:

Arbetet är i hög grad beroende av intresse och engagemang från chefer och handläggare. Brister intresset hos chefer kan detta få genomslag i form av minskade resurser och bristande fokus i verksamheten. Det känns också som att vi emellanåt opererar i lagstiftningens utmarker. Det verkar inte vara helt klart vad som gäller för polisens och SKM:s PEK-verksamhet. Åklagare och kronofogdar har också ibland olika uppfattningar om hur gemensamma 'tillslag' ska genomföras i praktiken.

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

Ändra hela synen på ekobrottsverksamheten. Organisera all verksamhet under en huvudman. Detta gäller EBM, Polisens EKO-rotlar samt SBE och SKM-Eko-sektioner. Jag har arbetat med ekobrott i 30 år och varit med under olika syn på verksamheten. Skall vi kunna arbeta effektivt måste alla resurser samlas på ett ställe. Dessa måste ha tillgång till respektive organisations register. Registrera inte flera hundra bolag på samma revisor, förhindra målvakter, stoppa bolag som ej bedriver seriös verksamhet och dylikt.

Ett problem som lyser igenom många enkätsvar är att skickliga försvarsadvokater kan slå hål på utredningarna, eftersom många myndigheter är inblandade och de talar inte samma språk. Varje myndighet har sina intressen och beskriver materialet utifrån dessa. Det leder till oklarheter, som försvararna kan utnyttja. Genom att peka på brister och glidningar kan försvararna minska tilltron till utredningsmaterialet.

Bristande samverkan mellan de berörda myndigheterna nämns av många som en hämmande faktor (Riksdagens revisorer 2001/02:3). Därför förekommer det förslag om en ny samordnande myndighet, där samtliga tjänstemän som arbetar med att förebygga ekobrott ingår. Förslaget syftar dels till betydelsen av att samordna den kompetens som finns under samma tak, dels till att undvika den konkurrens som många i dag upplever och betraktar som ett direkt hinder för det förebyggande arbetet.

ÖVRIGA HINDER

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

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

Ur förebyggande synpunkt är det förödande och som det visat sig, fritt fram att tömma bolag på 100-tals miljoner kronor, medan vi får nöja oss med den enkle företagaren som inte haft tid eller ork, eller varit tvungen att fuska med momsen för att kunna överleva.

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

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

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

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

En skattebrottsutredare anser att vissa enskilda politikers agerande skapar hinder:

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

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

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

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

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

Sammanfattningsvis kan man konstatera att tjänstemännen som har besvarat enkäten anser att det finns många olika omständigheter som betraktas som hämmande för det ekobrottsförebyggande arbetet. Samtidigt har flertalet svarande angett olika förslag på konkreta åtgärder för hur hinder skulle kunna elimineras eller åtminstone minimeras. De uttömmande svaren på frågan om hinder och brister i det ekobrottsförebyggande arbetet ger en dyster bild av dagens situation. Majoriteten anser att det finns flera omständigheter som direkt hämmar det ekobrottsförebyggande arbetet. En del anser till och med att det inte ingår i arbetsuppgiften. Anmärkningsvärt många har svarat att det förebyggande arbetet inte prioriteras av cheferna, eftersom det är svårt att mäta och redovisa resultat. Därmed reduceras det förebyggande arbetet till en anslags- och resursfråga. Vidare anser många att det finns brister i kunskaper och metoder, exempelvis frågar sig många vad begreppet *förebygga* innebär och hur man arbetar *ekobrottsförebyggande*. Slutligen framgår att det borde finnas ett större politisk intresse för de förebyggande frågorna, som kunde slå igenom i lagstiftning och resurser.

Tjänstemännens lösningar och åtgärder

Majoriteten av tjänstemännen har kortfattat beskrivit lösningar och åtgärder i samband med att de påpekat hinder i det ekobrottsförebyggande arbetet. Flertalet av de rekommenderade åtgärderna har föreslagits av flera tjänstemän. Nedan redovisas de föreslagna lösningarna och åtgärderna, fördelade på de tidigare redovisade kategorierna för hinder. Vidare redovisas en del förslag till åtgärder som implicit framgår av enkätsvaren. Förslagen har utökats genom tolkning och analys av det totala enkätresultatet.

TABLÅ 1. ENKÄTBESVARARNAS FÖRSLAG PÅ LÖSNINGAR OCH ÅTGÄRDER FÖR DE MEST FÖREKOMMANDE HINDREN FÖR ATT EFFEKTIVISERA EKOBROTTSFÖREBYGGANDE ARBETET.

Hinder	Föreslagna lösningar och åtgärder
Lagstiftning.	• Samla ihop all information i en nationell databas, lättåtkomlig för samtliga brottsbekämpande myndigheter. • Möjlighet att samköra register för att snabbt komma åt olika fusk i systemet. • Anpassa de olika lagstiftningarna (skatteprocess, straffprocess etc.) till varandra i möjligaste mån, för att lättare tillgodose olika aktörers behov.
Bristande resurser.	• Resurser för att aktivt kunna söka upp brottsligheten (spaning, underrättelsetjänst). • Minska onödiga administrativa bördor på åklagarna från domstolarna, som att utföra stämning, kalla till rättegång etc.
Bristande kunskaper.	• Öka kunskapen om brott för att kunna skapa system (lagstiftning, metoder etc.) för att göra det svårare att begå brott. • Signal från PRV till skattemyndigheten om att personer inblandade i konkurs ska stå på en observationslista. • Mer *previsionsarbete* (kontroll i samband med upphandling, entreprenader etc.) och utökade kunskaper om effektiv kontroll för att upptäcka ekobrottslingar. • Specialutbilda poliser om ekobrott. • Inför särskilda eko-domstolar.
Politiskt ointresse.	• Ändra systemen, många småföretagare betalar skatt efter vilja och inte efter förmåga. • Förändring och förenkling av skattesystemen, i dag lönar det sig att fuska. • Revisorer ska inte ha 300–400 olika bolag. • Få en bas i verklig implementering av grundläggande civilrättsliga principer. • Domstolar, myndigheter och företag bör systematiskt inrikta sig på en praktisk tillämpning av 30–33 §§ avtalslagen. • Det ska vara enkelt att vara företagare. • Lagstiftaren bör vara lyhörd för idéer från den praktiska verksamheten.
Problem med samverkan och samordningen.	• Minska spänningen mellan åklagare, poliser och ekonomer inom EBM. • Ekonomerna inom EBM bör få en framträdande plats, i dag har de en liten påverkan på arbetet. • Samplanering i högre grad. Utredningarna splittras mellan olika enheter, kammare, avdelningar och myndigheter. • Större förståelse av vilka roller skattemyndigheten, konkursförvaltare, poliser, ekonomer och åklagare har. Då kan aktörerna också bättre tillgodose de andras behov av uppgifter, bevisning etc. • Bättre kontroll av ”målvakter” styrelseledamöter i bolag. • Intimare samarbete med branschorganisationer, fackliga organisationer, småföretagare etc.

Svårt för åklagarna att få fällande domar. Rättväsendet ligger efter.	• Specialisera EBM på svåra och komplicerade ekobrott. • Kvalificerade utredningar blir lidande av att bagatellbrott måste utredas, bör skrivas av oftare. • Domare och nämndemän släpar efter och förstår inte alltid det material som åklagare lägger fram, fortlöpande utbildning. • Större kompetens hos domstolar när det gäller att förstå invecklade skeenden i ett stort ekomål. • Specialiseringen av ekomål. • Snabbare och kortare utredningstid.
För många myndigheter och intressen är involverade. Leder till konkurrens, revirtänkande och prestige.	• Samverkansärendena är väldigt resurskrävande då många arbetar med samma ärende. • Alla måste vara medvetna om att man ingår i en samlad resurs och att den är stark endast om den drar åt samma håll. • Bygga upp formerna för samverkan på ett effektivare sätt. • Misstag att splittra upp ekobrottsbekämpningen på olika myndigheter. • SBE måste accepteras som en resurs. • Ökat samarbete mellan berörda myndigheter. • Direktiv om samarbete för det gemensamma målet.
Förebyggande åtgärder prioriteras inte, har låg status och effekten är svår att bedöma.	• Det brottsförebyggande arbetet måste lyftas fram. • Det förebyggande arbetet bedrivs inte tillräckligt strukturerat och aktivt. • Nya metoder för resultatredovisning av ekobrottsförebyggande insatser. • Ekobrottsförebyggande verksamhet ska ha en egen organisation. • Långsiktigt bör man arbeta med attitydförändringar.

Resultatet i tablå 1 visar hur engagerade tjänstemännen är över en omfattande och allvarlig brottslighet. De föreslår en rad lösningar och åtgärder för att effektivisera det ekobrottsförebyggande arbetet konkret ute på fältet (BRÅ 2003:1). Samtidigt visar resultatet behovet av konkreta, förbättrade och förenklade ekobrottsförebyggande metoder som kan tillämpas av de ekobrottsbekämpande myndigheterna (Alalehto, 2003).

Tjänstemännen upplever frustration och en viss förlamning i det förebyggande arbetet på grund av de olika hinder de dagligen möter (BRÅ, 2003–webbrapport). Wibes (2003) enkätundersökning visar också att en majoritet av medborgarna anser att insatserna för brottsbekämpning är för små. Det finns en stark vilja hos allmänheten att bekämpa ekobrott. Wibes undersökning visar att medborgarna är mer medvetna om konsekvenserna och mer villiga att bekämpa ekobrott i dag än för 13 år sedan.

Tjänstemännen får anses ha en befogad oro för att den ekonomiska brottsligheten kommer att öka, om inte det förebyggande arbetet konkretiseras och utökas. En stor majoritet av tjänstemännen bekräftar bilden av ekobrottslingarnas ständiga försprång och rättsväsendets ständiga eftersläppning (Korsell, 2003). Naturligtvis sänder dessa förhållanden fel signaler och bidrar till en ökning av den ekonomiska brottsligheten. De konkreta förslag om nödvändigheten av större specialisering inom det vida ekobrottsområdet tycks vara befogade (SOU 1997:111).

Hur vi går vidare

ÖKAD ÖMSESIDIG TILLIT

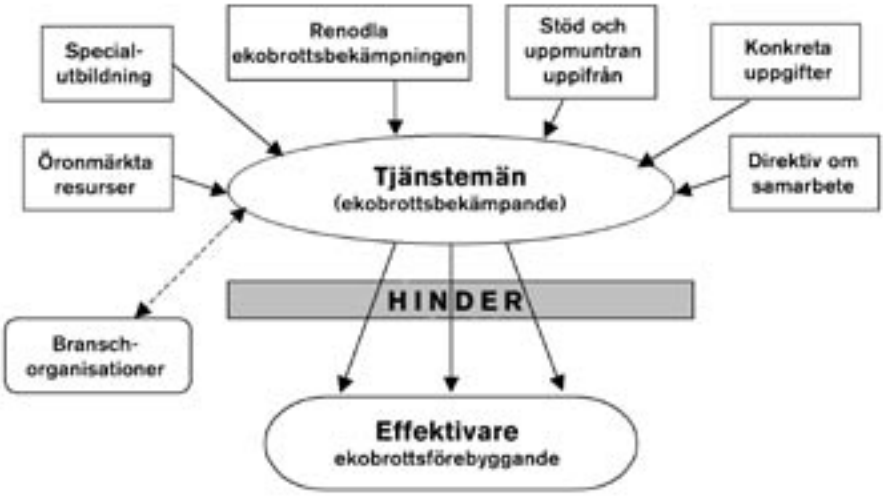
Tjänstemännen argumenterar för att förstärka den ömsesidiga tilliten mellan de ekobrottsbekämpande myndigheterna och branschorganisationerna respektive de seriösa näringsidkarna (Ellingsen, 1995). Åtskilliga forskare har uppmärksammat problemet med att beslutsamma ekobrottslingar kan lägga ned stora resurser för att undgå upptäckt och lagföring. Dessutom anlitas juridiska rådgivare i ett tidigt skede och dessa kan påverka myndigheterna i en annan riktning, innan brottsmisstankarna ens har hunnit uppstå (Korsell, 2003). Det är ett gammalt problem och det är på tiden att det uppmärksammas och åtgärdas genom ökad specialisering och analysarbete inom rättsväsendet. Risken med att fortsätta att försumma detta problem är framförallt att förtroendet för rättväsendet riskerar att minska, liksom viljan hos gemene man att göra rätt för sig.

KOMMA FÖRBI HINDREN

Det är svårt – näst intill omöjligt – att bekämpa och förebygga bort ekobrott. Det bästa man kan göra är att försöka minska brottsligheten. Framförallt är det effektivt att förhindra att skötsamma medborgare glider in på ekobrottsbanan. Förutom information och attitydförändring är effektivare metoder på ett brett plan nödvändiga. Den ekonomiska brottsligheten är mångsidig och omfattar olika strukturer (BRÅ 2003:1). Därför är det viktigt att använda sig av olika metoder som är anpassade till olika ekobrottssituationer. Metoderna måste komplettera varandra. Det är nödvändigt med både generella insatser men även med direkt inriktade insatser, så kallad målinriktad primärprevention. Situationell och generell prevention bör komplettera varandra i det förebyggande arbetet.

Ekobrott förebyggs bäst med kunskapsbaserade metoder. De ekobrottsbekämpande tjänstemännen besitter redan en del kunskaper och erfarenheter som bör tillvaratas och utvecklas. Utifrån sina erfarenheter stöter de på en del hinder som bör åtgärdas för ett effektivare preventionsarbete. Nedan redovisas några konkreta åtgärder som kan bidra till att tjänstemännen lättare kommer förbi hindren och därmed förebygger ekobrott på ett effektivare sätt.

FIGUR 1. NÖDVÄNDIGA ÅTGÄRDER SOM KAN HJÄLPA TJÄNSTEMÄNNEN ATT LÄTTARE KOMMA FÖRBI HINDREN OCH FÖREBYGGA EKOBROTT EFFEKTIVARE.



Figuren visar tjänstemännens beroende av ett effektivt samarbete på en bred nationell front och behovet av gemensamma direktiv för hur det förebyggande arbetet ska bedrivas. Bättre koordination behövs mellan ekobrottsbekämpande myndigheter och framförallt mellan tjänstemännen på den opera-tiva nivån (Riksdagens revisorer, 2001). Det krävs också bättre och snabbare kommunikationer och informationsöverföring mellan dem. Gemensamma målinriktade åtgärder är nödvändiga samt bättre stöd och uppmuntran från mellanchefer och mindre krav på kortsiktig resultatstatistik. Ekobrottsprevention är ett teamarbete och bör involvera samtliga brottsbekämpande myndigheter samtidigt.

Referenser

Alalehto, T. (2003). *Fiffelstrategier vid ekonomisk brottslighet*. Lund: Barrs bokförlag.

BRÅ-rapport 2000:10. *Antologi. Perspektiv på ekobrottsligheten*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.

BRÅ-rapport 2000:23. *Från storsvindel till småfiffel – teman i internationell ekobrottsforskning.* Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.

BRÅ-rapport 2002:1. *Ekobrott. Utvecklingen av några centrala brottstyper.* Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.

BRÅ-rapport 2003:1. *Förebygga ekobrott. Behov och metoder.* Stockholm: Brottsförebyggande rådet.F ritzes.

BRÅ-webbrapport. (2003). *Enkätundersökning om ekobrottsförebyggande arbete*. Brottsförebyggande rådet.

Ellingsen, D. (1995). *Den økonomiske kriminaliteten slik de näringsdrivende erfarer den*. Oslo: Det kriminalitetsforebyggende råd.

Korsell, L. (2003). *Bokföringsbrott. En studie i selektion*. Avhandling. Stockholm: Kriminologiska institutionen. Stockholms universitet.

Riksdagens revisorer (2001). *Myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet*. Rapport 2001/02:3.

SOU (1997:111). *Branschsanering – och andra metoder mot ekobrott. Huvudbetänkande av Branschsaneringsutredningen*. Stockholm: Fritzes.

Wibe, S. (2003). *Attityder till ekonomisk brottslighet 1988 och 2001. Resultat av en enkätundersökning.* Brottsförebyggande rådet, webb-publikation.

Rapport från fältet: Hur förebygger företagen brott?

AV JAN LILJEWALCH

Författaren till denna artikel intervjuade på uppdrag av BRÅ under perioden 2002–2003 85 personer i centrala befattningar på företag. Undersökningens syfte var att få reda på hur företag inom en rad branscher drabbas av ekonomisk brottslighet och hur de hanterar de brott de utsätts för. Några av de vanligaste ekobrotten visade sig vara bedrägerier, trolöshet mot huvudman, mutbrott, överträdelser av upphandlingsreglerna, otillbörlig konkurrens, varumärkesintrång, förskingring och konkursrelaterad brottslighet.

De flesta företagen säger sig följa policyn att all brottslighet som drabbar dem anmäls. Men verkligheten visar tvärtemot, att endast en mindre del anmäls. Den vanligaste förklaringen till detta uppger företagen vara att de inte själva vet om det de drabbas av rör sig om brott eller inte. Dessutom säger de sig inte ha tid och råd att ta sig an långa utredningar och de kostnader de medför.

I artikeln föreslås en rad åtgärder för att minska den ekonomiska brottsligheten mot företag.

Inledning

Perioden 2000–2003 genomförde jag 85 intervjuer med personer på centrala befattningar i olika företag. Intervjuerna gjordes framförallt i stockholmsområdet och ingår i det forskningsprojekt om ekonomisk brottslighet som BRÅ bedriver. Syftet har bland annat varit att undersöka hur näringslivet drabbas av ekonomisk brottslighet. Det kan handla om bedrägerier, trolöshet mot huvudman, konkursrelaterad brottslighet, otillbörlig konkurrens av olika slag, överträdelser av upphandlingsreglerna och varumärkesintrång, förskingring med mera. Då förekomsten av organiserad brottslighet belysts, tas även brott som stölder och rån upp.

Undersökningen bidrar till att analysera hur företagen hanterar de ekobrott de utsätts för och hur de förebygger brottsligheten.

De personer som har intervjuats har framförallt varit verkställande direktörer, säkerhetschefer, ekonomichefer, avdelningschefer, chefsjurister, utredningschefer och riskmanagers. Intervjupersonerna är garanterade anonymitet. Endast jag och verksjuristen vid BRÅ, Lars Korsell, har kännedom om vilka företag som har intervjuats. Vissa säkerhetsrutiner har skett vid intervjuerna.

Varken personnamn eller företagsnamn har angetts i minnesanteckningarna, som därför inte kan hänföras till intervjupersoner eller arbetsgivare.

De företag som har ingått i undersökningen har valts ut på två olika sätt. Dels har SCB slumpmässigt valt ut 200 företag. I denna grupp har efter telefonkontakt omkring vart fjärde företag ställt upp på intervju. Dels har vissa intervjuer lett till nya. Det har gått till så att en del intervjupersoner gett mig ”tips” om nya kontakter (snöbollsmtetoden). I regel tog den först intervjuade kontakt med den nya personen och ”introducerade” mig. Fördelen med denna metod är att den nya intervjupersonen inte blivit kontaktad av en helt okänd person. I denna grupp ställde alla upp på en intervju. För att bekräfta forskningsprojektet, intervjuaren och de sekretessarrangemang som tillämpats har BRÅ på förfrågan skickat ett intyg undertecknat av generaldirektören.

Efter det att intervjuerna genomförts bearbetades svaren och fördes in i en mall. I denna beskrivs de olika brotten dels utifrån risker, dels utifrån konkreta fall. Företagens olika åtgärder för att förhindra ekonomisk brottslighet redovisas, liksom deras agerande i samband med brottet. Frågor av mer allmän karaktär har tagits upp, exempelvis hur samhället bör agera för att förhindra ekonomisk brottslighet. När svaren förts in i mallen, förstördes anteckningarna som gjorts i samband med intervjun. Sålunda kan uppgifterna i mallen inte hänföras till något enskilt företag eller någon enskild person.

Intervjuerna är semistrukturerade och en intervjumall har följts. Intervjupersonerna har uppmanats att själva berätta om vilka risker deras verksamheter utsätts för, och mallen har använts som bakgrundsstöd för att få svar på de mest intressanta frågorna.

Vilka ekobrott utsätts näringslivet för?

Vad som menas med ekonomisk brottslighet är inte alla gånger helt tydligt och har visat sig vara en definitionsfråga. Det råder skillnad mellan företagens och vårt sätt att se på saken. I företagen skiljer man ofta på ”brott”, där uppsåt kan styrkas, och ”händelser”, där man endast har indikationer om brott men saknar en uttalad misstanke. Vanligt är också att man har svårt att avgöra om det inträffade kanske egentligen handlar om ett misstag. Ute i företagen finns en tendens att man gärna uppfattar det inträffade som ”normala affärshändelser”. Detta gäller särskilt för varumärkesintrång, patentbrott, otillbörlig konkurrens, överträdelse av upphandlingsreglerna och konkursrelaterad brottslighet.

Vid varumärkesintrång är det vanligt att det utsatta företaget förhandlar med det andra företaget om ”tvisten” eller det som har hänt. Man har svårt att skilja på huruvida likheten mellan produkterna/namnet skulle vara ett misstag eller om ett brott är begånget. Det gäller även vid konkursbrott, där det kan vara svårt att veta om det andra företagets stora beställning kort tid före konkursen varit ett led i ett avsiktligt brott eller inte. Det utsatta företaget uppfattar inte det inträffade som ett renodlat brott.

För undersökningens del har detta lett till nödvändigheten att i vissa av intervjusituationerna tala i termer av ”händelser” och ”risker”, snarare än om

konkreta brott. Det har också varit nödvändigt att skilja mellan brott och misstänkt brottslighet och att även här tala om ”händelser”.

I det följande beskrivs en del centrala varianter av ekonomisk brottslighet som intervjupersonerna har uppehållit sig vid.

1. Bedrägerier

Bedrägerier är ett av de vanligaste brotten som företagen drabbas av. Egentligen kan man säga att ingen bransch är förskonad från bedrägerier. Så gott som alla företag har någon gång drabbats av falska fakturor eller till exempel så kallade ”nigeriabrev”.

HANDELN

Inom handeln förekommer en rad kontokortsbedrägerier och falska sedlar. Det förekommer även interna bedrägerier.

En anställd i en butik ansvarar för inköp av cd-skivor. Han samarbetar med leverantören och betalar mer än vad han skulle för skivorna. Leverantören och den anställde delade därefter på vinsten. Detta kostade företaget cirka fyra miljoner kronor.

Flera av de intervjuade uppger att det är vanligt med bedrägerier i samband med returer, det vill säga varor som lämnas tillbaka. Man har därför fört in rutiner i syfte att kontrollera returerna extra noggrant. ”*Vi kontrollerar alla returer där originalkvittot inte finns kvar*”, uppger en intervjuperson.

ÅKERIER

Det förekommer att den som utger sig som mottagare av godset inte alltid är den rätta personen. En chaufför kan få nya direktiv under själva transporten. Den nya adressen eller mottagaren är då oriktig och godset hamnar hos bedragaren. ”*Det är ofta mc-gäng bakom detta*”, konstaterar en intervjuperson.

Internet är ett annat hjälpmedel för att begå brott. Det kan gå till så att en person går in på en banks hemsida för att där klippa och klistra ihop ett dokument och där det framkommer att exempelvis en last är betald. Sedan faxar denne ett falskt kvitto till åkeriet. Därefter visar det sig att företaget i fråga är ett skalbolag.

Chaufförer som tar upp kontant betalning hävdar ibland att de har blivit bestulna. ”*Vi godtar att detta sker en gång, sedan avsked*”, berättar en VD.

Ett annat åkeri uppger att det händer att chaufförerna tar upp beställningar direkt, utan att redovisa dessa för företaget. En chaufför hade undanhållit företaget 50 000–70 000 kronor. ”*Mycket svårt att komma åt*”, konstaterar en av de intervjuade.

BANKER OCH FONDFÖRVALTARE MED FLERA

Ingen blir väl egentligen förvånad över att denna bransch utsätts för bedrägerier. Exemplen är många. Det kan vara en låntagare som säljer panten utan att meddela banken. Banken saknar då säkerhet. En bank uppgav att

de förlorar några miljoner kronor per år på grund av detta. Flera av fallen beror på rena misstag från kundens sida. I andra fall har banken ofta svårt att styrka ett uppsåt.

Dagens banker och fondförvaltare har på grund av brotten blivit tvingade att införa en rad försiktighetsåtgärder, alltifrån limitregler i kassorna till dualitetskontroller, alltså när minst två personer måste godkänna ett eventuellt lån.

Verkställande direktören i ett leasingbolag berättar att de har problem med att deras kreditkort kopieras, och att man förlorar tio miljoner kronor per år på grund av detta. Lösningen är att man utarbetar ett datachip, som ersätter magnetremsan i kreditkortet.

En verkstad fick kredit på två miljoner kronor men banken missade att ägarstrukturen just ändrats och förlorade pengarna. För att förhindra liknande händelser godtar företaget inte påskrift med fullmakt längre. Företaget har även ett bra samarbete med polisen i dessa frågor.

Det kan vara svårt att styrka uppsåtet i följande fall: Ett företag har en öppen depå hos en etablerad fondförvaltare. I samband med en känd aktieaffär får företaget en avräkningsnota om köp av aktier i bolaget till kursen före affären. Avräkningsnotan är i jämförelse med portodateringen två dagar felaktig. Företaget misstänker att fondförvaltaren sålt sitt eget lager aktier till kunder med fria depåer. Detta går dock inte att bevisa och företaget måste finna sig i att förlora en och en halv miljoner kronor. Företaget har i dag ingen öppen depå längre.

FÖRSÄKRINGSBRANSCHEN

Inom försäkringsbranschen skiljer man på rena bedrägerier och så kallade ”påplusningar”. Vad man med säkerhet kan konstatera är att bedrägerierna är omfattande.

Bilbedrägerier omfattar 10–15 procent av skadefallen. Det är svårt att styrka uppsåtet vad gäller försäkringar med oriktiga uppgifter från den försäkrade. Mycket beror helt enkelt på slarv.

Ett försäkringsbolag uppgav att de sparade cirka 200 miljoner kronor på att säga upp försäkringar med oriktiga uppgifter från de försäkrade.

Antalet företagsbedrägerier är omfattande. För att stävja situationen har försäkringsbolagen blivit mer och mer restriktiva. Framförallt vill man ogärna försäkra verksamheter som till exempel pizzerior och närbutiker. Försäkringsbolagen som ingår i vår undersökning arbetar huvudsakligen med fall som går att bevisa eller som rör större belopp. ”*Det viktiga för oss är inte att anmäla – utan att inte betala ut pengarna.*”

Policyn bland många försäkringsbolag är att man endast anmäler grövre brott eller brott där falska handlingar ingått. För att förhindra bedrägerier i samband med personskador händer det att bolagen smygfilmar den misstänkte. Man har också anvisningsläkare, vilket innebär att bolagen kan anvisa den olycksdrabbade till en speciell läkare, som bolaget självt utsett. Försäkringsbolagen eftersträvar ett bättre samarbete med försäkringskassan i dessa frågor. ”*Vi har ju samma intresse.*” För att förhindra bedrägerier i samband med brand kontrolleras alla sådana noggrant.

HOTELL OCH RESTAURANG

Flera intervjupersoner inom hotellnäringen har problem med att bedragare tar sig igenom brandväggarna i datasystemen för att komma åt kreditkortsnumren på de kreditkort som hotellgäster lämnat in. De präglar nya kort som sedan används runt om i hela världen, och kunden som lämnat in kortet till hotellet anser förstås att det är hotellets fel!

Vissa bedrägerier kan vara näst intill omöjliga att upptäcka. En restaurang leasade konst av en konsthandel. Restaurangen gick i konkurs och konkursförvaltaren upptäckte en avbetalningsplan/amorteringsavgifter på konst som ägaren köpt privat. Ägaren polisanmäldes. Hade inte rörelsen gått i konkurs hade inte brottet upptäckts.

FÖREBYGGANDE ÅTGÄRDER

Företag lägger ner mycket tid och pengar för att förhindra bedrägerier. Ett sätt i dag är att förbättra de interna datasystemen, liksom att man försöker begränsa kretsen av behöriga till systemen. Några av de större företagen jag varit i kontakt med har arbetat med så kallade incidentrapporteringssystem eller skaderegister. Sådana system ger dem möjlighet att bedöma hur omfattande skadorna eller brotten är. Systemen ger möjlighet till analyser och motåtgärder som kan sättas in på ett tidigt plan. För några av de större företagen finns ett gemensamt system.

Även försäkringsbolagen har ett gemensamt skaderegister och för att få snabb information och kunna agera tidigt arbetar de med informella kontaktnät, till exempel personer som man knutit till sig i andra länder. Vid en bilstöld kan försäkringsbolaget snabbt och smidigt ringa sin kontaktman i till exempel Estland, för att få fram information. Detta går fortare än att kontakta polis eller andra myndigheter. Däremot samarbetar man *alltid* med polisen på operativ nivå.

Många intervjupersoner inom försäkringsbranschen är starkt kritiska till att polisen inte utreder försäkringsbedrägerier. *”Polisen går inte alltid igenom hur ett brandförlopp gått till, men det måste vi eftersom det är en ansvarsfråga”,* uppger ett försäkringsbolag.

För att minska bedrägerierna har flera företag varit tvungna att begränsa antalet anställda som har behörighet att upphandla. Ett större bolag, med 150 dotterföretag, har till exempel infört en gemensam upphandlingsorganisation.

2. Trolöshet mot huvudman

Trolöshet mot huvudman förekommer bland chefer med olika befattningar. Typexemplet är inköpschefen som beställer varor och gör egna affärer vid sidan om. Min uppfattning är att det är svårt att komma åt denna typ av brottslighet, trots att företagen vanligtvis har strikta regler om vad som gäller. Ett problem kan vara att en chef är omgiven av personer som inte vill stöta sig med denne.

I regel polisanmäls enbart den som gör sig skyldig till grov trolöshet. Man tar dock i de flesta fall hänsyn till personliga omständigheter och polisanmäler sällan en god vän eller arbetskamrat. Däremot blir gärningsmannen nästan alltid avskedad, eller ännu vanligare, han eller hon säger upp sig själv.

Trolöshetsbrott förekommer även hos banker och fondmäklare. En mäklare ger finansiell information till vänner och bekanta i strid mot företagets regler. Mäklaren avskedas men polisanmäls inte.

En anställd på ett mediaföretag arbetar med aktieinformation. En pressrelease om en förestående affär brukar komma kort innan handeln med aktier i företag stoppas. Det kan röra sig om 30 minuter i förväg. Den anställde läckte information till en god vän, som köper aktier för ett större belopp. En vecka senare sålde han dessa för nästan det dubbla. Trots att han brutit mot företagets interna regler fick han fortsätta arbeta på företaget.

En intervjuperson inom byggbranschen berättar att chefen på ett annat bolag själv tar varor för en miljon kronor när han handlar av intervjupersonens bolag för tio miljoner kronor. ”*Det är omöjligt att detaljgranska fakturorna.*”

Trolöshet mot huvudman kan vara ett stort problem, inte minst på mindre orter, där butikschefen eller någon med liknande arbete har en framträdande ställning. Denne känner vissa nyckelpersoner eller sponsrar idrottsföreningen på orten, vilket kan leda till att företagets intressen åsidosätts. Hellre gör han kanske en dålig affär med sin vän på Rotary än en bättre affär utanför orten…

En chef på ett förlag friserade siffrorna för att få ut ett högre tantiem (andel i vinst som tillägg till lönen) – något som företaget snart upptäckte.

En chef på ett annat företag gav sina släktingars företag fördelaktiga order inom telemarketing. Resultaten var så dåliga att det inträffade upptäcktes och cheferna avskedades men polisanmäldes inte.

FÖREBYGGANDE ÅTGÄRDER

Företagens arbete med nyckeltal och resultatuppföljning förhindrar och minskar denna typ av brottslighet. Nästan alla företag i undersökningen säger att de har strikta regler när det gäller vad personalen får göra och inte göra. Man informerar och utbildar, och inom vissa företag har man som regel att större affärer ska fattas i samråd med chefen eller någon annan.

3. Mutbrott

Korruption är något som såväl små som stora företag drabbas av. Ofta är det chefer på mellan- eller hög nivå som kommer i kontakt med mutor. ”*Mutor hittar man nästan alltid bland chefer och inköpare. Bolagets VD eller styrelse vill ju alltid göra en bra affär och därför är det inte lika vanligt i dom kretsarna*”, uppger en intervjuperson inom sjöfartsnäringen.

Speciellt inom vissa branscher tycks det vara extra utbrett med mutor, till exempel bygg- och anläggningsbranschen. En intervjuperson har ett eget företag och berättar att han skulle få 20 000 kronor om han ”lade sig” vid en upphandling. Hans företag fick en faktura på beloppet för ”konsultarvode”.

En annan intervjuperson berättar att han fick ett kontrakt, trots att hans företag var dyrare än konkurrenterna vid upphandlingen. Senare kom det fram att hans chef betalade det andra företagets chef 10 000 kronor svart i månaden.

Ytterligare en intervjuperson i byggbranschen uppger att hans företag mutar en chef på ett statligt företag för att få uppdrag och *”att man inte kan göra något åt detta – det är så här det fungerar”*. Han har själv blivit erbjuden mutor i Baltikum men tackat nej. *”Det är lätt att köpa någon. Det behöver inte röra sig om pengar i alla fall. Det kan vara extrajobb som erbjuds. Mutresor är också ganska vanliga.”*

Att det är svårt att bevisa att det som inträffat verkligen är ett brott kan följande två exempel illustrera: En inköpsansvarig för vakttjänster på ett stort bolag misstänks för mutbrott. Intervjupersonen tar fram ett underlag för upphandlingen. *”Den hamnade i papperskorgen.”* I stället anlitas en dubbelt så dyr konkurrent, vilket ger bolaget en merkostnad på cirka 25 miljoner kronor. Inköpschefen fälldes inte för denna händelse men åkte dit för en smärre förseelse och avskedades.

Ett bemanningsföretag uppger att ett annat företag får en order trots att intervjupersonens företag har lämnat fördelaktigare villkor. Intervjupersonen får senare höra att företaget som fick ordern utförde arbeten privat hemma hos kommunens ansvarige.

Det går inte alltid att förhindra mutbrott, även om man har, vad man själv anser, klara bevis. Ett konferenshotell på en mindre ort fick inte betalt för spritnotan av kommunen och kommunalordföranden hotade med att gå till andra restauranger. Intervjupersonen uppger att det också är vanligt att kommunalnämndens spritnotor betalas av en annan myndighet i kommunen, till exempel byggnadsnämnden, och att det helt enkelt var *”omöjligt att stöta sig med kommunalnämnden”*. Intervjupersonen var tvungen att ofrivilligt medverka till att dölja spritnotor på hundratusentals kronor, eftersom han *”inte hade råd att förlora en sådan stor kund”*.

FÖREBYGGANDE ÅTGÄRDER

Många företag ser givetvis mycket allvarligt på mutbrott. Flera av de företag jag intervjuat, särskilt de större, har en uttalad policy och strikta regler. När en anställd med hög placering i ett börsnoterat företag fick en golfresa av ett annat företag fick han en reprimand av ledningen.

Flera företag försöker också ändra på gamla företagskulturer och införa nya, för att slippa mutbrotten. Till exempel ändrar man på bonussystemen så att de gäller en större grupp anställda i stället för att vara riktade till en eller några få.

En del av de större bolagen förklarar de strikta reglerna med att man inte vill ha denna typ av ”affärer”, att man helt enkelt inte vill bli sammankopplade med mutbrott eftersom det skadar företaget.

En intervjuperson på ett kommunalt bolag anser att man *”måste slå sönder vissa företagskulturer”*.

Vanligt är att många känner till att korruption förekommer men att ingen vågar säga något. Flera företag är ense om att man bör tillsätta fler tjänster med personer utifrån, jämte de interna och är övertygade om att det skulle minska korruptionen.

Samtidigt som man tillämpar strikta regler är det ovanligt med polisanmälningar vad gäller mutbrotten. Det har dels att göra med företagens svårigheter att bevisa det inträffade, dels att man är rädd om sitt rykte och vill undvika negativ publicitet.

ÖVERTRÄDELSER AV UPPHANDLINGSREGLER

Det är svårt att uppskatta hur stort detta problem egentligen är. De intervjuade vet ofta själva inte om det föreligger en överträdelse eller inte. Många redogör för mystiska upphandlingar inom byggbranschen. I avsnittet om mutbrott togs några fall upp som även faller in under denna rubrik.

En intervjuperson arbetar på en konsultbyrå och har kontakt med ett kommunalt bolag. För att undgå de regler som gäller för offentlig upphandling delade man upp ”affären” i fem olika upphandlingar, där varje upphandling uppgick till 70 000 kronor i stället för 350 000 kronor.

Så kallade ”sydda anbud” är mycket vanliga. Enligt flera intervjupersoner förekommer de särskilt inom byggbranschen. Sydda anbud innebär att man bildar ett ”gäng” och ”syr” ihop ett anbud. Det kan gå till så att tre–fyra byggbolag får en förfrågan från en beställare. Alla lägger sig utom en, därefter gör man upp tillsammans. Om uppdraget är värt 50 miljoner kronor får de andra bolagen 500 000 kronor var av det bolag som fick ordern. Nästa gång får någon annan uppdraget. Intervjupersonen tror att det är svårt att göra något åt detta eftersom *”man är en del i strukturen”*. Samtidigt menar han att detta skulle minska om konkurrensen ökade: *”I dag köper man en svensk dörr billigare i Danmark – något är ju fel.”*

Det är också vanligt att upphandlingar går till vänner eller företag på orten och i undersökningen har flera fall av ”egendomliga upphandlingar” kommit upp till ytan. *”Men vad kan man göra?”,* som en person uttrycker det. Det är svårt att bevisa, man går vidare, man har inte tid. Eller som en annan säger: *”Man gör inget alls eftersom man försöker ha så goda kontakter att man själv får vara med.”*

OTILLBÖRLIG KONKURRENS AV OLIKA SLAG

Överträdelser av konkurrensreglerna förekommer i alla branscher. Ett grossistföretag inom frukt och grönt anser att man blir utkonkurrerad av oseriösa företag som inte betalar skatt och sociala avgifter. Ett sådant bolag importerar bland annat läsk som säljs till mindre nogräknade butiker. Inga skatter eller sociala avgifter betalas och endast kontanta betalningar sker.

En intervjuperson på ett stort grossistbolag inom livsmedelsbranschen uttrycker stark oro för att det växer fram nya bolag med svarta eller delvis svarta inslag, något som blivit vanligt förekommande inom bland annat torghandeln. En intervjuperson fick besök av handlare som ville köpa varor för 100 000 kronor och betala i småsedlar, och han anser att polisen agerar

slött eller inte alls. Alla känner till problemet men när de oseriösa företagen väl etablerat sig är det svårt att komma ifrån problemet. Med detta följer även andra problem, till exempel beskyddarverksamhet. En av de intervjuade med god insikt i problemet, föreslår att kommunerna enbart ska hyra ut torgplatser till dem som betalar mest moms – *”om man överhuvudtaget ska kunna minska problemet”*.

Att det förekommer svart arbetskraft inom bygg- och anläggningsbranschen är ju ett känt faktum. *”Man köper av den som är billigast – det gäller alla i branschen”,* förklarar en intervjuperson sonika. Han har själv anlitat balter svart i flera fall.

Ett byggföretag i undersökningen har infört namnbrickor på de anställda för att förhindra svart arbetskraft på byggena.

Inom taxibranschen finns två typer av otillbörlig konkurrens: dels svart taxi, dels oseriösa bolag. Problemet är vanligast i större städer. I Stockholm uppskattar intervjupersonerna att mellan 300 och 400 personer kör svart taxi. Till dessa ska man sedan lägga de så kallade friåkarna, som inte är anslutna till något större bolag och som uppskattas till ungefär 1 000 stycken. I branschen uppfattas detta som det största problemet: *”de betalar inte skatt eller sociala avgifter i den utsträckning de ska.”* Ett krav inom branschen är att myndigheterna tar detta på större allvar. Man vill också att de seriösa bolagen ska få avtal med vissa terminaler, för att på så sätt komma åt åtminstone en del av problemet.

I flera fall har användandet av svart arbetskraft lett till otillbörlig konkurrens. Ett bemanningsföretag förhandlade med en affärskedja om uthyrning av personal till de företag som ingår i kedjan. De flesta butikerna i kedjan ägdes av bolaget, men vissa var *franchiseföretag*, som inte hyrde in någon personal eftersom man i stället använde sig av svart arbetskraft. Svartjobbet skedde enligt den intervjuade med affärskedjans vetskap.

Svarta löner har varit ett problem för en grossist. I samband med upphandling av varutransporter vill en del chaufförer ha en del av lönen svart, *”i regel handlar det om 20 procent”,* uppger en grossist.

När det gäller otillbörlig konkurrens eller prisdumpning är det svårt att avgöra om det inträffade är brottsligt eller inte. Många av de intervjuade uppger att man helt enkelt inte talar så mycket om dessa saker, i stället väljer man att *”gå vidare”.* Ofta finns misstankar om att allt inte står rätt till och några av de intervjupersoner jag talat med vill inte längre lägga offentliga anbud, just på grund av detta.

VARUMÄRKESINTRÅNG

När det gäller patentintrång eller överträdelser av upphovsreglerna är det vanligt att detta inte uppfattas som ett brott i egentlig mening. Företagen agerar civilrättsligt och gör ofta upp i godo.

Ett verkstadsföretag utsätts för piratkopiering och förlusterna är svåra att uppskatta. Sammanlagt förlorar företaget hundratals miljoner på att inte få sälja reservdelar i den utsträckning de borde göra, vilket dock kan bero på flera faktorer. Dels att man inte använder rätt delar till företagets produkter

utan köper likvärdiga från andra företag, dels att man slaktar stulna maskiner och säljer delar eller att det handlar om rena piratkopior.

På ett bolag uppger man att man ofta drabbas av varumärkesintrång. Mindre bolag kopierar deras skyltar och emblem. Bolaget brukar samla ihop en ”klump fall” och driva det civilrättsligt. Varje ärende kostar bolaget cirka 10 000 kronor att driva. Vad de verkliga förlusterna handlar om går knappast att mäta, eftersom det rör sig om goodwillvärden.

En designer formgav en möbel som såldes med framgång och fick royalty på varje möbel som såldes. Eftersom det är för dyrt att tillverka möbeln i Sverige sökte den svenske tillverkaren utländska tillverkare och sände ritningar till utlandet på prov. Den svenske tillverkaren hävdade därefter att möblerna inte gick att sälja längre och intervjupersonen får tillbaka sina ritningar. Efter ett halvår dök möbeln upp på en möbelmässa i utlandet. Möbeltillverkaren nekar och frånkänner sig allt ansvar. Intervjupersonen gör inget mer och får finna sig i att se sina möbler dyka upp här och där, lite då och då.

FÖRSKINGRING

Förskingring är ett vanligt brott, och liksom många andra brott är det svårt att komma åt. Gärningsmännen är ofta chefer på mellannivå eller högre upp inom företaget, personer som inte gärna ifrågasätts. Gärningsmannen har alltså en förtroendeställning, men missbrukar den. Det typiska exemplet är att den anställde helt sonika tar pengar ur kassan.

En anställd kopierade bensinkort och lurade företaget på sammanlagt 250 000 kronor. Han polisanmäldes och avskedades. Vår undersökning visar tydligt att det är vanligt att anställda inom hotell- och restaurangbranschen inte redovisar korrekta intäkter från till exempel öl- och spritförsäljning. I stället stoppar de pengarna i egen ficka. En intervjuad berättar att hans företag förlorar cirka 100 000 kronor på detta varje år. Ett annat scenario är kassaansvariga som lurar sina företag, till exempel genom att stämpla in för lite pengar när vänner och bekanta betalar.

Ett företag på en mindre ort redovisar besynnerliga värden till moderbolaget. Koncernledningen och revisorn (intervjupersonen) åkte utan förvarning ut till företaget och begärde en inventering. Såväl varulager som anläggningstillgångar saknades. Verkställande direktören polisanmäldes och företaget sattes i konkurs. Moderbolaget gick sedan i konkurs på grund av det inträffade. Verkställande direktören fälldes och dömdes till fängelse. För att undvika denna typ av brottslighet är det nödvändigt att företagen arbetar mycket med nyckeltal.

En utlandschef på ett bolag förskingrade pengar, bland annat byggde han en egen villa på företagets bekostnad. Det hela uppdagades i samband med en annan ”affär”. Att detta kunnat pågå under en längre tid beror enligt intervjupersonen på att höga chefer omger sig av ”ja-sägare”. Ingen vill heller ifrågasätta en ”vinnare”. Den intervjuade tror vidare att företagsledningen kände till affären när den pågick. I detta fall slutade det med att chefen och några av hans underlydande chefer dömdes till fängelsestraff.

De intervjupersoner jag talat med anser uteslutande att det är svårt att förhindra denna typ av brottslighet. I regel upptäcks förskingraren efter en tid och många gånger ligger personliga tragedier bakom brotten, såsom ”klassikerna” spelberoende och alkoholism. I sådana fall låter många företag bli att polisanmäla den skyldige. *”Det räcker med att han slutar”,* är ett vanligt argument.

FÖREBYGGANDE ÅTGÄRDER

Flera företag har som motåtgärd minskat antalet behöriga till vissa arbetsuppgifter, för att minska möjligheterna till förskingring. Andra medel är utökade kassakontroller. Ett företag har minskat kassasvinnet genom att införa ”gemensamt kassaansvar”, det vill säga att en grupp anställda gemensamt ansvarar för kassan.

KONKURSRELATERAD BROTTSLIGHET

Typiskt för många konkursbrott är att det är svårt att avgöra om det är fråga om ett verkligt brott eller en händelse där man kanske misstänker brott. Många gånger uppfattar man det inträffade som ett uttryck för ”normala affärshändelser”.

En mindre industritillverkare fick en order på 100 000 kronor av ett företag och gjorde sedvanliga kontroller. Företaget hade fem miljoner i kassan och gick i konkurs en vecka senare, men då finns inga pengar kvar i kassan. Intervjupersonens företag förlorade alla pengar, medan det andra bolaget rekonstruerats. Intervjupersonen är mycket upprörd och säger, liksom många andra, att *”det är alldeles för lätt att göra konkurs”*. Hennes företag gör fortfarande affärer med det andra företaget med den skillnaden att kreditgränsen för detta företag har sänkts kraftigt.

Ett grossistföretag köpte ett stort parti varor innan det gick i konkurs. Företaget ombildades och finns kvar. En livsmedelsgrossist uppger att det förekommer att företag på obestånd köper stora partier men att det, som sagt, *”är svårt att veta om det är fråga om ett brott”*.

Ett hotell förlorade 50 000 kronor i samband med att ett företag åt julbord en vecka före konkursen och en mängd liknande uppgifter har framkommit i undersökningen. Alla har gemensamt att det inte går att avgöra om det är fråga om ett brott eller inte. Efter incidenten tar hotellet ofta förskottsbetalningar av nya kunder.

Flera intervjupersoner vittnar om ”större beställningar” strax före en konkurs, och om hur det är svårt att veta om denna beställning är ett utryck för brott eller ett sista försök till överlevnad. Svårigheterna med att komma åt konkursbrotten har delvis lett till en svart marknad. En av de intervjuade berättar att en av hans affärsbekanta förlorat över 100 000 kronor på en så kallad medveten konkurs. Han anlitade då ett mc-gäng för att driva in pengarna. Intervjupersonen anser att det är revisorerna som brister, eftersom man inte kontrollerar det som inhandlats före konkursen. Den intervjuade ger också exempel på en god vän som bytte däck på fem bilar dagen innan han gick i konkurs.

Organiserad brottslighet

Den organiserade brottsligheten är allvarlig, och den förekommer i åtskilliga branscher och på flera nivåer. Många företag som ingått i undersökningen har råkat ut för organiserad brottslighet i någon form. Skälet till att intervjupersonerna bedömer gärningen som ett led i organiserad brottslighet är att brotten sker systematiskt och är välplanerade. Vanligast är beställningar från rena skalbolag. En elektronikgrossist konstaterar att cirka hälften av alla kundförluster kan hänföras till detta och *”att det inte räcker med att kontrollera företaget med UPC – man måste även kontrollera om ägarstrukturen nyligen ändrats”*. Det kan till exempel innebära att en ”målvakt” satts in i företaget.

Många stölder är organiserade, och många stölder och snatterier mot butiker begås av ligor eller gäng. Detsamma gäller de stölder som begås i restauranger och hotellfoajéer av så kallade ”frukosttjuvar” som åker runt på rena stöldturnéer. Inom livsmedelsbranschen går tjuvarna lätt in och tar varor som choklad, kaffe etc. i en väska som de har med sig. Det rör sig då ofta om rena beställningsjobb från jourbutiker och närbutiker. En lågprisbutik i undersökningen uppger att man drabbas av två till tre sådana stölder i veckan, där varje stöld kostar företaget uppemot 10 000 kronor. Det rör sig alltså om en etablerad häleriverksamhet och samtliga personer som intervjuats menar att polisen inte tar detta på allvar.

Inom åkeribranschen förekommer det att transporter av dyrbara varor som exempelvis datorer stjäls. Tjuvarna känner ofta till när sådana transporter äger rum, och när chaufförerna lämnar bilen slår de till. En intervjuperson uttrycker uppgivet att *”tjuvarna vet allt”,* eftersom de också får tips. Enligt flera intervjupersoner ligger mc-gäng eller svensk eller jugoslavisk maffia bakom denna typ av stölder. Det förekommer även att åkerier utnyttjas för smuggling av cigaretter, sprit eller narkotika. Det är då ofta fråga om östeuropeiska maffia.

Inom restaurangbranschen kan man säga att den organiserade brottsligheten dyker upp *”så fort det finns spel eller serveras alkohol”,* menar en intervjuperson. Men det förekommer även en annan typ av organiserade brott, så kallade ”frukosttjuvar”. Dessa är välklädda och går in i restaurangen för att ta väskor, plånböcker, datorer och annat av värde. Stölderna är organiserade av ligor som ofta kommer från Sydamerika, enligt flera intervjupersoner.

En antikhandlare berättar hur han blivit av med varor för en miljon kronor. Varorna var ofta mycket speciella och svåra att sälja utan risk för upptäckt, men tjuvarna visste vad de skulle ta. Antikhandlaren har annonserat i pressen för att få köpa tillbaka varorna.

Många av de stölder som drabbar bryggeribranschen är organiserade. Det gäller särskilt stölder av öl och pallar. Ett företag blev av med en hel bil med starköl. Man misstänker ett mc-gäng för denna stöld.

Även försäkringsbolag drabbas inte oväntat av organiserad brottslighet. Det gäller framförallt stölder av lyxbilar för vidare färd österut, *”där man kanske köper amfetamin för pengarna och återvänder till Sverige”,* berät-

tar en intervjuperson. En resa kan ge en miljon kronor i vinst för biltjuvarna, pengar som sedan satsas på ny brottslig verksamhet. Vanligt är att små ligor om två till tre personer ägnar sig åt sådan brottslighet.

Försäkringsbolagen återställer i dagsläget endast cirka tio procent av de stulna bilarna. För en tid sedan upptäcktes att en begränsad grupp människor krockade med varandra och att det alltid skedde nattetid. Inga vittnen finns och man gjorde alltid upp i godo – utan inblandning från polisen. Dessutom är samtliga inblandade släktingar eller vänner, och de har alla tecknat försäkringar i flera släktingars namn. Bedrägerierna är alltså organiserade och avser inte bilskador i första hand utan är ett sätt att framförallt få ersättning för personskador.

Det kan vara svårt att veta om man är utsatt för brottslighet överhuvudtaget. En intervjuperson skulle ställa ut varor på en mässa i USA och blev förvånad över att inte kunna använda sin transportör ända fram till montern. I stället var han tvungen att anlita en ny och dyr transportfirma de sista femtio metrarna. Han berättar att maffian arbetar med att tvinga företag till ofördelaktiga avtal för att tilltvinga sig en marknad, och att det gäller allt från transporter till sophantering.

En intervjuperson på ett läkemdelsföretag uppger att det är ovanligt med stölder av läkemedel som inte är narkotiska. Det finns helt enkelt ingen svart marknad alls för detta i Sverige. Brottslingarna tycks sakna en organisation för försäljning av vanliga läkemedel. En lastbil som stals från företaget innehöll ”bara” vanliga läkemedel och lämnades därefter orörd. Detta kommer dock att förändras i framtiden, tror intervjupersonen. I Afrika och Sydamerika finns redan i dag en svart marknad för vanliga läkemedel.

Rån är också ofta organiserade, särskilt grövre rån är så gott som alltid planlagda. Rånarna vet vad de ska göra och vad de ska ta, och de är tungt beväpnade. En koncern med ett stort antal butiker drabbades av sju rån under ett och samma år och en stormarknad har drabbats av fyra rån på nio år. Intervjupersonerna tycker att rånen finns kvar i samma utsträckning som tidigare. När det gäller de grövre rånen tycker man att samarbetet med polisen fungerar bra.

Några intervjupersoner i undersökningen ansåg att den organiserade brottsligheten i viss mån fyller ett behov. Detta gäller de mc-ligor som arbetar med inkasso. En person i livsmedelsbranschen berättar att fakturor i branschen säljs för halva priset till en medlem i ett mc-gäng. Denne kontrollerar fakturan och ringer hem till kunden och frågar ”hur familjen mår”. Detta brukar räcka för att få kunden att betala inom några få dagar. Intervjupersonen menar att *”myndigheterna inte klarar av att hantera detta”* och att något måste göras för att skydda de små affärsägarna. Han tycker samtidigt det är synd att det växer fram en stat i staten.

En annan intervjuperson berättar hur en vän förlorat 120 000 kronor i en så kallad ”medveten konkurs”. Denne kontaktade då ett mc-gäng som åkte hem till den som gjort konkurs och bad om pengarna. Dessa betalades några få dagar senare. Intervjupersonen tycker att mc-gängen *”har sin plats i samhället och att det är den som inte betalar som är den verklige skurken”*.

Hur hanterar man brotten i dag?

De flesta företag har som policy att anmäla all brottslighet som drabbar företaget. Verkligheten ser dock helt annorlunda ut. Endast en bråkdel av brotten anmäls. Varför?

I många fall har man en övertygande bevisning om att brott begåtts men anmäler ändå inte detta till polisen. Orsaken är att man tycker att polisen lägger ned många förundersökningar och att det inte tjänar något till. Denna uppgivenhet bland företagen kan sägas genomsyra hela denna undersökning. Man känner att det *”ändå inte spelar någon roll om jag anmäler eller inte.”* Flera intervjupersoner har till och med fått rådet av polisen att inte anmäla brott, med kommentarer som *”du kan få negativa skriverier eller det kommer ändå att läggas ned”*.

I flera av fallen finns också ett socialt ansvar med i bilden. Man kanske inte vill förvärra situationen för den misstänkte då alltihop kanske är resultatet av en personlig tragedi. Eller så är man personlig vän med den misstänkte.

En ytterligare orsak till att företagen inte anmäler alla brott är uppenbarligen att de inte vill ha negativ publicitet. Det kan vara känsligt för företaget och skrämma bort kunder eller partners. I undersökningen har detta framkommit särskilt när det gäller banker och fondförvaltare.

I andra fall kan obenägenheten att anmäla brott bero på att företagen inte har tillräcklig kunskap om det faktiskt är ett brott de blivit utsatta för. Företagen har inte heller tid med de långa utredningar och det arbete som krävs för att göra en anmälan. Är det ett internt brott vill man ofta bli av med den misstänkte så snabbt som möjligt, och gör hellre upp i godo genom att den misstänkte säger upp sig mot att företaget inte gör någon polisanmälan. Detta förfarande är vanligt, och slutsatsen är att företagen agerar på ett sätt som är kortsiktigt effektivt för dem själva.

Vissa företag anmäler nästan alla brott, andra anmäler inga alls. Ett börsnoterat företag i undersökningen anmäler cirka tio procent av all ekonomisk brottslighet som drabbar företaget. Det är en siffra som stämmer bra överens med det som framkommit i intervjuerna.

Samarbetet med polisen fungerar, enligt intervjupersonerna, både bra och dåligt. Man är förstås kritisk till att polisen inte har resurser att utreda brott och många anser att det är beklämmande att tjuvar kan gå in och ut i butikerna, utan att något händer. Många förundersökningar läggs ned trots fullgoda bevis, vilket skapar en uppgivenhet. Det finns många som till och med känner sig motarbetade av polisen.

Flera anser att brottsligheten har förvärrats sedan närpolisstationer lades ned. Närpoliserna kände till de lokala ”busarna” och företagets eventuella säkerhetsproblem. En hotelldirektör uppskattar att när närpolisen kom en gång i veckan och fikade visade de samtidigt upp sig för till exempel frukosttjuvar.

När det gäller grövre ekonomisk eller organiserad brottslighet har man ofta en annan uppfattning. I dessa fall uppfattar man att samarbetet fungerar bättre och att polisen tar mer allvarligt på fallen.

Företagen satsar i dag mycket på förebyggande åtgärder för att förhindra ekonomisk brottslighet. De använder ny teknik som GPS eller nya incidentrapporteringssystem. Det sistnämnda är vanligt på mycket stora företag. Systemen innebär att företagen kan analysera information och se mönster. Ett stort företag med många butiker känner till att rånare ofta förbereder rån genom att slå sönder fönsterrutor på deras butiker. Detta gör tjuvarna för att kontrollera företagets säkerhetsrutiner innan man slår till på riktigt. Med incidentrapporteringssystemet kan företaget se dessa mönster på ett tidigt plan och höja beredskapen just vid denna butik. Flera företag har börjat använda GPS på vissa lastbilar eller maskiner och ett taxibolag uppger att man har infört GPS i sina bilar.

De flesta företag som intervjuats genomför utbildning och informerar personalen i denna typ av frågor. De flesta företag har också en utvecklad säkerhetspolicy. Man kan säga att företagen är väl förtrogna med den brottslighet som drabbar dem och vad de ska göra för att förhindra den.

Problemet är att det finns områden som inte går att kontrollera fullt ut. Det skulle leda till för stora kostnader för företagen, som därför måste göra en avvägning mellan kontroll och svinn. Flera företag i undersökningen godtar ett visst brottsligt svinn. En intervjuperson menar att många företag gör en medveten kalkyl när det gäller ekonomisk brottslighet och syftar då särskilt på de självbetjäningsbutiker man startat. *”Vi har kalkylerat med ett visst svinn, därför är vi också delaktiga”,* resonerar han.

Många företag uppger att man i dag ser allvarligare på ekonomisk brottslighet än för tio år sedan. Anledningen är att man har ett annat säkerhetstänkande, bland annat har man ofta anställda som enbart arbetar med dessa frågor.

Förebyggande åtgärder

Denna undersökning visar på en del problemställningar vad gäller den ekonomiska brottslighet som drabbar företag. Ur dessa problemställningar har en rad motåtgärder utkristalliserats.

1. POLISEN MÅSTE UTREDA FLER BROTT

I dag läggs många förundersökningar ned trots övertygande bevisning. Flera intervjupersoner har till och med fått rådet från polisen att inte anmäla misstänkta brottslingar för att inte få problem med dessa eller riskera negativa skriverier i pressen. Intervjupersonerna har generellt ett lågt förtroende för rättsväsendet och anser att polisen inte utreder brott och att åklagarna lägger ned förundersökningar. Det finns intervjupersoner som i dag till och med är positiva till de mc-gäng som bedriver inkassoverksamhet. Det samhället inte kan lösa löser de, resonerar man. En viktig åtgärd för att minska efterfrågan på den organiserade brottslighetens tjänster är att polisen utreder brott och går det seriösa näringslivet till mötes.

2. FÖRETAGEN MÅSTE ANMÄLA FLER BROTT

I dag anmäler företagen alltför få brott. Mörkertalet är stort. Det finns företag som inte anmäler någon brottslighet alls. För att se hur omfattande den ekonomiska brottsligheten egentligen är, är det viktigt att få fram statistik. Först då kan det förebyggande arbetet ta fart.

3. FÖRETAGEN MÅSTE SKAPA EN POLICY SOM GÄLLER ALLA I BOLAGET

I dag anmäler företagen själva färre brott som sker på högre nivåer än brott som sker på lägre nivå. Detta har flera orsaker, som inte alltid är lätta att bena ut, då de kan vara känsliga ur olika aspekter. Det kan, enligt vad som framkommit i denna undersökning, bero på att chefer omger sig av ”jasägare” och kompisar. Ett tidigare kommunalt bolag hade till exempel problem med detta då man i hög utsträckning rekryterat chefer från det egna företaget där alla kände varandra. Intervjupersonen menar uttryckligen att det är nödvändigt att ta in folk utifrån för att minska problemet.

4. MYNDIGHETERNA MÅSTE BYGGA UPP ETT SAMARBETE MED FÖRETAGEN

Detta samarbete måste ske på både lokal, regional och nationell nivå. Ett företag har till exempel problem med bilstölder som sker i samband med mässor som företaget arrangerar. Även om detta sker utanför själva företaget drabbas man av dålig goodwill då kunder och utställare blir av med sina bilar. Företaget har i dag byggt upp ett samarbete där företaget, länsstyrelsen och olika försäkringsbolag ingår. Samarbetet har gett goda resultat. Ett annat exempel är en stormarknad nära ett färjeläge som har haft problem med baltiska ligor som stjäl deras varor. I dag samarbetar man bland annat med tullen och polisen i förebyggande syfte och man är nöjd med samarbetet.

5. ÖKA MÖJLIGHETERNA FÖR SAMKÖRNING AV REGISTER

Ett antal större företag i undersökningen har byggt upp incidentrapporteringssystem för att bland annat kunna utvärdera brottsligheten. Ett av företagen vill kunna samköra polisens register med sitt system för att kunna förebygga brott, något som i dag inte är tillåtet. Samtliga försäkringsbolag som ingår i undersökningen vill kunna samköra sina register med försäkringskassan för att förhindra brott, något som inte heller är tillåtet i dag.

6. SAMHÄLLET MÅSTE AGERA FÖR ATT STOPPA OSERIÖSA FÖRETAG

Det finns en mängd företag som inte betalar skatt eller på annat sätt ingår i den svarta ekonomin, till exempel mindre butiker, grossister, handlare med mera. Myndigheterna måste agera samfällt för att komma åt detta problem. Om detta inte görs kommer en mängd seriösa företag att slås ut, och att det kommer att skapas ännu fler ”svarta” strukturer och branscher, är samtliga intervjuade överens om.

7. MYNDIGHETERNA MÅSTE BEKÄMPA DEN ORGANISERADE BROTTSLIGHETEN

Den organiserade brottsligheten i landet är förhållandevis omfattande och drabbar många. Det kan gälla allt från bedrägerier till konkurser eller stölder med mera. Nya strukturer och marknader för den organiserade brottsligheten skapas ständigt. När väl detta skett är det svårt att komma åt den. Därför måste bekämpandet ske nationellt och internationellt, vilket är ett önskemål från alla intervjuade som drabbats.

8. POLISEN MÅSTE ARBETA MER PÅ ”FÄLTET”

Flera intervjupersoner vill att polisen finns på orten eller i närheten. Det är bra när polisen kommer till företag och hälsar på och ”visar upp sig”. Företaget och polisen känner varandra och de problem som kan uppkomma. I takt med att närpolisstationerna har försvunnit, har brottsligheten ökat.

Dialektiken bakom förebyggande av ekonomiska brott: lärdomar från Finland

AV ANNE ALVESALO OCH STEVE TOMBS

Finland är ett exempel på ett land där man har försökt att utveckla en mer sedvanerättsbetonad kriminalpolitik och tillämpning. Ett nyckelinslag i denna är utvecklingen av ett program för kontroll av ekonomiska brott. Den finska regeringen beslöt år 1996 om en treårig handlingsplan för att bekämpa ekonomiska brott och den svarta ekonomin. Ett stort antal lagar mot ekobrott har stiftats. Polisen, skattemyndigheterna, kronofogdemyndigheterna och tullen har fått särskilda resurser.

De finska erfarenheterna av förebyggande av ekonomiska brott kan enligt artikelförfattarna sammanfattas som följer:

Förebyggande och kontroll kan bara upprätthållas genom en kombination av initiativ på fältet och stöd på mikronivå.
Förebyggande åtgärder kan inte påtvingas – de bör vila på en kombination av en långsiktig process och fältarbete.
Det finns ett komplext samspel mellan en organisations arbetsmetoder och kultur samt de mer generellla sociala och politiska prioriteringarna.
Förändrade attityder och tillvägagångssätt är en uppgift på lång sikt. Makthavarna, rättsväsendet och den akademiska världen måste inse att mediernas rapportering om brott och brottskontroll är avgörande för att förebyggande av ekonomiska brott ska få genomslag.

Inledning

Den finska regeringen fattade år 1996 ett principbeslut om att bekämpa ekonomiska brott och den svarta ekonomin. Beslutet inkluderade en formell handlingsplan som utgick från en rad reformförslag syftande till kontroll av ekonomiska brott och den svarta ekonomin. Med detta som utgångspunkt både konsoliderade och initierade handlingsplanen en rad reformer av lagstiftning, regleringsmyndigheter, tillämpning samt forskning. Två ytterligare handlingsplaner godkändes åren 1998 och 2001, som båda vidmakthöll och utvidgade dessa reformer. Olika aspekter av detta initiativ, som vi har studerat sedan i januari 1999, utgör fokus för detta i fem avsnitt uppdelade kapitel.

I det första avsnittet diskuterar vi de teoretiska och metodologiska inriktningar som har väglett forskningen som ligger till grund för denna artikel. Framförallt uppmärksammar vi nödvändigheten av att integrera analyser på makro- och mikronivå för att förstå hur reformprocesser kan utvecklas i fråga om kontroll av ekonomiska brott, för att sedan analysera i vilken utsträckning dessa kan upprätthållas, eller undergrävas, med tiden.

I det andra avsnittet undersöker vi kortfattat det sammanhang i vilket den första handlingsplanen växte fram innan vi beskriver de reformer relaterade till riktlinjer och tillämpning som denna medförde och som påverkade myndigheternas övervakning på nästan samtliga nivåer.

I det tredje avsnittet analyserar vi vart detta initiativ har lett sedan år 1996. Vi ser här en mycket blandad bild, identifierar hot mot kontrollen av ekonomiska brott i form av försvagat stöd från politiker och allmänhet, samtidigt som vi uppmärksammar att några av de genomförda reformerna har börjat få bestående effekter och börjat bli normaliserade. Dessa faktorer undersöks närmare i det fjärde avsnittet, genom en mer fokuserad studie av de växlande framgångarna med övervakningen av ekonomisk brott på fältet. Här ser vi åter tecken på betydande framsteg inom kontroll av ekonomiska brott, tillsammans med en viktig generell slutsats – nämligen att kontrollen av ekonomiska brott alltmer börjar betraktas som en del av det ”normala”, ”riktiga” polisarbetet. Samtidigt avspeglar attityder och aktiviteter hos de utredare som arbetar på fältet såväl ett internt som externt tryck i fråga om kontrollen av ekonomiska brott.

I slutavsnittet bedömer vi i vilken utsträckning som lärdomar kan dras avseende kontrollen av ekonomiska brott i ett specifikt finskt sammanhang det senaste decenniet.

Metodologisk och teoretisk orientering

Forskningsprojekten[1] som ligger till grund för denna artikel söker förklara reformen för kontroll av ekonomiska brott ur ett dialektiskt perspektiv. Med det menas att artikeln undersöker framväxten av ett program för kontroll av ekonomiska brott och hur detta underhålls på makronivå, samt behandlar ekonomiska, politiska och sociala faktorer genom ett nationalekonomiskt synsätt. Samtidigt menar vi att det är avgörande att förstå hur kontrollen av ekonomiska brott bedrivs på fältet, på organisatorisk och individuell nivå, i fråga om erfarenheter, samarbete, initiativ, attityder med mera. Viktigast av allt är dock att var och en av dessa nivåer bara helt kan förstås i relation till den andra – och faktum är att deras inbördes relationer påverkar dem så att både makro- och mikrokomponenter förändras med tiden. Det vill säga, de existerar tillsammans, men som varandras motsatser, och är stadda i ständig förändring – vilket helt enkelt gör det nödvändigt att förstå dem dialektiskt. Som vi hävdar i denna artikel utgör ett av huvudinslagen i denna dialektik, manifesterat på makro- och mikronivå samt genom deras inbördes samverkan, den komplexa relationen mellan det materiella och det ideologiska, eller

[1] Alvesalo, 2003; Alvesalo och Tombs, 2001a, 2001b.

det praktiska och det symboliska. Därför kan förebyggande och kontroll av ekonomiska brott varken på ett enkelt sätt reduceras till rättsväsendet – till lagar, riktlinjer, resurser – eller till en diskurs om brott, lag och ordning.

Vår forskning har såväl teoretiskt som metodologiskt vägletts av Laceys (1994, 1995) argument att straffrätten bör uppfattas som en ”praxis som strukturerar det sociala livet”, vilket breddar formuleringen av straffrätten från att bara vara en uppsättning sociala institutioner och sedvanor involverade i att identifiera och reagera på överträdelser av strafflagen (Lacey, 1994: 28). Detta synsätt – om straffrätt som en praxis som strukturerar det sociala livet – manar oss att ägna lika stor uppmärksamhet åt bidragande och symboliska faktorer, att beakta bidragen från enskilda utredare och grupper eller institutioner och deras tolkningsprocesser, att se makten inte bara som en inneboende egenskap hos myndigheterna utan även i de ideologier och värdesystem som styr den straffrättsliga tillämpningen (Lacey, 1994: 30–31). Detta synsätt framhåller även behovet av att beakta de kulturella sammanhang där representanterna för det straffrättsliga systemet verkar, deras yrkesrelaterade kulturer samt deras ideologier för arbetet (Lacey 1994: 11). Lacey hävdar att breda sociala insikter och institutioner, diskurser och sedvanor måste beaktas vid studiet av rättsväsendet (Lacey 1995:16). Därför bör de studerade objekten inkludera till exempel den nivå och typ av uppmärksamhet som ägnas åt ”brott” generellt, samt åt vissa typer av brott i massmedier och populärkultur, den roll som lag och ordning spelar för den rådande politiska debatten och politiken, samt åt de antaganden om individuellt ansvar och mänsklig förmåga som är underförstådda i det konceptuella ramverk som strafflagarna utgör (Lacey, 1995:11).

Denna artikel bygger på fem uppsättningar data, såväl kvantitativa som kvalitativa. Genom att tillämpa flera olika metoder och noga undersöka en rad myndigheter, som är relevanta ur straffrättsligt perspektiv, kan vi göra ett försök att förstå samspelet mellan den sociala organisationens makro- och mikronivåer. Som första moment genomfördes delvis strukturerade, anonyma intervjuer med personer som hade haft ”nyckelroller” vid utarbetandet och genomförandet av den ena eller båda handlingsplanerna eller som konsulterades i samband med dessa. Under år 2000 genomförde vi 27 intervjuer med 35 personer och använde då ”snöbollssampling”. Som andra moment hade vi tillgång till 623 officiella dokument, främst uttalanden, protokoll, brev och PM kring ”problemet” med ekonomiska brott i Finland från år 1984 och framåt. Som tredje moment deltog en av oss i, och observerade, nio ekobrottsutredningar (över 240 timmar) inom en ekobrottsenhet i Finland under åren 1998 och 1999. Som fjärde moment samlade vi in och analyserade skriftliga frågor i den finska riksdagen, relaterade till ekonomiska brott och den svarta ekonomin mellan 1991 och 1999. Som femte moment fick vi tillgång till en kvantitativ analys av rapporteringen i Helsingin Sanomat om ekonomiska brott mellan 1990 och 1999, genomförd av Teuvo Arolainen.[2]

[2] Genomförd som förarbete till doktorsavhandlingen *Ekonomiska brott i media* (arbetet pågår).

Det finska initiativet för att bekämpa ekonomiska brott och den svarta ekonomin

I de flesta västekonomier är det möjligt att urskilja två *generella* trender inom de två senaste decenniernas brottsbekämpning: å ena sidan en minskad kontroll av ekonomiska brott samt å andra sidan en mer straffinriktad (och breddad) kontroll av ”konventionell” brottslighet. I detta sammanhang verkar Finland vara ett exempel på ett land där man har försökt att utveckla en mer sedvanerättsbetonad kriminalpolitik och tillämpning. Ett nyckelinslag i denna sedvanerätt är utvecklingen av ett program för kontroll av ekonomiska brott. Detta kan förklaras på en rad nivåer, även om dessa inte kan behandlas i detalj här (se Alvesalo och Tombs, 2001b). Det är dock värt att notera en kombination av två uppsättningar faktorer.

För det första sträcker sig uppenbarligen orsakerna långt tillbaka. Dessa inkluderar ett visst erkännande och diskussioner i Finland sedan 1970-talet om ekonomiska brott som ett problem:

- olika under 1970- och 1980-talen utsedda specialkommittéers och arbetsgruppers arbeten för undersökning av problem relaterade till specifika områden av ekonomiska brott
- det akademiska intresset sedan 1970-talet och akademisk forskning från början av 1990-talet
- konkreta förslag från Pasanen-kommitténs rapport, en nyckelrapport om kontroll av ekonomiska brott från 1983 som bordlades efter politiskt motstånd på hög nivå om kontroll av ekonomiska brott (Alvesalo och Tombs, 2001b: 249–250)
- erfarenheter från olika fältinsatser för kontroll av ekonomiska brott samt insatser från olika ”nyckelpersoner”.

Ingredienserna till en handlingsplan förelåg därför långt före år 1996 i olika separata, halvofficiella arbetsgruppers arbeten, och kunskaper hämtades från dessa när 1996 års handlingsplan togs fram. Vidare förelåg reformerade tillämpningsriktlinjer redan före år 1996, men dessa infördes på ett mycket mer genomgripande och systematiskt sätt när planen väl introducerades. Det bör understrykas att mycket av detta har utvecklats på fältet, på mikronivå, under lång tid – tidvis i motvind, tidvis med stöd av rådande makropolitiska strömningar.

För det andra samverkade specifika ekonomiska och politiska händelser på makronivå. Dessa var på ett avgörande sätt relaterade till den kraftiga konjunkturnedgången i början av 1990-talet. Oegentligheter uppfattades inom näringslivet i samband med detta. De sociala effekterna av regeringens räddningsaktion för bankerna skapade en legitimitetskris för den finska regeringen under första hälften av 1990-talet. Allt detta ledde fram till en politisk och social ”tidpunkt” när ekonomiska brott blev ett möjligt mål för kontrollåtgärder.

När det samtidigt växte fram ett brett politiskt och folkligt stöd för kontroll av ekonomiska brott – en situation som med jämna mellanrum uppstår i samhällen (Snider, 1991) – medförde denna kombination av faktorer att detta kunde bli ”verklighet” i Finland, en mycket sällsynt händelse. Det finns därför god anledning att hävda att det vid denna tidpunkt – mitten på 1990-talet – rådde ett faktiskt samförstånd kring frågan om ekonomiska brott i hela spektret av politiska partier och organiserade intressegrupper (Alvesalo och Tombs, 2001b: 257–260).

Den finska regeringens principbeslut år 1996 om att bekämpa ekonomiska brott, i form av en handlingsplan, utgjordes inledningsvis av ett treårsprogram med reformförslag som syftade till kontroll av ekonomiska brott och den svarta ekonomin. I början av år 1998 förlängdes programmet att löpa till år 2001, då ett beslut togs om att införa en tredje handlingsplan. Reformer har genomförts på nästan samtliga nivåer i fråga om den officiella kontrollen. Riksdagen beviljade 100 miljoner mark (omkring 20 miljoner euro) till programmet från år 1996 till 1998 samt omkring 53 miljoner mark från år 1999 till 2001. Inrikesministeriet har framhållit att de pengar som investeras i kontrollåtgärder kommer att återbetalas många gånger om när straffavgifterna från denna typ av brottslighet flyter in. Samtidigt genomförde de myndigheter som omfattas av handlingsplanen en stor annonskampanj mot den svarta ekonomin. En tvåmånaderskampanj sjösattes i september 1996, varefter en uppföljningsundersökning gjordes. Resultaten visade att kampanjen hade varit framgångsrik i så måtto att opinionsundersökningar visade på en minskad tolerans mot ekonomiska brott och den svarta ekonomin efter kampanjen jämfört med före.

Den första handlingsplanen hade utgångspunkten att ekonomiska brott utgör ett ekonomiskt, socialt och rättsligt problem, som skadar det finska samhället både materiellt och moraliskt. I den konstaterades till exempel att samhällets direkta förluster från dessa brott uppgick till 13 miljarder finska mark per år (Finska regeringen, 1996:1). Den första handlingsplanen omfattade, och tog initiativ till, en rad reformer av lagstiftning, regleringsmyndigheter, tillämpning samt forskning.

LAGSTIFTNING

Ett stort antal lagar har stiftats mot ekonomiska brott. Några av dessa lagar har syftat till att kriminalisera olika former av aktiviteter inom, eller förknippade med, det ekonomiska området. Detta inkluderar reformerade eller nya brottsrubriceringar på områden som värdepappersbrott, gäldenärsbrott, bidragsfusk, penningtvätt samt passiv skatteplanering. Tillsammans med de nya brottsrubriceringarna har lagar införts som syftar till att effektivisera kontrollen av ekonomiska brott – till exempel lagar som reglerar konkurser, bolagsregister samt skuldindrivning. Sekretessbestämmelserna för myndigheter och banker ändrades redan i mitten av 1990-talet, så att det blev lättare att utbyta information mellan olika ministerier och myndigheter vid misstanke om brott. Aktiebolagslagen ändrades år 1997, varvid det lägsta tillåtna aktiekapitalet höjdes från 15 000 mark till 50 000 mark. Dessutom fick det

finska aktiebolagsregistret rätt att stryka bolag som trots påminnelser inte hade lämnat in sina bokslutshandlingar för registrering inom ett år. Genom att paragraf 26 i lagen om beskattningsprocedurer ändrades år 1998 förbättrades kontrollen av intäkter i utlandet genom införande av så kallad högre bevisbörda. Sedan början av år 2000 har skattemyndigheterna haft rätt att informera polisen – inte bara när de misstänker att ett brott har begåtts, utan även för att förhindra brott. Ett lagförslag avseende konfiskering av intäkter från brott baserat på omvänd bevisbörda antogs år 2002. År 2003 godkände dessutom riksdagen vissa lagreformer som avsåg ekonomiska brott. Bland annat inkluderades företagens ansvar i fråga om hälso- och säkerhetsrelaterade brott, plus att bötesstraff blev obligatoriska i stället för tillämpade från fall till fall, vilket tidigare hade varit praxis (Finska regeringen 53/2002).

REGLERINGSMYNDIGHETER OCH TILLÄMPNING

Polisen, skattemyndigheterna, kronofogdemyndigheterna och tullen har alla tilldelats resurser för kontroll av ekonomiska brott. Nya allmänna åklagartjänster specialiserade på ekonomiska brott inrättades både år 1996 och 1999. Närings-, social- och jordbruksministerierna tilldelades år 1999 sammanlagt fyra inspektörstjänster för kontroll av ekonomiska brott. En ny särskild myndighet för övervakning av handläggningen av konkurser inrättades år 1995. Den nya konkursombudsmannen fick till uppgift att ta fram nya procedurer för förvaltning av konkursbon, revision av bokföring, övervakning av gäldenärsaktiviteter samt vidtagande av nödvändiga åtgärder avseende försumlighet, oegentligheter och andra jämförbara förhållanden som kommer i dagen. I 1996 års handlingsplan beviljades ombudsmannen extra resurser.

Tillämpningen på fältet har också varit föremål för en rad reformer, understödda av resurser beviljade i de två första handlingsplanerna. Polisen har tagit fram särskilda kurser i polisutbildningen kring utredning av ekonomiska brott och har i samarbete med andra myndigheter genomfört otaliga seminarier om frågor som omger ekonomisk brottslighet. Nya för ändamålet inrättade – och senare regulariserade – organisationer och metoder har etablerats för samarbete mellan olika myndigheter (skattemyndigheter, tull, kronofogdemyndigheter, produktkontrollmyndigheten, konkursombudsmannen). Samarbete har även inletts med organiserade intressegrupper som Byggnadsförbundet och Byggnadsindustriförbundet.

Den främsta utvecklingen relaterad till förebyggande åtgärder på senare tid kom under år 2000, när regeringen genom ett principbeslut inrättade VIRKE – ett projekt för myndighetssamarbete – senare finansierat via den tredje handlingsplanen så att arbetet kan fortsätta till 2005. VIRKE samlar representanter från polisen, skattemyndigheter, tullen och kronofogdemyndigheter, och har målsättningen att utveckla ett mer effektivt samarbete mellan olika myndigheter för förebyggande och upptäckt av ekonomiska brott. För detta ändamål samlar VIRKE in, analyserar och distribuerar upplysningar, utbyter information mellan myndigheter i enlighet med gällande sekretesslagstiftning, men genomför inte några egna utredningar. Hösten 2002 hade VIRKE redan sammanställt betydande informationsmängder i ett format som tillät

noggrann elektronisk dataanalys, inklusive information om 499 789 företag och handlare, 1 016 879 personer i chefsställning, 2 595 stiftelser och 2 300 utländska företag (Marttinen, 2002). Projektets målsättning är mer specifikt att öka beredskapen hos olika myndigheter för att avslöja den svarta ekonomin och ekonomiska brott, framförallt inom den offentliga ekonomin (intäkts- och utgiftsrelaterade brott), att klargöra läget generellt i fråga om den svarta ekonomin och ekonomiska brott såväl som olika kontrollåtgärders och kontrollsystems effektivitet, samt att stärka samarbetet mellan olika myndigheter när det gäller kontroll av ekonomiska brott genom att kartlägga problemen och lägga fram förslag för att förbättra kontrollsystemet. Verktyg utvecklas för analys av brott och insamling av information, till exempel databasen ”TAHTO”, som möjliggör operativ riskanalys och målurval, analys av penning- och varurörelser samt fallstudier.

Ett centralt inslag i den nya kontrollpolicyn har varit att få in straffavgifter och kontrollera ekonomiska brott – inte flera år efter att de har utförts, utan i samma stund som de begås. Dessa utredningar i ”realtid” syftar till att beslagta intäkterna från brotten. Utredningarna genomförs ofta i förbindelse med oannonserade revisioner – skattegranskningar som inleds i form av räder. Skatterevisorerna granskar först företagets affärer och gör direkta observationer relaterade till företagets verksamhet. Syftet med detta är att samla in material till stöd för skattegranskningen och – i fall där underlåtenhet att betala skatter misstänks – att samla in bevis (se Vasara, 1997). Om skatterevisorerna misstänker brott anmäler de detta till polisen som därefter tar över utredningen. Ett projekt som syftar till att utveckla spårning av intäkter från brott inleddes år 1994 inom centralkriminalpolisen (Statens Revisionsverk, 1995:45). En modell för inrättande av särskilda ”utredningsgrupper” i ekobrottsutredningar togs fram, och reguljär användning av dem på lokal nivå möjliggjordes med hjälp av de resurser som beviljades i handlingsplanerna. Representanter från skatte- och/eller kronofogdemyndigheterna stationerades fysiskt på de ekobrottsenheter där samarbetet mellan tjänstemännen institutionaliserades och blev relativt effektivt, vilket framgick av att de beslagtagna intäkterna från brott ökade redan på utredningsstadiet (se Vuoti, 1998:10–12). Detta var en av målsättningarna och ett av de utställda löftena i 1996 års handlingsplan: att minst 17 miljoner euro skulle inflyta årligen (Finska regeringen, 1996:2). Enligt inrikesministeriets statistik varierade de influtna intäkterna på förundersökningsstadiet mellan 25 miljoner euro (1997) och 42 miljoner euro (2000). I relation till de totala kostnaderna för polisens ekobrottsutredningar, vilka enligt inrikesministeriets uppskattningar uppgår till omkring 17 miljoner euro per år, kan man därför säga att ekobrottsutredningarna har varit relativt kostnadseffektiva.

Satsningen på utredningar i ”realtid” och samarbetet mellan ett stort antal tjänstemän har även inneburit att utredningskulturen relaterad till ekonomiska brott har förändrat. Alla myndigheter arbetar nu aktivare med ärenden relaterade till ekonomiska brott än vad som var fallet före handlingsplanerna. Detta har särskilt haft effekt på polisarbetet inom förebyggande och utredande av ekonomiska brott. Vi kommer att återkomma till denna utveckling längre fram.

FORSKNING

En del av regeringens satsningar för att ”bekämpa ekonomiska brott” har tillfallit den akademiska forskningen, inte minst universiteten. En treårig forskningstjänst inrättades år 1996 på den finska polishögskolan och förlängdes i ytterligare fem år från år 2000 och framåt. Utöver sin forskning har forskaren även till uppgift att ansvara för en databas över finska publikationer och forskningsprojekt inom området ekonomisk brottslighet samt att bidra till främjandet av en samordnad, omfattande och långsiktig forskning inom ekobrottsområdet. Ytterligare forskningstjänster har därefter inrättats. Sedan år 2003 finns det tre heltidstjänster vid polishögskolan. De nya projekten inkluderar jämförande studier av strukturer och metoder för utredning av ekonomiska brott, metoder för att mäta hur effektiv kontrollen av den ekonomiska brottsligheten är och utveckling av metoder för analys av ekonomiska brott. Dessutom inleddes flera forskningsprojekt år 1996 inom Rättspolitiska forskningsinstitutet i Finland. Resurser har även beviljats till forskningsprojekt på olika universitet.

På det hela taget har handlingsplanen gett materiellt och ideologiskt stöd till förebyggande och kontroll av ekonomiska brott. Frågan väcktes symboliskt som ett traditionellt brottsproblem och bekräftelsen av detta visade vägen till ett konsoliderat program med hög profil, inom ramen för en handlingsplan som omfattar hela det straffrättsliga systemet. I materiellt hänseende beviljade planen resurser och åstadkom förändringar i fråga om lagstiftning och tillämpning. De materiella och de ideologiska aspekterna samverkade därför symbiotiskt till ett samlat grepp om den ekonomiska brottsligheten.

Det finska initiativets växlande framgångar

Många samhällen som har haft bekymmer med, och vidtagit åtgärder mot, ekonomiska brott har sett sina kontrollåtgärder försvagas med tiden (Alvesalo och Tombs, 2001a: 38–43). En viktig gemensam aspekt här är tyngden av den politiska viljan eller stödet, det vill säga på de allra högsta politiska nivåerna. Vid potentiella vägskäl kan förekomsten eller avsaknaden av politiskt stöd vara avgörande om initiativ som syftar till kontroll av ekonomiska brott ska kunna förverkligas eller gå i stå. Det finns vissa tecken på att sådant politiskt stöd har saknats i avgörande ögonblick i Finland (Alvesalo och Tombs, 2001a: 47–48). Vår forskning visar därför vissa former av belägg för att det folkliga och politiska intresset och stödet för kontroll av ekonomiska brott minskade något mot slutet av 1990-talet. Inom ramen för vårt analytiska ramverk är det sannolikt att en sådan minskning av intresset eller stödet sannolikt sänder ett viktigt symboliskt budskap till polis, andra myndigheter, näringslivet, medborgarna generellt och så vidare. Detta budskap är därför sannolikt både kopplat till och delvis orsakat av en omsvängning i de prioriteringar som hänger samman med ekonomiska brott. Dessa symboliska och praktiska händelseutvecklingar inverkar sannolikt negativt på möjligheterna att förebygga ekonomiska brott.

Det första tecknet av detta slag på ett minskande stöd och intresse kan ses i analysen av skriftliga frågor från den finska riksdagen (1991–1999). Analysen visar ett minskande intresse för ekonomiska brott, en framväxande motvilja mot åtgärder som syftar till kontroll av ekonomiska brott samt en viss omsvängning från en tonvikt på storskaliga ekonomiska brott till mindre brott som mer liknar konventionella brott och inbegriper en ökad otydlighet för ekonomiska brott som koncept, kring vilket handlingsplanerna skulle ha organiserats (se Alvesalo och Tombs, 2001a: 46–8).

Det faktum att intresset för ekonomiska brott och kontrollen av dem minskar förstärks också av resultaten från en kvantitativ analys av rapporteringen i Finlands största tidning *Helsingin Sanomat* om ekonomiska brott och den svarta ekonomin under 1990-talet (Arolainen, arbetet pågår). Åren 1996–1998 utgjorde höjdpunkten för *Helsingin Sanomats* täckning av dessa frågor. Under år 1999 minskade den allmänna täckningen kraftigt, medan antalet ledarartiklar som behandlade detta ämne redan hade börjat minska år 1997 (Alvesalo och Tombs, 2001a: 48).

Denna utveckling med minskande politiskt och folkligt intresse och stöd bekräftas av de intervjuer som vi genomförde i samband med vår forskning. Vi har vidareutvecklat *innebörden* av detta minskande intresse och stöd i våra intervjuer. Några intervjuade framhöll till och med själva det minskande stödet, men inte alla uppfattade minskningen som problematisk. För en minoritet var detta belägg för att tillräckligt hade uppnåtts och att den ekonomiska brottsligheten i stort sett var under kontroll. För andra innebar det förändrade ekonomiska läget, men även kunskaperna om vad som hade åstadkommits i fråga om framförallt kontroll av ekonomiska brott, att motståndet mot programmet sedan mitten av 1990-talet fick möjlighet att träda i dagen. Det rapporterades allmänt till oss – och det framgår även av våra data över frågorna från den finska riksdagen – att vissa politiker uttalade sig kritiskt om kontroll av ekonomiska brott i vad som då var ett förändrat ekonomiskt, politiskt och socialt klimat. En mycket liten minoritet av de svarande ansåg att handlingsplanerna riskerade att gå, eller redan hade gått, för långt. Åtgärderna riskerade att kväva företagsamheten, speciellt bland mindre företag. De verkade till nackdel för ärliga företagare, de avspeglade en ”Stasi-mentalitet” och frammanade bilder av en ”polisstat” där alla ekonomiska aktiviteter var föremål för polisens granskning.

Av observationerna ovan framgår klart att intresset, och stödet, för regeringens program för bekämpande av ekonomiska brott hade minskat något. Vidare verkar det som att detta har fått konkreta effekter i fråga om tillämpningen. Under år 2002 publicerade *Helsingin Sanomat* en artikel om utredningsläget för ekonomiska brott. Rubriken *”Entusiasmen i ekobrottsutredningar har sakta övergått i modstulenhet” (Helsingin Sanomat,* 18 mars 2002: A7) överdrev situationen något, men låg inte långt från verkligheten för flera av ekobrottsenheterna.

Fokus på polisarbete

Ovanstående representerar en mycket blandad bild – med framgångar, men samtidigt med rader av svårigheter i fråga om kontrollen. Utrymmet tillåter inte en närmare beskrivning av de olika områdena för kontroll av ekonomiska brott som handlingsplanerna omfattar, men vi vill här fokusera något på polisens fältarbete för att få en mer detaljerad förståelse av framgångarna och svagheterna med det finska initiativet. Polisens aktiviteter är centrala för detta initiativ i praktiskt hänseende, eftersom polisen är den myndighet som arbetar med att förebygga och upptäcka ekonomiska brott. Detta gäller också i symboliskt eller ideologiskt hänseende, eftersom polisens utredningsarbete är en offentlig bekräftelse av det viktiga budskapet att ekonomiska brott är *riktiga* brott. Vidare understryker både de praktiska och ideologiska aspekterna av polisens utredningsarbete det faktum att detta kontrollarbete även har en central förebyggande roll, eftersom tilldelningen av resurser för upptäckt av ekonomiska brott och budskapet att detta är prioriterat polisarbete signalerar att detta arbete avser att ha en avskräckande effekt. Det bör understrykas att även om såväl det specifika som det generella avskräckandet har urholkats något i fråga om konventionella brott, så är de mycket mer sannolika att vara effektiva strategier i fallet med ekonomiska brottslingar, vars status och rykte står på spel och vars brott är mycket mer beräknande och rationella än konventionella brottslingars mer opportunistiska brott (Sutherland, 1983).

År 1992 inrättades sex regionala ekobrottsenheter på försök och år 1996 fanns det sammanlagt 20 permanenta regionala enheter inom de lokala polisdistrikten (Inrikesministeriet 1997:28). De nya utredningstjänsterna var placerade i högre löneklasser än andra utredningstjänster. Före reformen sköttes utredningarna antingen av Finlands motsvarighet till Rikskriminalpolisen eller av de lokala polisdistrikten. Specialiserade ekobrottsenheter och/eller bedrägerienheter[3] fanns bara i de större städerna. I det övriga landet fanns enskilda utredare som mer eller mindre sporadiskt utredde ekonomiska brott och/eller bedrägerier. Å andra sidan började under hela 1990-talet regionala enheter att utreda merparten av fallen, så att kontrollen av ekonomiska brott decentraliserades och erfarenheterna och arbetsmetoderna på detta område spred sig till de lokala polismyndigheterna.

Under 1990-talet ökade antalet ekobrottsutredare inom polisen kraftigt. 1996 och 1998 års handlingsplaner möjliggjorde anställning av nya utredare, den förra 60 stycken och den senare 17. Rekryteringen av personal till ekobrottsenheterna inkluderade även jurister och redovisningsspecialister. År 1999 uppgick antalet ekobrottsutredare till 417 personer – *cirka 5 procent* av polisen i Finland. Det finns inga officiella siffror från början av 1990-talet om antalet ekobrottsutredare, men enligt tillgängliga data uppgick an-

[3] Före 1996 kallades några av ekobrottsenheterna för bedrägerienheter. Dessa utredde vissa brott – förfalskningar, enklare bedrägerier eller enskilda personers förskingring – vilka inte längre motsvarar definitionen på ”ekobrott”.

talet poliser som på något sätt var involverade i utredning av ekonomiska brott då till strax under 300, av vilka bara 50 procent hade genomgått någon form av specialutbildning. Rikskriminalpolisen hade tillhandahållit utbildning sedan 1970-talet, men på 1990-talet förändrades läget och antalet kurser ökade. Mellan åren 1990 och 2001 trefaldigades antalet poliser som hade genomgått en grundläggande kurs i utredning av ekonomiska brott, från 198 till 604 stycken. Från år 1996 och framåt har det funnits möjlighet att delta i kurser kring specifika aspekter av ekonomiska brott. Vid utgången av år 2001 hade sammanlagt 848 poliser deltagit i dessa. Enligt Rikskriminalpolisen uppgick antalet poliser som deltog i utbildning kring ekonomiska brott till omkring 20 per år under 1980-talet, mellan åren 1990 och 1995 var antalet omkring 43, och mellan åren 1996 och 2000 har i genomsnitt 180 personer deltagit varje år i olika kurser kring utredning av ekonomiska brott[4]. Utbildningen har haft viss effekt. I början av 1990-talet menade ekobrottsutredarna att ett av de främsta problemen i deras arbete var bristen på utbildning, men detta uppfattades inte längre som något stort problem år 1997. Denna nivå av utbildning, och den vidare prioriteringen av kontrollen av ekonomiska brott, har fått konkreta effekter på hur ekobrottsutredarna uppfattar sig själva och har stärkt deras subkultur. Allt som allt – om man tittar på antalet utredare, deras kompetensnivå och typerna av brott de utreder – har resurstilldelningen för utredning av ”riktiga” ekonomiska brott ökat betydligt inom polisen under 1990-talet.

Ekobrottsutredarnas yrkesskicklighet och kompetens utvecklades kraftigt under 1990-talet. Specialkurser om olika typer av brott, uppbyggandet av kompetens och erfarenhet inom ekobrottsenheterna samt det ökade samarbetet med andra myndigheter under 1990-talet har varit särskilt betydelsefulla för ekobrottsutredarnas möjlighet att hantera de typer av brott som de möter. Denna utbildningsnivå och den vidare prioriteringen av kontrollen av ekonomiska brott, fick konkreta effekter på hur ekobrottsutredarna uppfattar sig själva. De uppfattar sitt arbete – inklusive pappersarbetet – som ”riktigt” polisarbete och de värdesätter sin egen speciella yrkesskicklighet. Enligt nyligen genomförd forskning[5] är de mycket medvetna om den mångsidighet de besitter. De uttryckte åsikten att ekobrottsutredningar kräver ett mer uthålligt engagemang jämfört med rutinerna i konventionella utredningar. Ekobrottsutredarnas erfarenhet är att poliser från andra områden inte har rätt kompetens (till exempel i bokföring eller att analysera andra dokument) eller modet att undersöka brott där pappersarbete är ett centralt inslag. Till skillnad från poliskulturens dominerande delar betraktas och värdesätts pappersarbete som en viktig del av det ”riktiga” polisarbetet inom ekobrottsutredarnas subkultur.

[4] Enligt Birgitta Åkerström, utbildningsansvarig inom den finska motsvarigehten till Rikskriminalpolisen, hade 95 procent av ekobrottsutredarna deltagit i någon form av kurs om ekonomiska brott under år 2002.

[5] De kvalitativa observationer av erfarenheter och attityder hos ekonomiska brottsutredare som hänvisas till i detta avsnitt är hämtade från Alvesalo, 2003.

Efter att ha framhållit detta, i ett *bredare* sammanhang inom polisorganisationen, tillstod ekobrottsutredarna att deras kollegor inte nödvändigtvis värdesatte deras kompetens och uppfattade deras dagliga arbete som ”riktigt” polisarbete. Därför uppskattades och uppfattades nya action-betonade inslag i utredningarna eftersom de förstärkte känslan av att ekobrottsutredningar inte bara var pappersarbete, utan även ”riktigt” polisarbete. Under andra hälften av 1990-talet började till exempel polisen systematiskt att använda fler tvångsåtgärder i sina försök att kontrollera ekonomiska brott – det vill säga ett ökat inslag av ”riktigt” polisarbete i form av husrannsakningar, kvarhållande av misstänkta samt beslagtagande av dessas egendom. I slutet av 1980-talet använde Rikskriminalpolisen tvångsåtgärder i bara 25 procent av fallen – år 1995 använde myndigheten minst en form av tvångsåtgärd i 70 procent av fallen.

Definitionerna av eller uppfattningarna om vad som är ”riktigt” polisarbete är starka. Det verkar som om ekobrottsutredningar blir alltmer ”riktiga” – både för utredarna själva och för andra poliser – när de mer liknar den dominerande bilden av vad som är polisens traditionella arbete. Med en stark koppling till handlingsplanerna och deras genomförande har dock attityderna inom hela polisen förändrats generellt och ekobrottsutredningar börjar allt mer ses som *normalt* polisarbete.

Mot bakgrund av vårt analytiska ramverk, inom vilket kontrollen av ekonomiska brott till sin natur kräver en syntes av de dialektiska relationerna mellan makro- och mikrofaktorer, behöver vi nu bedöma på vilka sätt och i vilken utsträckning som inslagen av ett minskande intresse och stöd för kontroll av ekonomiska brott har påverkat sådana polisinsatser på fältet. I skuggan av det allmänt minskande intresset och stödet för kontroll av ekonomiska brott mot slutet av 1990-talet fanns det även en framväxande uppfattning inom polisen att ”smekmånaden” var över för ekobrottsutredningar. Känslan förstärktes av det faktum att antalet ekobrottsutredare som arbetade på fältet hade minskat betydligt år 2001 jämfört med tidigare år (Alvesalo och Tombs, 2001b: 59). Den officiella förklaringen till detta var att den svåra ekonomiska situationen som polisen befann sig i – en generell brist på resurser – hade tvingat polisenheterna att lämna tjänster vakanta. Vidare framhölls att framförallt ekobrottsenheterna hade drabbats av svårigheter att rekrytera ny personal, samt att det sjunkande antalet ekobrottsutredare bara var en ”tillfällig, kortsiktig, kalkylmässig brist” (Itälä, 2001). Ekobrottsenheterna hade verkligen problem att rekrytera ny personal och det rådde en allmän oro kring ekobrottsutredarnas höga medelålder. Det minskande intresset för ekobrottsutredarnas arbete inom polisen skulle dock komma att anses både som en orsak till deras sjunkande antal och en konsekvens av det allmänt minskande intresset för kontroll av ekonomiska brott. Frågan är *varför* poliserna inte var villiga att arbeta i ekobrottsenheter.

Den minskande entusiasmen och missnöjet med arbetsförhållandena hängde helt klart samman med, och måste förstås i ett sammanhang av, en mer allmän uppfattning om knappa resurser och låga löner inom polisen – ett ofta

diskuterat ämne. Det fanns dock även andra förklaringar till ekobrottsutredningarnas tillbakagång, vilken inträffade genom olika processer.

Även om ekobrottsutredningarna har stärkt sin ställning och i någon mån lyckats bli normaliserade, är det uppenbart att de har förblivit relativt sett marginaliserade inom polisens organisation som helhet. Det märks att ekobrottsenheterna lätt uppfattas som en extraresurs som kan användas som reserv för andra uppgifter. Det faktum att ekobrottsenheterna fick resurser, personal, goda resultat och uppmärksamhet under hela 1990-talet resulterade i skilda reaktioner från andra enheter inom polisen. Det hände till och med att ekobrottsenheterna uppfattades som överbemängda med resurser hämtade från andra områden. Mot slutet av decenniet uttryckte poliserna på fältet oro över att ekobrottsutredarna skulle flyttas till andra områden, främst narkotikautredningar. Denna oro hängde delvis samman med några offentliga uttalanden från höga polistjänstemän och var delvis baserade på erfarenhet (Alvesalo och Tombs, 2001a: 44).

Trots handlingsplanerna mot ekonomiska brott föreslogs det till exempel i början av år 2000 att antalet narkotikautredare skulle fördubblas och att personalen till detta kunde tas från ekobrottsutredningar. Den finska inrikesministern – som den finska polisen sorterar under – anförde att

> *…narkotikabrott är vårt samhälles allvarligaste problem […] vad som är narkotikabrott och vad som är ekobrott är helt omöjligt att avgöra i dag. Narkotikabrott är systematiska eftersom de är organiserade och de hänger ofta samman med ekonomiska brott.*[6]

Denna typ av argumentation kan resultera i att ekonomiska brott ges en ny tolkning – att de betraktas som en sorts narkotikarelaterade brott – och därigenom medföra att resurser till exempel styrs till utredning av narkotikalangares penningtvätt. Som den kriminologiska litteraturen visar är tendensen att använda utredare specialiserade på ekonomiska frågor i narkotikarelaterade brottsutredningar i stället för ekobrottsutredningar inte ovanlig (Levi och Osofsky, 1995: 4).

Nyligen genomförd forskning (Alvesalo, 2003) visar att det ofta uppfattas att stödet saknas för ekobrottsutredningar. Stabiliteten och styrkan hos ekobrottsenheterna uppfattades som att den till stor del var avhängig av den högsta polisledningen, polisdistriktens ledningar eller länsstyrelserna. Om cheferna var vad man kan kalla ”gamla i gården”, var det mer sannolikt att de skulle styra om resurser till andra funktioner. Det fanns delvis en uppfattning om att utredning av ekonomiska brott var en ”tillfällig fluga”, efter vilken allt skulle återgå till det normala. Ett uttryck som ofta användes av dem som hörde till det traditionella polisarbetets skola var: *”om klimatet hårdnar är det polisen på gatan och våldsbrottsenheterna som blir kvar”*. Det beskriver på ett bra sätt den säkra ställning som de konventionella delarna av polisen åtnjuter. Den allmänna uppfattningen var att ekobrottsutredarna

[6] Minister Kari Häkämies 2 februari 2000, i finska radionyheter (YLE).

måste rättfärdiga sin existens och förklara syftet med sitt arbete för att få göra sitt jobb i lugn och ro. Dessa faktorer, som gav en bristande tilltro till framtiden för ekobrottsutredningar, påverkade även yngre polisers vilja att skapa sig en karriär på området – och blev därigenom något av en självuppfyllande profetia.

Slutsatser: Lärdomar från det finska fallet?

Trots dessa negativa observationer var programmet för kontroll av ekonomiska brott tillräckligt starkt, och hade *tillräckligt* folkligt och politiskt stöd, för att ett beslut skulle kunna tas i juni 2001 om införande av en tredje handlingsplan med över 50 olika projekt. Handlingsplanens huvudansats är framförallt att behålla, och befästa befintliga åtgärder och rutiner införda genom de två tidigare handlingsplanerna, konsolidera dessa som en del av det rutinbetonade, normala polisarbetet i synnerhet och det straffrättsliga systemet i allmänhet. En närbesläktad, viktig målsättning med handlingsplanen är att i allmänhetens medvetande ytterligare förankra och vidga synen på ekonomiska brott som ett brottsproblem. Handlingsplanen fortsätter att stödja forskning och vidgar denna till nya områden (framförallt miljö-, hälso- och säkerhetsrelaterade brott). Den syftar vidare till att upprätta ett samarbete mellan polisen och de myndigheter som reglerar hälso-, säkerhets- och miljörelaterade brott.

Handlingsplanens målsättning att behålla och befästa befintliga rutiner är viktig mot bakgrund av några på senare tid inträffade bakslag för de framgångar som nåddes under 1990-talet. I vår forskning har vi funnit ett komplext samspel mellan en organisations kultur och arbetsmetoder å den ena sidan, samt mer generella sociala och politiska prioriteringar å den andra. Inom polisorganisationen som sådan har ekobrottsutredarna fått kämpa för att deras arbete ska betraktas som normalt och riktigt polisarbete – både av dem själva, och i än högre grad av deras kollegor. Under hela 1990-talet gjordes verkliga framsteg i detta avseende, även om de förblev relativt osäkra. När det allmänna sociala och politiska klimatet kring vilken prioritering som skulle ges åt ekonomiska brott började svänga mot slutet av 1990-talet fick detta därför effekter på tilltron till, och de resurser och den status som gavs åt, ekobrottsutredarna.

Faktum är att i det senare avseendet hade blotta existensen av den tredje handlingsplanen – vilken ifrågasattes ett tag mot slutet av 1990-talet – en verkligt symbolisk betydelse, eftersom den än en gång bekräftade kontrollen av ekonomiska brott som en politisk och social angelägenhet. Vi menar att osäkerheten om vad som faktiskt är ekonomiska brott på dagordningen för kontroll av ekonomiska brott, och förvisso i allmänhetens medvetande, kräver särskilda insatser för att de ska kunna behålla sina uppnådda placeringar. Det finska exemplet illustrerar behovet av ledarskap på området, och detta måste komma från allra högsta nivå inom regeringen samt de politiska och straffrättsliga institutionerna. Stöd för detta ledarskap kan även komma från den akademiska världen, eftersom denna både kartlägger effekterna av

riktlinjerna för kontroll av ekonomiska brott och fortsätter att ta fram förslag till reformer och mer verkningsfulla former av förebyggande åtgärder.

Nödvändigheten av politiskt stöd och en större uppskattning i allmänhetens ögon för kontrollen av ekonomiska brott är särskilt viktig för effekterna på fältet – på den mikronivå där polisen är verksam. Det är nödvändigt med politiskt och folkligt stöd i såväl symboliskt som materiellt hänseende i fråga om behovet av att avsätta resurser för det känsliga området. Om det därför är önskvärt med ett effektivt upprätthållande av lagen måste hänsyn tas till de ekonomiska brottens speciella karakteristik, det mödosamma och kunskapskrävande utredningsarbete som de kräver samt den känsliga situationen för ekobrottsenheterna inom polisen. Systemets kapacitet samt de strukturella och praktiska hindren för upprätthållandet kan påverkas – vilka aspekter av polisarbetet som ska prioriteras och ges resurser är i grunden politiska beslut.

En viktig, allmängiltig lärdom från de finska erfarenheterna är att det är nödvändigt att inse att det grundläggande ansvaret för ett effektivt upprätthållande av lagen ligger på både regeringsnivå och lokal nivå, samt att ekobrottsutredningarnas effektivitet är särskilt känslig för stöd respektive motstånd. Kontrollen av ekonomiska brott kräver ett kontinuerligt stöd på högsta myndighetsnivå, eftersom den inte har en ”naturlig” bas inom det konventionella upprätthållandet av lag och ordning och därför lätt kan bli marginaliserad.

De finska erfarenheterna av förebyggande av ekonomiska brott kan sammanfattas enligt följande:

- Förebyggande och kontroll av ekonomiska brott kan bara upprätthållas genom en ömsesidig kombination av initiativ på fältet och stöd på mikronivå.
- Förebyggande av ekonomiska brott kan inte bara påtvingas eller frambesvärjas i en handvändning – de finska erfarenheterna vilar på en kombination av en långsiktig process och fältarbete som sedan kan tillgripas i vissa politiska situationer.
- Det finns ett komplext samspel mellan en organisations arbetsmetoder och kultur samt de mer generella sociala och politiska prioriteringarna.
- Förändrade attityder och tillvägagångssätt för förebyggande av ekonomiska brott – inom och utanför det straffrättsliga systemet – är en uppgift på lång sikt, som avspeglar det faktum att de straffrättsliga myndigheterna historiskt sett har haft ansvaret för att ta itu med en rad brottsrelaterade ”problem” med en garanterad plats på dagordningen.
- Makthavarna, de straffrättsliga myndigheterna och den akademiska världen måste inse, och agera i enlighet med, att mediernas rapportering om brott och brottskontroll är viktig för att få upp de särskilda villkoren för förebyggande av ekonomiska brott på dagordningen för upprätthållande av lag och ordning.

Referenser

Alvesalo, A. (2003). *The Dynamics of Economic Crime Control*. Opublicerad doktorsavhandling.

Alvesalo, A. och Tombs, S. (2001a). Can Economic Crime Control be Sustained? *Innovation: the European Journal of the Social Sciences,* 14, (1), 35–53.

Alvesalo, A. och Tombs, S. (2001b). The Emergence of a 'War' on Economic Crime: the case of Finland. *Business and Politics,* 3, (3), 239–267.

Finska regeringen. (1996). *Den finska regeringens handlingsprogram för att minska den ekonomiska brottsligheten och den svarta ekonomin*. Helsingfors.

Inrikesministeriet. (1997). *Talousrikollisuuden ja Harmaan talouden Torjunta Suomessa*. *Talousrikostorjunnan Vuosiraportti*. Helsingfors: Inrikesministeriet.

Inrikesministeriet. (2002). *Poliisi Vuonna 2001*. Helsingfors: Inrikesministeriet, Polisavdelningen.

Itälä, V. (2001). *Talousrikosten Selvittäminen Vaatii Sitkeyttä*. Etelä-Suomen Sanomat, 28.01.

Levi, M. och Osofsky, L. (1995). Investigating, Seizing and Confiscating the Proceeds of Crime. *Crime Detection and Prevention Series Paper 61*. London: Home Office Police Department.

Marttinen, J. (2002.) *VIRKE – projects role in a fight against economic crime*. Helsingfors: VIRKE.

Rikskriminalpolisen (Finlands motsvarighet). (1995). *Talousrikostorjunta Viranomaistoiminnassa Tarkastusketomus 17/95*. Helsinki: Edita.

Snider, L. (1991). The Regulatory Dance: understanding reform processes in corporate crime. *International Journal of the Sociology of Law, 19, 209–236*.

Sutherland, E.H. (1983). *White-Collar Crime. The Uncut Version*. New Haven: Yale University Press.

Vasara, P. (1997). *Harmaan Talouden Tarkastusiskut. Verontarkastuksen Keinot Harmaan Talouden Valvonnassa*. (Oannonserade revisioner och den svarta ekonomin. Användningen av olika typer av skatterevisioner för övervakning av den svarta ekonomin). Helsingfors: Rättspolitiska Forskningsinstitutet.

Vuoti, H. (1998.) *Selvitys Talousrikollisuuden ja Harmaan Talouden Torjunnan Tilasta Talousrikollisuuden ja Harmaan Talouden Torjunnan Strategian Vuosille 1998–2001 Laatimista Varten*. Helsingfors: Inrikesministeriet: Opublicerad rapport.

Del 3: Särskilda brottsområden
Klassiska ekobrott

"BUSINESS AS USUAL": TVÅ EXEMPEL PÅ EKOBROTT I DEN SVENSKA VARDAGEN
AV TAGE ALALEHTO OCH JAN SJÖDIN

FÖRVALTNINGENS FÖREBYGGANDE AV EKONOMISK BROTTSLIGHET
– MED BAKGRUND I SJÖFARTSNÄRINGEN
AV JAN GEORG CHRISTOPHERSEN

PÅ TAL OM MUTOR
AV KATARINA JACOBSSON OCH DAVID WÄSTERFORS

Nya ekobrott

FÖRETAGEN OCH IT-ANGREPPEN
AV CHRISTINA WAINIKKA OCH TOMMY SVENSSON

HUR KAN FÖRSÄKRINGSBRANSCHEN UNDVIKA ATT BLI EN NY TVÄTTINRÄTTNING?
AV FREDRIK ANDERSSON, ULF RÖNNDAHL OCH HELÉN ÖRNEMARK HANSEN

VITA LÖGNER OCH BLÅ DUNSTER:
MANIPULATIONER I FINANSMARKNADENS GRÅZONER
AV ANTOINETTE HETZLER

”Business as usual”: Två exempel på ekobrott i den svenska vardagen

AV TAGE ALALEHTO OCH JAN SJÖDIN

En uppskattning av vilka summor den ekonomiska brottsligheten omsätter i Sverige hamnar på drygt 150 miljarder kronor om året. Författarna beskriver i den här artikeln två svenska ekobrottsfall. I ”det dåliga exemplet” låter en godtrogen kommun sig förföras av utsikterna till nya och mycket välbehövliga arbetstillfällen för invånarna. Utan att göra några som helst kontroller av den verkställande direktören och hans bolag köpte man hans idéer om utveckling och finansiering av en värmeväxlare som skulle revolutionera ventilationsbranschen. Projektet slutade illa, med konkurs och förlorade investeringar.

”Det goda exemplet” slutade däremot bra. Men det var en slump att det blev så! I samband med en polisutredning om annan brottslighet upptäcktes detta ekobrott. En falsk anmälan från en restaurangägare om att hans restaurangchef sysslade med narkotikaförsäljning var ägnad att leda polisen på villospår, så att inte ägarens dubbelbokföring skulle upptäckas. Genom telefonavlyssning i spaningen fick polisen sidoinformation som kunde användas för att nysta upp en härva av ekonomiska oegentligheter.

Författarna understryker vikten av myndighetssamarbete när det gäller att avslöja planerade eller pågående ekobrott.

Inledning

Att förebygga ekonomisk brottslighet är en svår, men viktig fråga. Studiet av den ekonomiska brottslighetens omfattning har visat sig metodmässigt mycket svår att genomföra. Det är framförallt datas tillförlighet som varit svår att uppfylla och garantera giltigheten av. De data som finns har skapat ett stort utrymme för tolkningar och en absolut osäkerhet i vad vi egentligen kan säga oss veta om fenomenet. Den allmänna uppfattning som ändock råder säger att den ekonomiska brottsligheten omsätter drygt 150 miljarder kronor per år i Sverige. I huvudsak rör det sig om skattebrott, i mindre utsträckning förskingringar, svindleri och bedrägeri (Magnusson & Sigbladh, 2001). Omfattningen kan vara mindre, men är troligen större. Räknar vi in den totala omfattningen per år från prishöjande kartellbildningar, penningtvätt, mutor, insideraffärer och datorrelaterad brottslighet är den totala omfattningen av

ekonomisk brottslighet penningmässigt mycket större än 150 miljarder kronor i Sverige under ett år. Räknar man dessutom in affärsrelaterade inslag vid miljöbrott och organiserad brottslighet stiger omfattningen betydligt.

Den ekonomiska brottslighetens kostnader är lika svåra att uppskatta som omfattningen av den. Även detta beror på stora tillförlighetsproblem att konstruera en trovärdig databas som presenterar fakta på bordet. Läsaren är i stället hänvisad till ett fåtal utländska empiriska studier som sammanfattningsvis säger att den ekonomiska brottsligheten ger ungefär tio till 35 gånger högre kostnader för samhället jämfört med konventionella brott (Korsell, 2003). Men frågan om kostnaden är egentligen ett relativt problem. Man kan med goda skäl anta att de allra flesta ekobrott inte dränerar landets ekonomi (förutom penningtvätt och till viss del mutor), utan återinförs i det ekonomiska systemets penningcirkulation, men på ett annat plan.

En annan fråga, betydligt fastare i sin struktur och betydligt mer medial, är skadorna av den ekonomiska brottsligheten. Offerstudier har företagits, men ger ingen riktig bas för att uttala sig om hur stora skadeverkningarna är. Återigen beroende på stora tillförlighetsproblem att konstruera en trovärdig databas, men också (för svensk del) ett betydande ointresse att skapa förutsättningar att forska kring denna aspekt. Men det finns tre principiella argument som pekar på de skador som ekonomisk brottslighet kan förorsaka:

1) *Hotet mot socialförsäkringarna.* Skatter används till att finansiera infrastruktur, att upprätthålla lag, ordning och trygghet, samt att underhålla stora delar av vårt socialförsäkringssystem. När det gäller socialförsäkringssystemet upprätthålls detta genom två skatteintäkter: inkomstskatt och arbetsgivaravgifter. Betalar inte företagaren in sociala avgifter för sina anställda, så behöver inte företagaren registrera arbetskraften som anställd, vilket följaktligen leder till att samhället även förlorar inkomstskatten på arbetskraften. Den förblir svart. Detta är i och för sig inte något större samhällsproblem, så länge andelen svart arbete är relativt låg i förhållande till det vita arbetet. Men det kan bli ett stort problem ifall företeelsen ökar, vilket då kan leda till att Sverige får svårt att finansiera socialförsäkringssystemet enbart med hjälp av arbetsgivaravgifter och inkomstskatt. Hela socialförsäkringssystemet bygger i nuvarande utformning på att var och en är samhällssolidarisk och bidrar med sitt skattestrå till stacken.

2) *Hotet mot den konkurrenskraftige entreprenören.* I en bransch som präglas av illojal konkurrens, till exempel att alla företagare inte betalar full skatt eller ännu värre ingår i en ohelig kartell för att utesluta andra aktörer och hålla priserna uppe, åsidosätts en grundläggande konkurrensbefrämjande mekanism hos marknaden; nämligen att marknadsförnyande entreprenörer inte kan komma in i branscher med mindre än att de börjar begå ekobrott i legio med branschens struktur och kultur. Det allvarliga i detta ligger i att seriösa företagare vänder branschen ryggen vilken stagnerar i skumrask som hämmar tillväxten internt, hämmar spin off tillväxten från andra progressiva entreprenörer/branscher och bidrar inte med någon

tillväxt mot andra branscher. Branschen blir därmed en bromskloss i det näringsliv som råder. Detta slår förr eller senare tillbaka på sämre varor/tjänster och en prisbild som kan bli inflationsdrivande i det att sjunkande pris- och förhöjd produktutveckling stannar av.

3) *Hotet mot affärsförtroendet.* Alla affärsrelationer bygger på samma förtroendemekanismer som den allmänna sociala relationen. Två parter som delger information sinsemellan eller utbyter varor/tjänster förutsätter att motparten uppfyller vissa krav om takt och ton, ärlighet, gott uppsåt samt ansvar gentemot den andre. Denna förutsättning är central i alla våra sociala relationer. Bristande förtroende upplevs som ”en kniv i ryggen”, och ger ovillkorliga sår i den fortsatta sociala relationen. Affärspartners som upplevt att de blivit förda ”bakom ljuset” eller på annat sätt missledda, kräver i framtida affärsrelationer strikta kontrakt eller avtal som reglerar affärsrelationen in i minsta detalj. Ett sådant scenario hämmar kreativiteten, omöjliggör snabba affärer och förlänger affärsavsluten. Affärslivet blir helt enkelt mer strikt, formaliserat och mindre spontant, det vill säga det blir en relation som hela tiden präglas av misstänksamhet.

Samtliga tre aspekter avseende omfattning, kostnader och skador är betydande. Trots den osäkerhet som råder kring frågan om hur stor omfattningen, kostnaderna och skadorna egentligen är, så tyder ändå allt på att den ekonomiska brottsligheten är ett stort samhällsproblem. Ett problem som kommer att växa i proportion är urholkningen av vår skattemoral, vårt välfärdssystem, marknadens konkurrenskraft och inte minst urholkningen av det ärliga förtroende som bör prägla alla sociala relationer i ett hälsosamt samhälle. Av dessa skäl blir stävjandet av den ekonomiska brottsligheten ett viktigt arbete, som dock inte bara kan föras reaktivt (då är skadorna och kostnaderna för brottet redan skedda, samt att det är tveksamt om det verkligen minimerar den totala omfattningen av brottsligheten), utan framförallt proaktivt. Det gäller helt enkelt att stämma i bäcken, innan den svämmar över brädderna.

Det ekobrottsförebyggande arbetet måste, som all annan brottsförebyggande verksamhet, utgå från tre premisser: 1) öka upptäcktsrisken, 2) minska tillfällesstrukturen, och 3) avmotivera (eller ommotivera) den potentiella brottslingen att inte begå brott genom högre skuldmedvetande (det vill säga stävja bortförklaringarna) eller skapa bättre incitament att bli framgångsrik på lagligt sätt. Utifrån den skilda erfarenhet författarna har från restaurangbranschen, visar resultat att om man kan öka upptäcktsrisken genom till exempel operation krogsanering, så utgör det en allvarligare hotbild som krögarna tar på större allvar än om hotbilden enbart utgörs av Preventiv Ekonomisk Kontakt (PEK). Därutöver visar resultat att ifall en restaurang kan få igenom en del skattelättnader, så uppger krögarna sig mer motiverade att följa lagen i samtliga avseenden (brandskyddsstadgan, bygglagen, hälsovårdslagen etc.), eftersom man då har lättare att klara marginalerna för verksamheten i sin helhet. Att däremot minska på tillfällesstrukturen inom restaurang är ett både kostsamt och lönlöst arbete, som alltför mycket liknar Sisofys-myten för att den ska bli intressant (Alalehto, 1999).

Restaurang är en intressant bransch att belysa i ekobrottssammanhang, men den är trots allt ett enstaka exempel och den problematik som gäller för restaurang behöver inte gälla för andra branscher. Förutsättningarna att man ska kunna arbeta framgångsrikt ekobrottsförebyggande måste dock vila på tre premisser, men vilken premiss som ska betonas beror förstås på situationen och på de olika förebyggande modeller som finns. Lars Korsell (2003) har sammanfattat de olika typer av förebyggande modeller som myndigheter och forskare arbetat fram under årens lopp. Av dessa ovan nämnda modeller har vi valt att diskutera fem modeller, samtliga hämtade från Korsell (a a):

1. *Crime proofing* – att man gör lagstiftaren uppmärksam på regler som skapar brottstillfällen och/eller gör denne uppmärksam på befintliga regler som skulle öka samhällets kontroll.
2. *Sidoinformation*– den personal som utrett ett brott innehar för det mesta mer information om andra brott som begåtts samtidigt med det utredda brottet.
3. *Early warning* – utredande aktörer av ett fall informerar allmänheten om att det förekommer brottslig aktivitet, vilket leder till att tips från allmänheten börjar strömma in som kan vara utredningen behjälpliga.
4. *Myndighetskontroll* – olika myndigheter övervakar olika delar av ett företags verksamhet, ökat informationsutbyte mellan myndigheterna leder till fler indikationer som kan bekräfta brottslig aktivitet och ge en samlad bild av företagets verksamhet.
5. *Dålig publicitet* – ifall den potentiella förövaren har ett offentligt rykte att försvara, så upplever denne publicitet kring till exempel en förundersökning som mer sanktionerande än själva straffet för brottet. Grävande journalister kan här vara behjälpliga i ett förebyggande syfte.

Med utgångspunkt i dessa modeller ska vi presentera två vardagliga exempel på hur och varför det ekobrottsförebyggande arbetet misslyckades å ena sidan och lyckades å andra sidan.

Det dåliga exemplet

BAKGRUND

> *När de lämnade lokalen hade de så mycket pengar i fickorna att de var tvungna att gå på tvären genom dörren.*
> (Brev till kommunen.)

Så kommenterade år 2000 den verkställande direktören och ägaren till de företag som hade hamnat i en riktigt besvärlig finansiell situation. Kommentaren var tydligt riktad mot dem inom kommunen som blivit tillsatta att driva och utveckla den verksamhet som han två år tidigare etablerat kontakt med. VD:n ville 1998 att kommunen skulle hjälpa honom med att finansiera och utveckla en speciell värmeväxlare, som han i sin tur framställde för

de kommunalt ansvariga som revolutionerande inom ventilationsbranschen. VD:n utlovade en mycket god framtid då värmeväxlaren sades äga egenskaper som i vart fall inte han kände till hade sin like i branschen. Kommunen, som var hårt tärd av arbetslöshet och en vikande arbetsmarknad, tände direkt på idén. De tog kontakt med länsstyrelsen och en tredje offentlig aktör. VD:n tillsammans med kommunens företrädare föranstaltade att ett bolag bildades, vilket låg som dotterbolag till det aktiebolag som VD:n redan tidigare hade registrerat med säte i Stockholm. En lokal styrelse tillsattes och verksamheten började projekteras. Bolagsbildningen finansierades genom en ekonomisk förening och en stiftelse.

Den operativa verksamheten indelades sedermera i två bolag (ett moderbolag och ett dotterbolag, bägge aktiebolag) för att utveckla och tillverka värmeväxlaren. De tre huvudmännen sökte medel från olika offentliga finansiärer. De lyckades skrapa ihop 12 miljoner kronor, som avsattes för projektet. Bolagen bildades och verksamheten rullade igång. Men någon kontroll av VD:ns seriositet, privata ekonomi eller tidigare företagserfarenheter hade huvudmännen inte genomfört. Om huvudmännen hade genomfört en sådan granskning hade det framkommit att VD:n mottagit stora belopp för samma produkt från annan kommun, men att man där efter en tid satt stopp för att lansera produkten. Man hade inte heller kontrollerat om VD:n verkligen var ägare till produkten eller hade det patent som gällde produkten ifråga.

Det visade sig relativt omgående att detta blev en allt påtagligare brist, eftersom det uppstod flera problem. Dels saknades pengar för verksamheten, dels uppstod motsättningar om vem som egentligen drev projektet och vilket bolag som hade huvudansvaret. Den finansiella grunden för projektet flyttades flera gånger på oklara grunder mellan de två bolagen och den stiftelse och/eller ekonomiska förening som var mest framträdande för verksamheten. Efter drygt två år innebar detta att de två bolagen försattes i konkurs, med skulder på cirka tre miljoner kronor. Bolagen hade dock under denna period mottagit uppemot sju miljoner kr i bidrag av olika slag. Mellanskillnaden på plus sju miljoner å ena sidan och minus tre miljoner å andra sidan har man inte kunnat förklara. Förutom då VD:n som genom ovanstående citat antyder att huvudmännens representanter hade lite svårt att passera dörrkarmarna på sedvanligt vis. I det brev som VD:n sände till kommunen anklagade han bland annat kommunrepresentanterna för felaktigt användande av statliga medel, sekretessbrott/industrisponage, handlande med uppsåt att kopiera företagets produkt, avtalsbrott, mannamån och trolöshet.

Två år efter de två bolagens bildande försattes de i likvidation av Patent- och registreringsverket (PRV) enligt 13 kap 4 a § första stycket 3 p i aktiebolagslagen (1975:1385; PRV 2000-09-05). Under bolagens hela levnadsperiod saknades korrekt årsredovisning och revisionsberättelse för perioden 1998-05-01--1999-04-30. Pengar hade bland annat gått till verksamhet som inte hade något gemensamt med projektet (skrivelse till kommunen, s. 28 KS 01/191.429, samt muntlig information från personer verksamma

i projektet). Anklagelse om grov trolöshet mot huvudman och styrelseledamöter seglade upp. Även andra anklagelser om oegentligheter riktades mot styrelsen i den dokumentation som är tillgänglig (skrivelse från ägaren till kommunen, samt muntlig information av personer verksamma inom kommunen och företaget).

VD:n (det vill säga själva upphovsmannen till värmeväxlaren) har å sin sida anklagats för att ha gjort sig skyldig till osant intygande, då det visat sig svårt att få fram vem som egentligen äger det påstådda patentet på värmeväxlaren (muntlig information från personer verksamma inom bolaget och stiftelsen samt enskilda politiker i kommunen).

HUR KUNDE DET GÅ SÅ HÄR?

Projektet präglades redan från början av en rad misstag, som gällde allt från eftersatt kontroll, oklara ansvarsområden och en uppblossande prestigekamp mellan de inblandade aktörerna. Kommun, länsstyrelse och den tredje offentliga aktören borde i första hand ha kontrollerat sakförhållandena kring värmeväxlaren och dess upphovsman. Vad man då skulle ha funnit var att upphovsmannen saknade patent på värmeväxlaren, samt var restförd hos kronofogdemyndigheten för 481 780 kr för obetalda skatter, avseende sköntaxering för 1996-97 (personutdrag skattekonto kronofogdemyndigheten 2000-05-30). Därefter borde man ha låtit oberoende teknisk expertis bedöma produktens säregenhet, kvaliteter och framtida marknadsmöjligheter, det vill säga man skulle ha låtit genomföra ett opartiskt granskningsutlåtande, därefter föranstaltat att den opartiske granskaren noggrant följde utvecklingen så att bästa resultat kom ut av satsningen.

I efterhand har produkten vid några tillfällen beskrivits som *kejsarens nya kläder* (muntlig information från politiker, som varit med vid beslutet av projektet). Det vill säga mycket luft, men lite substans gällande produktens förträfflighet. Den opartiske granskaren skulle förutom att ge ett utlåtande över produkten ha kunnat avstyra projektet i ett tidigt skede, eller kunnat följa utvecklingen av produkten under resans gång och påtalat brister.

I efterhand har kommunen sent omsider vaknat och år 2002, det vill säga två år efter konkursen och de redan satsade miljonerna, har man på egen hand betalat 100 000 kronor till för att kontrollera produktens prestanda och patentinnehavaren. Man har även ansökt hos Miljödepartementet om ännu mer bidragspengar till projektet, ”Begäran om ändring av lokalt investeringsprogram”, för att kunna driva det i framtiden. Ansökan har än så länge avslagits (regeringsbeslut 2001-12-20).

Det man kan konstatera är att projektet tidigt fick problem. Det hörde samman med oklarheten kring patentet och den finansiella grunden för projektet. Dessa svårigheter såg alla parter tidigt. Man borde ha dragit öronen åt sig. Men i en kommun där arbetstillfällena sjunker och där arbetsmarknaden ser negativ ut, måste kommunalt och politiskt ansvariga gripa tag i de möjligheter som ges. Annars går upphovsmannen bara vidare till nästa kommun med samma arbetsmarknadssituation. Det här utgör självklart en jordmån för vilken förslagen bedragare som helst att spela på de tangenter

som gynnar denne. I detta fall hade kommunen en önskan att skapa arbetstillfällen till glesbygden. Strävan att skapa de bästa förutsättningarna för arbete och företagande prioriterades före god kommunikation mellan myndigheterna. Det har i efterhand framkommit att mycket stora motsättningar rådde tidigt mellan verksamma personer i projektet. Men dessa problem negligerades fortlöpande, utan att man försökte ta tag i dem.

Skälet till att problemen kontinuerligt negligerades torde bero på att huvudmannaskapet var delat mellan tre parter, vilket gjorde det oklart för var och en vem som ansvarade för vad inom projektet. Upphovsmannen till produkten ville naturligtvis driva mot ett redan bestämt mål. De som arbetade i projektet vill ha kvar sina arbeten. Finansiärerna ville inte att projektet skulle gå i stå, och huvudmännen ville inte hängas ut till allmänheten för ett misslyckande. Det hela resulterade i låsta positioner och en prestigekamp mellan de olika parterna. VD:ns reaktion känner vi genom det inledande citatet, och kommunens samt länstyrelsens reaktion blev att ansöka om ännu mer pengar för att inte helt förlora sin politiska heder gentemot allmänheten. Problemen med produkten kvarstår dock vad gäller patentet, finansieringen och den opartiska granskningen.

Konkursen är inte ännu slutredovisad, då stiftelsen och den ekonomiska föreningen inte är redovisad, vilket innebär att det fortfarande efter två år kan dyka upp nya överraskningar. Konkursförvaltaren har lämnat in en slutredovisning på de två aktiebolagen som omfattas av KK (konkursförvaltaren för de två bolagen, 2000-09-05).

Någon rättslig prövning eller brottsutredning har inte genomförts (trots anklagelserna mellan parterna i de offentliga dokument som finns i fallet) och synes inte i dagsläget bli aktuell.

Det goda exemplet

BAKGRUND

Restaurangen försattes i konkurs 1997. Konkursen hade sedan en längre tid föregåtts av en komplicerad social relation mellan ägaren, dennes restaurangchef samt restaurangchefens hustru, som vittnade om allvarliga försök att utmanövrera varandra i syfte att dölja själva brottsförfarandet. Upptakten till konkursen bestod i att ägaren en tid innan hade polisanmält sin restaurangchef för misstänkt narkotikaförsäljning. Det drog naturligtvis till sig polismyndighetens intresse; spaning och hemlig telefonavlyssning vidtogs av restaurangchefens telefon. Brottsutredningen gav ingenting när det gällde misstanken om försäljning av narkotika, och utredningen avskrevs (åklagarens bevisning vid tingsrättsförhandlingarna, Bollnäs Tingsrätt). Det skulle dock visa sig att brottsutredningens sidoinformation (det vill säga den information av annan art som inte rörde själva spaningsuppdraget) skulle komma att spela en större roll när det gällde ekobrottsmålet.

En tid efter det att restaurangchefen anmälts för narkotikaförsäljning begärde ägaren restaurangen i konkurs vid Stockholms tingsrätt, varefter verksamheten omedelbart upphörde. Ägaren informerade polisen om att

restaurangchefen och dennes hustru var de som hade planerat och tömt restaurangen på alla tillgångar, och att han själv var ovetande om verksamheten eftersom han bodde i Stockholm. Restaurangchefen och dennes hustru anhölls av polisen (hustrun anhölls därför att hon var tillsatt som styrelseledamot i restaurangbolaget). Hon släpptes dock redan efter ett dygn och avfördes sedan helt från utredningen då misstanke om brott inte förelåg. Vid förhöret framkom det att hustrun inte hade någon insyn eller styrning i bolaget, eftersom alla beslut togs av ägaren. Restaurangchefen anhölls däremot skäligen misstänkt för grovt bokföringsbrott. Han nekade kategoriskt till detta och skyllde i stället på ägaren, som försökte vilseleda polisen genom att indikera att det var restaurangchefen som utfört bokföringsbrottet, när det i själva verket var ägaren själv. Restaurangchefen informerade polisen om att han kontinuerligt under en längre tid hade fört en skuggbokföring gällande restaurangens räkenskaper, vilken han hade gömt undan i en säck i en källare i händelse av att han skulle få stå till svars för något som han inte hade utfört (a a).

Polisen hämtade säcken och kunde konstatera att däri fanns anteckningar som styrkte samtliga av restaurangens transaktioner, inköp, kassaomslutning, svarta löner (vilket var mer regel än undantag), samt svarta pengar direkt till ägarens egen ficka. Till detta kunde utredarna lägga den sidoinformation som telefonavlyssningen givit mot restaurangchefen. Sidoinformationen indikerade på ett närmast övertydligt sätt vem som egentligen var den verklige förövaren bakom det grova bokföringsbrottet (alltsedan mitten av 1990-talet får sidoinformation anföras som bevismaterial i rättslig prövning).

UPPLÖSNINGEN

Skuggbokföringen och sidoinformationen gav klara belägg för att det var ägaren som drev restaurangen och som svarade för alla transaktioner och faktureringar med mera i företaget. Företagets post sändes kontinuerligt till en postbox på verksamhetsorten (vilket för övrigt var samma boxnummer som till flera andra av ägarens bolag) och eftersändes därefter till Stockholm.

Misstanken om att det var ägaren som styrde och ställde över företaget stärktes ytterligare när det framkom att ägaren bara några dagar före konkursen ansökt om nytt alkoholtillstånd hos kommunen. Detta avsåg ett ännu inte verksamt vilande bolag, med likartat namn. Det vilande bolaget var det som ägde hyreskontraktet för verksamheten och som då enkelt kunde fortsätta driften från den konkurshotade restaurangen (polisutredningen samt åklagarens bevisning vid tingsrättsförhandlingarna, Bollnäs Tingsrätt).

Till detta tillkom att ägaren flera gånger hade flyttat restaurangens säte mellan den ort där man drev restaurangverksamheten och sin bostad i Stockholm. Detta förfarande hade kontinuerligt försvårat kontrollen både för restaurangchefen (som ansvarade för driften) och för myndigheterna. Konkursansökan lämnades in både till tingsrätten i Stockholm och till tingsrätten på verksamhetsorten. Bolagets säte var vid konkurstillfället Stockholm, och konkursförvaltare var redan utsedd då han tidigt var på plats för

att ta över verksamheten. Det vilande bolaget (aktiebolag), vilket ägdes av samma ägare som det konkursade bolaget, skulle enligt kommunens alkoholtillståndsgivare ta över verksamheten då hyreskontraktet ägdes av det vilande bolaget.

Fallet gick till tingsrätten. Restaurangchefen misstänktes inte längre för grovt bokföringsbrott, utan åtalades i stället för medhjälp till bokföringsbrott. Han erkände sig omgående skyldig till brottet. Han hade känt sig tvingad av ägaren att agera enligt dennes direktiv och kunde enligt förhören inte agera på annat sätt för att behålla arbetet.

Den skuggbokföring som restaurangchefen gömt undan hade i ett tidigare skede kontrollerats av skattemyndighetens revisorer. De konstaterade att siffrorna stämde och bekräftades av den sidoinformation som telefonavlyssningen givit. Åklagaren anförde materialet och utlåtandena kring det som bevismaterial. Ägaren dömdes till tre års fängelse samt fem års näringsförbud för grovt skattebrott samt bokföringsbrott, medan restaurangchefen dömdes till ett års fängelse för medhjälp.

Målet överklagades till hovrätten, vilken fastställde tingsrättens dom. Restaurangägaren sökte sedan prövning hos HD, som inte tog upp det till prövning.

HUR KUNDE DET GÅ SÅ HÄR?

Detta fall visar den produktiva öppenhet som flera av myndigheterna intog till varandra, och hur de understödde varandras funktioner i brottsutredningen. Utredningen hade förstås god hjälp av att relationen mellan ägaren och restaurangchefen inte var den bästa. Detta bidrog till att ägaren – klumpigt nog – på helt osakliga grunder polisanmälde restaurangchefen för narkotikaförsäljning, vilket sedan ledde till en mycket viktig beviskälla i själva ekobrottsmålet mot ägaren. Det ledde också till att restaurangchefen blev den förstuckne, som svarade med att dra med sig ägaren i sitt eget fall, genom att ange skuggbokföringen. Inte minst var det nära samarbete som tidigt rådde mellan restaurangchefen och förhörsledaren en viktig grund till att man fick till stånd en fällande dom mot ägaren. Och naturligtvis bidrog det revisorsarbete som skattemyndigheten utförde på skuggbokföringen till att utredningsmaterialet blev ännu starkare, vilket gjorde åklagarens bevisföring ännu lättare i tingsrätt och hovrätt.

Men hade inte polisen tagit till sig sidoinformationen från telefonavlyssningen, eller så noggrant följt upp skuggbokföringen så torde en fällande dom varit svår att genomföra.

Diskussion

Den dramaturgi som präglar dessa två exempel är inte speciell eller direkt avvikande från den mängd ekobrott som förekommer i Sverige. När det gäller det ”dåliga exemplet” så vill egentligen alla parter det bästa för egen och för samhällets del. Men saker och ting blir fel eftersom man redan från början agerar utan eftertanke, samtidigt som man kontinuerligt negligerar de pro-

blem som finns inom projektet (bristande kommunikationer, oklart patent, bristande finansiering). Det är svårt att se att det från projektets början funnits ett brottsligt uppsåt. Möjligen har projektets upphovsman (VD:n) ljugit om patentet från början, men de andra intressenterna har gått in i detta med hull och hår och med tiden insett projektets instabilitet och möjligtvis skott sig under resans gång. Denna dramaturgi är typisk för en mängd affärsupplägg.

När det gäller det ”goda exemplet” så är detta ju inte ett renodlat exempel på ekobrottsförebyggande arbete. Det ekonomiska brottet hade pågått en längre tid innan det uppdagades. Men exemplet är intressant eftersom den visar hur en felaktig anklagelse om narkotikabrott leder till telefonavlyssning, som i sin tur leder till sidoinformation som förhindrar fortsatt ekonomisk brottslighet av restaurangägaren (som skulle ha kunna pågått oförhindrat lång tid framöver). Den spektakulära dramaturgin i detta exempel är möjligtvis den förstuckna ton som rådde mellan ägare och platschef, vilket ledde till en eskalerande förtroendebrist mellan de två, där även platschefens fru drogs in som medanklagad.

Frågan är då vad som gick fel och vad som gick rätt i dessa två exempel. När det gäller det ”dåliga exemplet”, så missade de inblandade aktörerna redan från början att kontrollera upphovsmannens företagshistorik och finansiella bakgrund. Genom en enkel myndighetskontroll hade aktörerna kunnat dra öronen åt sig och ställt sig mer kritiska till upphovsmannens intentioner redan från början. Den möjligheten tog man inte till vara. I stället kastade sig kommunen, länsstyrelsen och den tredje offentlige aktören in i projektet, genom att stå som finansiell garant för det. Projektet lanserades som tekniskt innovativ (trots att det saknades belägg för detta) och som sysselsättningsskapande för bygden. Projektet laddades alltmer med politisk prestige och man nådde en punkt där man inte kunde backa (the non-returning point). Kommunen och länsstyrelsen blev tvungna att försvara projektet för allmänheten. Man blev rädd för dålig publicitet. Hade bygdens journalistkår varit mer vaken och energisk i sitt grävande hade kanske historien fått en annan utgång. Nu räckte inte bygdens grävande journalistik till och historien fick löpa efter uppgjorda spår.

Men det fanns ytterligare en varningssignal under projektets gång. Den kunde ha upptäckts av vem som helst av de inblandade eller de utomstående, nämligen bristen på korrekt årsredovisning och revisionsberättelse för de två åren. Styrelsen, revisorerna och den lokala skattemyndigheten borde ha sett detta. Dessa indikationer på ”early warnings” observerades inte och gavs ingen uppmärksamhet.

Det ”dåliga exemplet” visar på brister som skulle kunnat upptäckas tidigare genom tre ekobrottsförebyggande metoder: 1) man borde genomfört en myndighetskontroll, 2) journalistkåren borde ha varit mer energisk i fallet, och 3) de tidiga varningssignaler som fanns borde ha upptäckts av någon av de inblandade.

När det gäller det ”goda exemplet”var det naturligtvis mycket tur och tillfälligheter som gjorde att samhället kunde avvärja brottsligheten och

bestraffa förövarna för de brott som begåtts. Det hela har sin utgångspunkt i en affärsrelation som urgröpts på förtroende mellan parterna. På annat sätt kan man inte förklara restaurangchefens idoga skuggbokföring parallellt med den formella och oriktiga. Skuggbokföringen kom i slutändan att utgöra ett kraftfullt bevis på de oriktiga uppgifter som restaurangens formella bokföring visade. Men innan dess hade förtroendet mellan ägaren och platschefen slutat i anklagelser om narkotikaförsäljning, vilket ledde till telefonavlyssning. Telefonavlyssningen gav ingenting i själva sakfrågan, men bidrog till viktig sidoinformation om att oegentligheter pågick, vilka kunde bindas till ägaren. Dessutom ledde det misstroende som rådde mellan parterna till att restaurangchefen i syfte att dra ägaren med sig i fallet erkände sitt brottsliga tilltag. Han var polisen tjänstvillig i sin information och gav dem skuggbokföringen. Denna överläts i sin tur till den lokala skattemyndighetens revisorer, som bekräftade riktigheten i den. Polisens sidoinformation samt den tjänstvilliga restaurangchefens information bekräftade därutöver (tillsammans med kompletterande information från kommunens tillståndsenhet för alkohol) att det var restaurangägaren som var huvudansvarig för de skattebrott som förekommit och att restaurangchefen endast varit medhjälpare vid brotten.

Det ”goda exemplet” visar hur två ekobrottsförebyggande metoder, kunde bli framgångsrika tack vare den skada i affärsförtroendet som uppstått mellan de två herrarna. Och det var naturligtvis tur i oturen för restaurangchefen att ägaren anklagade honom för narkotikabrott (som i svensk kriminalpolitik graderas som ett allvarligare brott än ekobrott), vilket ledde till telefonavlyssningen. Den sidoinformation som följde av detta hade varit svår att ersätta med andra beviskällor; kompletterat med restaurangchefens tjänstvillighet att lämna information och skuggbokföringen. Detta blev närmast oslagbart i bevishänseende. Det var kanske dessa slagkraftiga bevis som också gjorde det så mycket enklare att etablera ett fruktbart myndighetssamarbete mellan polis, skatterevisorer och kommunens tillståndsenhet.

Men även om det goda exemplet just är ett gott exempel, så finns ändock två aspekter till av ”crime proofing”-karaktär som skulle kunna ha förbättrat det förebyggande arbetet ännu mer, i bägge våra exempel. Jan Sjödin har, vid genomgång av det förundersökningsmaterial som polis/åklagare omhändertog vid det goda exemplet, konstaterat att åtminstone 1,5 miljoner kronor överförts mellan bolag ägda av samma ägare som det konkursade bolaget. Inkomster överfördes till ett annat bolag och kostnader överfördes på det konkursade bolaget. Detta kunde inte konkursförvaltaren genomskåda i efterhand, eftersom han var bunden till det konkursade bolagets räkenskaper (genomgång av förundersökningsmaterial omhändertaget av polis/åklagare, utförd 2000-08-17--23 vid polishuset i Sundsvall av godkänd revisor på uppdrag av Privatutredarna HB Jan Sjödin). Denna tekniska begränsning skulle möjligtvis ha kunnat åtgärdas om en oberoende granskningsman (jämlikt konkurslagen 7 Kap 30 §, som har till syfte att tillvarata borgenärernas intresse i händelse av obestånd/konkurs) använts i en betydligt vidare

omfattning än vad som gjordes. Det vill säga att denne inte bara granskade det konkursade bolagets räkenskaper, utan hela företagsbilden hos den konkursade bolagsföreträdaren. Oegentliga transaktioner skulle då ha kunnat upptäckas, och de ekonomiska skadorna mot borgenärer och samhälle minimeras.

Man skulle även kunna pröva ställföreträdaransvar för styrelseledamöter i större utsträckning än för närvarande. Enligt Jan Sjödins erfarenhet är det mycket vanligt att samma personer, som figurerar i ett stort antal konkurser, samtidigt ansöker om nya bidrag och startar nya företag på samma eller annan ort, och så är verksamheten igång igen med full kraft. Det oberoende granskningsmannaskapet samt ökat ansvar för styrelseledamöter och styrelseplats för representant för den offentliga finansiären borde i vart fall öka insynen, på ett tidigare plan se problemen och därmed minimera förlusterna.

Slutligen vill vi avrunda vår artikel med att påminna läsaren om att myndighetssamarbete är av yttersta vikt när det gäller att avslöja förberedelse till eller att förhindra pågående ekobrott. De olika myndigheterna sitter på olika informationsbitar när det gäller enskilda företag/företagsägare och utgör en viktig källa för att kunna utreda och binda eventuellt brottsligt beteende. Det hela är dock avhängigt att det upprättas en god och fruktbar kommunikation mellan myndigheterna – i annat fall lär informationen murkna i arkiven. Vi vill även betona att myndighetssamarbete inte enbart ska begränsas till det lokala rummet; lika viktigt tror vi att myndighetssamarbetet är mellan länen för att avslöja och i tid uppdaga ekobrott. Det gäller speciellt i ett fall som ”det dåliga exemplet”, där innovatören åker runt och lovar strunt, det vill säga lovar hundratals arbeten om bara kommunen är villig att bistå med det nödvändiga bidraget för verksamheten. Hade kommunen varit mer vaksam och mindre ”het på gröten” och hört sig för med de kommuner där innovatören tidigare verkat, så hade i vart fall en större skepsis till innovatören brett ut sig inom den aktuella kommunala ledningen.

Referenser

Alalehto, T. (1999). *Motiv eller tillfälle? – en studie om ekonomisk brottslighet i restaurangbranschen*. Stockholm: Atlas Förlag.

Brev till kommunen.

Genomgång av förundersökningsmaterial omhändertaget av polis/åklagare. genomgången utfördes 2000-08-17--23 på polishuset i Sundsvall av godkänd revisor på uppdrag av Privatutredarna HB, Jan Sjödin.

Konkursförvaltaren för de två bolagen. 2000-09-05.

Korsell, L. (2003). *Förebygga ekobrott – Behov och metoder. Forskning om ekonomisk brottslighet*. BRÅ-rapport 2003:1. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.

Magnusson, D. och Sigbladh, R. 2001. *Ekonomisk brottslighet – Så skyddar du dig och din verksamhet*. Näsviken: Björn Lundén Information.

Muntlig information från personer verksamma i projektet, i kommunen, i bolagen och i stiftelsen.

Personutdrag skattekonto kronofogdemyndigheten. 2000-05-30.

Polisutredningen och åklagarens bevisning vid tingsrättsförhandlingarna. Bollnäs Tingsrätt.

PRV. 2000-09-05.

Regeringsbeslut 2001-12-20.

Skrivelse från ägaren till kommunen.

Skrivelse till kommunen.

Myndigheternas förebyggande av ekonomisk brottslighet - med bakgrund i sjöfartsnäringen

AV JAN GEORG CHRISTOPHERSEN

Det finns många flaggstater som inte följer gällande internationella regler och standarder inom sjöfartsnäringen. Hamnstatskontroll, som ersättning för bristande flaggstatskontroll, motsvarar inte heller kraven i önskad utsträckning, säger författaren i denna artikel.

Den centrala slutsatsen är att sanktionsmöjligheter samt rådgivning, varningar och övertalning skulle kunna verka förebyggande, och möjliga framtida olyckor borde då mer effektivt kunna förhindras. Dagens utveckling av den vetenskapliga dokumentationen är emellertid otillräcklig som underlag för politiska beslut. Det behövs många fler utvärderingar av förebyggande åtgärder inom näringen, med användande av precisa vetenskapliga mätmetoder, innan man ens kan dra den enklaste säkra slutsats om betydelsen av det förebyggande arbetet.

Artikeln anknyter till tillämpningen av myndigheternas kontroll och tillsynsansvar, och analysen visar på några av de motiv, möjligheter och lagbrottsstrukturer som finns inom sjöfartsnäringen och myndigheterna.

Inledning

Vilka är myndigheternas kriterier för framgång i det brottsförebyggande arbetet? Vad krävs för att myndigheterna ska gå in och utöva nödvändig kontroll och tillsyn? Är det rimligt att ställa frågor om myndigheternas kontrolluppgifter blir genomförda på ett försvarbart sätt när man ser vad som bland annat skedde med haverier som ”Herald of Free Enterprise”, ”Scandinavian Star”, ”Seacat”, ”Arisan”, ”Estonia” och ”Sleipner”? Vilka realistiska krav kan ställas på kontrollen generellt, och vad kan fångas upp från listan över branschens värstingar?

Inom de kriminologiska och organisationssociologiska forskningsmiljöerna har få ansett det vara mödan värt att tränga in i den maritima världen, och bara stundtals har intresse visats för vissa former av maritima lagbrott och deras kontrollformer. Blycher-Robertson (2000) ser på säkerhet i samband

med passagerartransporter och Peterson (1980) ser på tankfartygssäkerhet. Perrow (1984) behandlar säkerheten generellt till sjöss. Chambliss (1989) och Vagg (1995) har skrivit om nutida piratverksamhet och van Duyne och Block (1995) om transatlantiskt oljebedrägeri. Ett klassiskt arbete är Mueller och Adler (1985) ”Outlaws of the Ocean”. Faber (1997) har studerat försäkringsfrågor kopplade till sänkning av fartyg. Christophersen och Johansen (1991) behandlar förorening från fartyg.

Det finns långa traditioner av reglering av sjöfarten, en näring som verkar inom en marknads- och kontrollstruktur som ger stora möjligheter till ekonomiska lagbrott (Needleman och Needleman, 1979). Det finns anledning att frukta att flaggstater som inte lever upp till internationella regler och standarder kommer att fortsätta med sitt agerande även i framtiden. Detsamma gäller för hamnstatskontrollen. Detta förklaras dels av ökade sjötransporter, dels av att flottan blir äldre och att standarden sjunker, men även av bristande kompetens och förståelse för sjöfartens inneboende risker. Det råder ingen brist på goda förslag för att hindra denna utveckling – problemet är att enskilda sjöfartsnationer ofta väntar på internationella regler. Det är helt klart att det är just detta som krävs, eftersom sjöfarten är en internationell näring (Hagenzieker och Wagenaar, 1987; Wagenaar och Groeneweg, 1987; Wagenaar, 1992; Tasca, 1990).

Det kan verka svårt att kontrollera lagbrott genom att bortse från individen. Det är emellertid möjligt att betrakta organisationer som agerande enheter, dock inte på grund av att de kan tänka och agera på egen hand. Organisationer tänker och agerar inte, det gör människor (Ermann och Lundman, 1982: 6). Anledningen till att organisationer kan betraktas som aktörer i detta sammanhang är att företagsbrott måste begås av organisationer som är juridiska personer och är i drift. Detta är kopplat till den definitionsmässiga skillnaden mellan ekonomisk och organiserad brottslighet. När organisationer studeras ur ett samhällsvetenskapligt perspektiv är konkreta personer irrelevanta som tema för studien eftersom de kan ersättas (Hall, 1977: 23–27).

Flaggstatskontroll

Flaggstatskontroll är det centrala verkningsmedlet för att upprätthålla internationella och nationella säkerhetskrav till sjöss. En nation med fartygsregister måste om den ska följa internationella regler och standarder ha myndigheter som kontrollerar fartyg som för landets flagg. Flaggstatskontrollen ska i praktiken sörja för att företaget som äger fartyget följer de krav som gäller för konstruktion, underhåll och drift, och därmed säkerställa en hög standard för säkerheten till sjöss. För att uppnå detta ska flaggstaten (den stat vars flagga fartyget för) utöva tillsyn och kontroll. Men det är inte alla flaggstater som tar sitt ansvar.

Flaggstaterna har möjlighet att utöva direkt kontroll genom sina sjöfartsmyndigheter och indirekt kontroll genom klassningsföretagen. De nationella myndigheternas överordnade målsättning är att uppnå hög säkerhet för liv, hälsa, fartyg och miljö. Konkret innebär detta att bidra till att säker-

ställa sjöfolkets kompetens och välfärd, medverka till att trygga liv, hälsa och fartyg, bidra till att sjöfart är en miljövänlig transportform samt vara pådrivande i det strategiska sjösäkerhetsarbetet för att effektivt tillgodose kontroll och tillsyn.

Huvudstrategin är att kontrollen ska vara överordnad och behovsstyrd med tonvikt på företagens användning av egenkontroll. Flaggstaten har också möjlighet att ta initiativ och införa säkerhetskrav som är strängare än vad som gäller internationellt om det finns behov av det. Här har näringen själv ett betydande ansvar. Om detta ansvar inte tas kan konsekvensen bli att hamnstaterna själva tar på sig denna roll. Genom att näringen själv genomför egenkontroll normaliseras riskerna och blir till en del av verksamheten. Riskabla handlingsval är ofta knutna till ”traditionen till sjöss”, utöver acceptans av risker. Om vi antar att sjöbefäl som är rädda för att ta risker inte har någon naturlig plats inom sjöfartskulturen blir frågan hur mycket ”traditionen” egentligen förklarar. Beck (1986) har i sin klassiska bok ”Risksamhället” skisserat faran med att normalisera risker. Hans uppfattning är att när en risk normaliseras sker det en maktförskjutning och ansvarsfördelningen ändras. Något som i sin tur kan leda till vad Perrow (1984) i sitt viktiga arbete ”Normal Accidents” förklarar med att olyckor kommer att inträffa i stora komplicerade tekniska system. Ska man göra något åt en sådan situation måste systemet ändras – det duger inte att lappa det befintliga. Med andra ord måste besättningens sociala organisation ombord, den ekonomiska pressen, näringsstrukturen och försäkringsomfattningen samt de svårigheter som ligger i nationell och internationell reglering finna sina lösningar innan vi kan förvänta oss någon ökad kontrolleffekt. Det är flaggstaternas dilemma.

Hamnstatskontroll

Syftet med hamnstatskontrollen är att motverka sjöfart av låg kvalitet. I en hamnstat vill myndigheterna att alla fartyg som anlöper landets hamnar följer internationella regler och standarder för säkerhet och förebyggande av förorening. Hamnstatskontrollen borde inte vara nödvändig eftersom huvudansvaret för att tillvarata säkerheten inom sjöfarten ligger hos flaggstaten (och klassningsinstitutioner som nationalstaterna delegerar sina befogenheter till). Det råder därför inget tvivel om att hamnstatskontrollen är ett substitut för flaggstatskontrollen, eftersom omfattningen av kontrollen är så mycket mindre. Hamnstatskontrollen är en viktig ersättning så länge som flaggstatskontrollen uppenbart är otillräcklig och inte följer internationella regler och standarder. Genom hamnstatskontroll har en del uppnåtts, men behovet av fortsatt utveckling är stort. Det gäller särskilt samordningen av inspektionsarbetet och kommunikationen.

Regional hamnstatskontroll infördes första gången år 1982, då några europeiska länder gick samman och samordnade sina åtgärder för hamninspektion under ett frivilligt avtal känt som Paris Memorandum of Understanding on Port State Control (MOU). Paris MOU består i dag av 19 deltagande ma-

ritima administrationer och omfattar farvattnen som tillhör de europeiska kuststaterna och den nordatlantiska bassängen från Amerika till Europa. I enlighet med avtalet ska varje land genomföra inspektioner i 25 procent av alla främmande fartygsanlöp till sina hamnar, förena sina krafter med hänsyn till inspektioner och harmonisera procedurerna. Man räknar med att den samordnade insatsen kommer att resultera i en inspektionsgrad på 90–100 procent av alla fartyg som besöker regionen under ett år. Port State Control (PSC) ”Report for Year Ending 2001” visar vilken kontrollomfattning det handlar om.

På världsbasis inspekterades totalt 46 771 fartyg, varav 19 766 utgjordes av Paris MOU-inspektioner under år 2002. Det betyder att omkring 80 procent av fartygen som opererade i dessa områden inspekterades minst en gång under året. Totalt blev 3 221 fartyg kvarhållna av olika orsaker. Detta utgör 6,89 procent av de inspekterade fartygen, en ökning från 6,60 procent år 2000. En starkt medverkande orsak till föreläggande och kvarhållanden var brister i Safety Management System (SMS), där fartygsägarna hade underlåtit att införa säkerhetsledningssystem, samt i The International Management Code for the Safe Operation of Ship and Pollution Prevention (ISM-Code). Efter två månaders kampanj under 2002 visade Paris MOU-statistik att 35 procent av 2 400 kontrollerade fartyg inte uppfyllde den internationella konventionen kring Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers (STCW), som reglerar godkännande av certifikat. För 853 av de kontrollerade fartygen var det minst en i besättningen som saknade giltigt STCW-95-certifikat. Ur kriminologisk synvinkel är det även intressant att notera att det i Paris MOU år 2002 beslutades om en förbundsprocedur som kan resultera i ”two strikes and out” för många fartyg med låg standard. Kontroll- och sanktionspraxis kan belysas med ett exempel från norsk kontrollverksamhet:

I norska hamnar kontrollerades 453 fartyg under år 2001, vilket utgjorde 25,2 procent av det totala antalet anlöp. Trots att Norge har varit anslutet till Paris MOU sedan år 1982 tog det nitton år innan tillsynsmyndigheten fann det mödan värt att följa de regler som de själva hade varit med om att besluta. Det innebär att år 2001 var det första året som norska myndigheter nådde upp till 25-procentsregeln (Sjøfartsdirektoratet: Årsmelding 2001, sidan 18.) Enligt samma årsrapport är tendensen en förbättring av flottans kvalitet. År 2001 kvarhölls 6,4 procent av de kontrollerade utländska fartygen i norska hamnar. År 2000 kontrollerades 405 fartyg enligt hamnstatskontrollen, vilket utgjorde 23 procent av det totala antalet fartygsanlöp. 33 fartyg kvarhölls. År 2000 låg det genomsnittliga kvarhållandet på 9,5 procent i Paris MOU-hamnar. Siffrorna har legat kring denna nivå de senaste fyra åren, vilket är något högre än kvarhållandet i norska hamnar.

Det är viktigt att vara klar över att siffrorna ovan bara avser fartyg där den strängaste sanktionen, kvarhållande, har använts. Statistiken säger inget om hur många fartyg som inte efterlevde reglerna (lagbrottsfrekvens), men ändå undgick kvarhållande. Om fel och brister är av en art som inte gör fartygen sjöovärdiga, kan de tillåtas fortsätta färden, under förutsättning att reparationer utförs inom bestämda tidsfrister.

Ekonomiska lagbrott och säkerhet

Lagbrott inom sjöfartsnäringen är mycket skadliga, men dåligt förstådda och bedöms ofta som beroende på den ”mänskliga faktorn” och individuella avvikelser. Ska man skildra detta förhållande måste man sätta in lagbrotten i ett organisatoriskt sammanhang och se det ur en kriminologisk synvinkel. Det är därför av avgörande betydelse att myndigheterna kan sätta sig in i varför vissa företag väljer att inte följa bestämmelserna. Dilemmat är att staten inte klarar att kontrollera näringen ensam. Frågan blir vad som krävs för att kontrollen ska bli effektiv. Det är till exempel nödvändigt med en förståelse av hur olika socioekonomiska aktiviteter fungerar inom näringen. Erfarenheter visar att egenkontroll och branschspecifika regler inte heller är odelat positiva. Mycket beror på intentionerna och vilka sanktioner företagen och inte minst branschen själv har till sin disposition. Internt inom företagen kan man ha sanktioner som fungerar, men för branschen som sådan finns det inga effektiva sanktionsmöjligheter. I detta arbete argumenteras för att efterlevnad av internationella regler och standarder inte kan uppnås bara genom att förstärka kontrollen och öka sanktionerna. Det måste även finnas ett element av egenintresse och samarbete med näringslivet. Detta lägger självfallet ett betydande ansvar på myndigheterna, men det gäller även i hög grad för företagen inom sjöfartsnäringen. Misslyckas man i samarbetet gör detta att de enskilda företagen blir långt svårare att kontrollera och utöva tillsyn över, och företagen blir i väsentligt högre grad benägna att begå ekonomiska lagbrott (Punch, 1999; 2000). Några exempel visar hur ekonomisk vinning sätts framför säkerhet inom sjöfartsnäringen, och myndigheterna ställer sig själv utanför upprätthållandet av gällande regler.

Kanalfärjan ”Herald of Free Enterprise” kantrade utanför Zeebrugge i Belgien år 1987, eftersom bogporten på detta ”roll on/roll off”-fartyg inte stängdes före avgång. Vatten strömmade in på bildäck, destabiliserade fartyget och ledde till att 197 passagerare och besättningsmedlemmar miste livet. Haverirapporten slog fast att företagets ledning måste ta ett betydande ansvar för den brist på instruktioner som förelåg. Det brast både i personligt och kollektivt ansvar. Undersökningen fastslog ”serious negligence” från företagets sida och för vissa medlemmar av besättningen. Men Department of Transport, som är flaggstaten Englands kontrollorgan, rekommenderade inte straffrättslig beivran. Först efter en dom om ”vållande till annans död” av en jury som utredde orsaken till olyckan, väckte åklagarmyndigheten straffrättslig talan mot ägarföretaget via ett partnerbolag. Domaren avskrev ärendet på ett tidigt stadium. Grunden till avskrivandet var att det inte var möjligt att följa ansvarskedjan från det att bogporten inte stängdes direkt till beslut om säkerhet fattade av företagets ledning. Slutsatsen blev här som så ofta annars, fel i framförandet av fartyget, dvs. den ”mänskliga faktorn”.

Passagerarfärjan ”Scandinavian Star” drabbades av brand på Skagerrak under färd från Oslo till Fredrikshavn år 1990. Fartyget togs i drift med passagerare utan att vara i säkerhetsmässigt försvarbart skick, och 159 människor miste livet. Dansk Højesteret slog i linje med Sø og Handelsretten samt have-

rirapporten (NOU 1991:1A) fast att fartyget hade väsentliga brister samt att företagets ledning och kaptenen var klara över de oförsvarliga förhållandena. Norska sjöfartsmyndigheter var inte medvetna om att fartyget hade tagits i drift och hade inte genomfört någon hamnstatskontroll – en konsekvens av dålig information och bristande samarbete mellan MOU-staterna. Man kan fråga sig vilket ansvar hamnstatsmyndigheten har för att hålla sig informerad om vad som sker inom sitt ansvarsområde. Fartygets brister var av en karaktär som troligen skulle ha medfört kvarhållande. Utfallet av rättsprocedurerna blev personligt ansvar för ledningen i land och för kaptenen.

Snabbåten m/s "Sleipner" förliste den 26 november 1999 på den norska västkusten, varvid 16 personer omkom. I haverirapporten (NOU 2000:31) påvisades att livbåtsarrangemanget led av allvarliga brister. Likaså riktades kritik mot evakuerings- och reservkraftssystemen. Sjøfartsdirektoratet godkände ritningarna till livflottsarrangemanget med en utlösningsmekanism som var i strid med regelverket. Trots det gav Sjøfartsdirektoratet drifttillstånd med operationsbegränsningar på en meters signifikant våghöjd. Haverikommissionen slog fast att drifttillstånd inte borde ha givits. Kommissionen ger uttryck för skepsis till "Sjøfartsdirektoratets förståelse av egen rättslig handlingsförmåga" och menar att detta kan ha lett till undfallenhet vid behandlingen av godkännandeärenden. Det norske Veritas, som agerar på flaggstatens vägnar, upptäckte inte reservkraftssystemets felaktiga placering. Produkt- og elektrisitetstilsynets inspektion av den elektriska anläggningen ledde inte heller till anmärkning mot placeringen. Det visar med all önskvärd tydlighet vilken situation som förvaltningsorganet Sjøfartsdirektoratet, med sin åtalsbefogenhet genom sjöfartsinspektörerna, kan sätta sig själv i. I det väckta målet återfanns inte Sjøfartsdirektoratet bland de åtalade. Sunnhordlands tingsrätt frikände de båda åtalade, ägarföretaget och kaptenen. Detta är helt klart ett slående exempel på rättens bristande förmåga att fastslå ansvarsfördelning och skuldfrågor i ärenden som gäller sjöolyckor. Ärendet är överklagat och tingsrättens beslut har därför inte trätt i kraft.

Konkurrensmässiga fördelar från ekonomiska lagbrott

Data visar att det rekommenderade samarbetet mellan näringen och kontrollörerna inte har haft den verkan som vore önskvärd. Tvärtom ser vi av ovanstående exempel att myndigheterna favoriserar olika aktörer, tillämpar reglerna som det passar i situationen och är långt ifrån opartiska – och till och med kan vara en av överträdarna. Det väcker några särskilt viktiga frågor kring balansen mellan regler som tillfredsställer de olika intressenterna inom näringen och vad som ger samhället största möjliga grad av säkerhet samt bekämpandet av ekonomiska lagbrott. Frågorna överskuggas ofta av politik och ideologiska värderingar kring näringslivets makt och en viss grupps intressen och betydelse för myndigheternas beslut (Levi, 1987; Smith, 1997).

Många rederier driver sina fartyg i enlighet med reglerna, men de möjligheter som ligger i friheten med egenkontroll frestar några till att inte följa internationella regler och standarder för säkerhet och förebyggande av föro-

rening. Dessa företag uppnår konkurrensmässiga fördelar som kan uppgå till en betydande del av fartygens driftkostnader och fraktintäkter. Genom att under en längre tid driva fartyg med låg standard, samtidigt som bestämmelserna om underhåll och säkerhet inte följs, åtnjuter man fördelarna av inseglade fraktintäkter och sparade driftomkostnader, som tillsammans kan utgöra mycket stora belopp. Ett tänkt exempel belyser detta förhållande:

Om ett fartyg kvarhålls av hamnstatskontrollen, och befinner sig på fraktkontrakt, ställs fartyget ”off-hire”, vilket inte sällan innebär att det inte längre tjänar några fraktintäkter. Som exempel kan vi ta ett fartyg av typen Ultra Large Crude Carrier (ULCC, 300 000 dwt), som opererar på marknaden med en dagsintäkt på USD 100 000 (det är inte ovanligt med dagskostnader på USD 60 000–100 000 för denna typ av fartyg på dagens marknad, tidigt år 2003). På grund av upptäckta brister i säkerhetsutrustningen, vilka kräver tillfällig reparation innan fartyget kan lämna hamnen, blir fartyget försenat i 24 timmar. I detta exempel förklarar befraktaren fartyget för off-hire och ställer ut en off-hire-faktura till fartygsägarens konto (exemplet avser en så kort tidsperiod att det normalt inte blir tal om förlorade intäkter och därigenom ett försäkringsärende). Utfallet av off-hire-avräkningen visar att utgifterna för ägaren av fartyget blir USD 100 000 till vilket kommer exempelvis USD 10 000 för reparationskostnader (reparationsföretagets resor, arbete, reservdelar och material). I det här exemplet blir totalkostnaderna USD 110 000 för fartygsägaren. Exemplet visar uteslutande storleken på de direkta kostnaderna som sanktionen medför för ägaren. Andra exempel kan bygga på andra parametrar (längden på off-hire-perioden, kostnader för att rätta till fel och brister samt kostnader för befraktaren och bunkring), som kan resultera i andra kostnader.

Kostnaderna för kvarhållande kan bli mycket stora för fartygsägaren om det missköts relativt internationella regler och standarder. Men för att belysa poängen får man inte glömma att under den period som fartyget kan segla och inte är föremål för kontroll eller upptäckt av fel och brister, föreligger det en avsevärd ekonomisk fördel. Då handlar det om ekonomiska lagbrott. Häri ligger konkurrensfördelar och alternativa ”marginaler” som beror på vem man ingår kontrakt med. Nya och gamla fartyg, samt när dessa anskaffades, låga löner samt bristande säkerhet och underhåll ingår i bilden.

Möjligheterna att begå denna typ av ekonomiska lagbrott uppstår delvis för att flaggstaternas förvaltningar många gånger inte uppfyller sina åtaganden att implementera internationella regler och standarder samt att utöva försvarbar kontroll. Därtill kommer att andra organ också underlåter att följa upp sina åtaganden. Här kan nämnas hamnstatskontrollen, klassningsföretagen som agerar på flaggstatens vägnar, sjöförsäkringsföretagen och lastägarna. Till detta kommer att sanktionerna som kan sättas in mot fartyg med låg standard inte är särskilt belastande för fartygsägarna eller operatörerna, jämfört med de fördelar som ligger i att inte följa internationella regler och standarder. Ett exempel visar hur den bristfälliga norska hamnstatskontrollen i praktiken kan medverka till att företaget som äger fartyget kan tjäna stora summor olagligt under en rad år:

EU hade i december 2002 svartlistat 66 fartyg som ”very high risk”. Av dessa har sex fartyg anlöpt norska hamnar de senaste tre åren. Två av dem inspekterades av Sjøfartsdirektoratet. Så sent som den 23 och 24 november 2002 ankom det 42 år gamla bulkfartyget ”Cementina”, registrerat i Honduras, till de två norska hamnarna Feistein och Tananger. Fartyget är ett av dem som återfinns på EU:s ovan nämnda svarta lista. Enligt upplysningar från Kystverket har detta fartyg anlöpt norska hamnar 14 gånger under de tre senaste åren. Under denna period har fartyget aldrig inspekterats av Sjøfartsdirektoratet. Här bör även tillfogas att de stora och ”seriösa” klassningsföretagen har godkänt och utfärdat certifikat till minst hälften av de 66 fartyg som stod på EU:s svarta lista.

Kontrollens begränsningar

Brister i den offentliga kontrollen medför inte sällan att ägar- och driftföretagen gör det som verkar ekonomiskt förnuftigt för dem. Resultatet blir att säkerheten och skyddet för bland annat den marina miljön reduceras (Christophersen och Johansen, 1991). Motiveringen som ges inom näringen är att aktörerna inte har några skäl att följa internationella regler och standarder om inte alla andra följer reglerna. Finns det inte någon uppmaning till efterlevnad av reglerna måste detta betraktas som en nivå för ansvarsfriskrivning. Om ett enskilt företag följer reglerna och gör sina fartyg säkra samt undviker att förorena, skulle företaget hamna i en ofördelaktig konkurrenssituation i förhållande till företag som inte följer reglerna, vilket i slutänden betyder ekonomisk förlust.

I praktiken kan det vara så att reglerna inte fullt ut skyddar de företag som följer reglerna mot att bli kontrollerade vid varje hamnanlöp, med de konsekvenser detta kan få om det ofta inträffar mindre störningar i driften av fartygen. En orsak till detta är att rapporteringsplikten till flaggstaten kan innebära så stor försening i sig att fartyget når nästa hamn innan flaggstaten hinner reagera på kravet om uppfyllande av exempelvis certifikatskyldigheten. Här ligger det nära till hands att tänka på bristfälliga kommunikationer. En annan orsak kan vara att nästa hamn ligger i en stat som inte har tillräckliga resurser för att följa upp rapporten. När ett fartyg befinns vara av låg standard, behöver det konstant övervakning i framtiden. Därför är det inte bara nästa hamn som fartyget anlöper som måste informeras om förhållandet, utan alla hamnar. Vidare kan en hamnstatskontroll inte genomföras förrän fartyget nästa gång anlöper en hamn i en stat som till exempel är undertecknare av Paris MOU eller liknande. Tonnage som passerar utanför territorialfarvattengränsen kan inte heller kontrolleras, samtidigt som man vet att det är här som de verkligt stora farorna för säkerhet och förorening finns. Det har sin bakgrund i att det skulle stå i konflikt med internationella konventioner och nationella bestämmelser om oskyldig passage.

Det man nu kan se konturerna av är att fartyg som passerar en kuststat, kommer från eller ska till en hamn i en stat som är medlem av en hamnstatskonvention därför inte längre har samma möjlighet att slippa undan inspek-

tioner jämfört med innan hamnstatsregimen infördes. Hamnstatsmyndigheterna kan emellertid möta andra svårigheter i sitt förebyggande arbete, till exempel reglering 19 (b) i The International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS). Här kan myndigheterna få problem med att dokumentera ”clear grounds”, varför man menar att fartyget inte är i ett skick som motsvarar certifieringen utan att genomföra en omfattande inspektion. Problemet löses ofta av att ett fartyg med låg standard snabbt visar sina svagheter. Underlaget för kvarhållande ger sig på så sätt självt. Hamnstatskontrollen har bara tillgång till fartyget så länge det ligger i hamn, något som kan vara en mycket kort tid i dagens sjöfart. Om fartyget inte har någon historik från hamnstatskontroll, kommer myndigheterna troligtvis inte att känna till fartyget särskilt väl och därför inte heller ha tillgång till konstruktionshistorien. Flera väsentliga förhållanden hos fartyget kommer därför att vara okända för myndigheterna. Det är exempelvis svårt att inspektera brandberedskapen i praktiken. Utrustningen kan vara placerad på sätt som hindrar tillgängligheten eller så går det inte att genomföra praktiska övningar. Kontrollmyndigheterna kan inte heller genomföra undersökningar av de beräkningar som ligger till grund för fartygets stabilitet. Kort sagt är det flera olika praktiska förhållanden som gör hamnstatskontrollens arbete svårt att genomföra på ett relevant sätt. Rapporten visar därför status för fel och brister som myndigheterna har kunnat observera, och inte fel och svagheter som faktiskt kan föreligga. Konsekvensen av detta är att fel och brister som är flaggstatens ansvar blir hamnstatskontrollens problem.

Fartyg ska självfallet inte utan skäl hållas kvar av hamnstatskontrollen, men vad ska tolkas in i reglernas begrepp ”undue” i förebyggande sammanhang? För att avlasta myndigheten något av det ansvar som åligger den har man tagit med i reglerna att det alltid ska vara tillåtet att kvarhålla ett fartyg om hamnstatskontrollen bedömer det vara nödvändigt för att få viktiga reparationer genomförda innan fartyget lämnar hamnen. För att undvika problemställningen med orättmätigt kvarhållande ges många fartyg temporär tillåtelse att fortsätta färden på grundval av tillfälliga reparationer. På så sätt kan ett fartyg få permanenta förbättringar utförda i en annan hamn med bättre verkstadsmöjligheter. Ligger nästa hamn till exempel i en stat som inte är medlem av Paris MOU eller liknande, står kontrollmyndigheten uppenbart inför svårigheter med att kunna försäkra sig om att reparationerna verkligen blir utförda. Svårigheter av denna typ drabbar särskilt det regionala samarbetet, exempelvis rapporteringsprocedurer för hur hamnstaten håller kvar fartyg samt analys och utvärdering av rapporter. Utvecklingen inom de olika hamnstatsförvaltningarna skiljer sig åt eftersom flera är nya och saknar nödvändig erfarenhet, samt därför att samarbetet är för dåligt. Fartygsregistrens uppgifter är svåra att jämföra och leder därför till osäker global statistik. Informationsflödet mellan hamn- och flaggstater är inte tillräckligt bra. Det förekommer att fartyg kvarhålls på grund av felaktigt införande på Paris MOU:s svarta lista. Sjöfartsnäringen är starkt engagerad för att det måste finnas en formell väg för rättslig prövning hos flaggstaten, som fortlöpande möjliggör lösning av de juridiska situationer som fartyg kan hamna i med anledning av hamnstatskontrollen.

Från sjöfartsnäringens organ riktas kritik mot att enskilda hamnstater vidtar åtgärder gentemot fartyg som det enligt näringens uppfattning inte finns grund till. En bättre samordning av hamnstatskontrollen skulle kunna rätta till detta förhållande. Från kritikernas sida sägs att hamnstatskontrollen på sätt och vis fungerar som en intäktskälla för nationalstaterna. Kontrollmyndigheterna är för pliktuppfyllande och söker intäkter. Reglerna innehåller bestämmelser som säger att den första kontrollen inte ska kosta fartygets ägare något, om den inte resulterar i kvarhållande. Men fartyg blir ändå kvarhållna för att säkerställa betalning för kontrollarbetet. Några rederier menar också att deras fartyg blir kontrollerade av hamnstaten trots att de inte är konventionsfartyg (mindre tonnage). Hamnstaterna motiverar ingreppen mot dessa fartyg med att kontrollen inte är begränsad till fartygets tonnage, utan att alla fartyg ska kunna kontrolleras, inte bara konventionsfartyg. Man ska emellertid vara klar över att hamnstatskontrollen har kraftiga verkningsmedel till sin disposition.

En väsentlig begränsning i det praktiska offentliga kontrollarbetet är att näringen själv i allt för liten grad aktivt medverkar i det förebyggande arbetet. Stora delar av näringen måste tvingas till efterlevnad med hjälp av lagar, föreskrifter och omfattande kontroll och tillsyn. Några företag väntar i det längsta med att genomföra åläggandena och flera håller inte fristerna. Andra flaggar ut sina fartyg för att undvika enskilda flaggstaters förhållandevis stränga regler. Företagen gör en bedömning där tre moment ges särskild vikt. För det första bedöms hur stor sannolikheten är för inspektion. För det andra bedöms vilka möjligheter som föreligger att dölja fartygets dåliga skick och bristfälliga drift vid en eventuell inspektion. För det tredje bedöms vilka skadliga konsekvenser en inspektion kommer att få om det upptäcks att fartyget är av låg standard eller inte drivs i enlighet med reglerna.

Motdraget från hamnstatskontrollen har varit att intensifiera inspektionsfrekvensen generellt och genomföra kampanjer där samtliga fartyg som anlöper hamnarna kontrolleras. Därigenom blir det svårare för redarna att förutse konsekvenserna av att underlåta att följa reglerna. Men kampanjer kan man bara ha under en kortare period åt gången, eftersom det skulle innebära en oproportionerligt stor belastning för alla som använder kvalitetsfartyg och följer reglerna. Därför har kontrollmyndigheterna utvecklat urvalsmetoder. Fartyg som ska kontrolleras väljs ut efter fasta procedurer och rapporteringsrutiner. Vidare läggs det vikt vid att informera rederierna om vilken risk för upptäckt som föreligger. Samtidigt görs bristande efterlevnad så kostsam att det inte ska löna sig att driva fartyg med låg standard.

Vad fungerar och vad fungerar inte?

Det finns några brottsförebyggande åtgärder som fungerar inom sjöfartsnäringen. Andra gör det inte. De flesta åtgärder har ännu inte utvärderats och det finns därför inte tillräckligt vetenskapligt underlag för att dra några slutsatser. Trots det finns det tillräckligt med tillgängliga data för att kunna säga något om vad som fungerar, vad som inte gör det och vad som är lovande.

Kriminologin lär oss att om det inte finns motiv och möjlighet, så skulle det inte heller finnas någon kriminalitet. *"...no matter how strong an individual's motivation may be, if there is no opportunity, there will be no crime"* (Coleman, 1987:406). Detta synsätt stöds av Vaughan (1983), som dessutom hävdar att näringslivet på grund av framtida strukturutveckling kommer att vara i behov av större tillit än tidigare. Shapiro (1990, s. 353) är av den uppfattningen att om man ska förstå ekonomisk brottslighet är det nödvändigt att vara klar över hur möjligheterna till missbruk av tilliten fördelas.

Tillsynsmyndigheternas strategi bygger i stor utsträckning på att näringen reglerar sig själv, alltså tillit, i kombination med tillsyn och kontroll. Forskningen visar att i några landbaserade verksamheter har tillsyn och kontroll haft effekt i kombination med straffrättsliga verkningsmedel (Braithwaite, 1985) om gruvindustrin. På sjöfartens område har senare forskning utförd av Swedish (P&I) Club (Hernqvist, 2000) visat en signifikant reducering av ersättningskraven sedan Management Code for the Safe Operation of Ship and Pollution Prevention (ISM-Code) trädde i kraft 1998. Larsson (2002) visar att olika förvaltningsorgan i Norge har haft framgång i det förebyggande arbetet genom vägledning och rådgivning till företag. Sanktioner bör alltså inte vara det enda verkningsmedlet för att förebygga ekonomiska lagbrott inom sjöfartsnäringen (Wells, 1994), även om det finns delade erfarenheter av egenkontroll också när det handlar om traditionell brottslighet.

När förvaltningen kvarhåller ett fartyg hindrar man att lagbrott begås. Fartyget måste sättas i lagligt skick innan färden kan fortsätta. De förebyggande insatserna fungerar. Paris MOU:s intensiva övervakning under två perioder åren 1998 och 2002, när alla fartyg som anlöpte hamnarna i området kontrollerades, reducerade antalet kvarhållanden i relation till den normala kontrollfrekvensen. En del av förklaringen kan vara att kampanjen var känd inom näringen och att internkontrollen därför fungerade.

Internkontroll är en förhållandevis ny princip inom sjöfartsnäringen. Detta ändrar en rad gamla föreställningar om förhållandet mellan offentlig kontroll och privat ansvar. Kontrollsystemet bygger på företagens eget intresse av kontroll kring säkerhet och förebyggande av förorening. Detta leder till att företagen måste bygga upp sina egna SMS-system. Systemet ska tillgodose kontroll, sätta normer och bygga upp en revisionspraxis som ska trygga säkerheten ombord på fartygen och sörja för åtgärder i de fall där detta visar sig vara nödvändigt. Allt fler rederier har "förbättrat" sina tidigare system, något som tyder på att företagen har för avsikt att följa de internationella regler och standarder som har införts på senare tid, exempelvis ISM-reglerna.

Från myndigheternas sida innebär internkontrollen att företagets egen kontroll tar över och utgör en form av mellankontroll. Syftet med denna är i första hand av principiell, men även av praktisk karaktär, för att lägga ansvaret för att reglerna följs hos företaget, där det rätteligen hör hemma. Svagheten är att det gamla systemet inte helt har övergivits, eftersom en del av ansvaret fortfarande ligger hos myndigheterna i fråga om certifieringsprogram. Detta förhållande kan härledas till gamla traditioner inom näringen.

Det finns i dag en tendens till att rederierna och lastägarna i ökande grad styr allt mer av fartygens aktiviteter från land. Detta är i linje med analysen hos Beck (1986), Perrow (1984) och andra om att det råder stor osäkerhet om hur man ska fördela orsak, ansvar och skuld i förhållande till modernt risktänkande.

Till vår tids mest nödvändiga uppgifter nationellt och globalt hör att förmedla budskapet om att näringslivet måste hålla sig till de regleringar som finns. Orsaken är att den olagliga näringsverksamheten kan ha en förödande verkan som innebär ett stort hot mot naturen och miljön. För sjöfartsnäringen räcker det att hänvisa till föroreningsrisken. Som skräckexempel kan nämnas ”Exxon Valdez”-haveriet i Alaska år 1989, ”Erika” utanför Frankrikes kust år 1999 och ”Prestige” vid Spaniens nordkust år 2002. Efterlevnaden av internationella regler och standarder visar därför i vilken grad myndigheterna lyckas med att kommunicera de åtgärder som vidtas till sjöfartsnäringen. Varje företag som ser sin verksamhet som en långsiktig investering borde vara intresserat av att myndigheterna genomför noggranna kontroller, och att man genom inspektionerna blir påmind om betydelsen av säkerhet och förebyggande arbete. Detsamma gäller inte för brottslingar som har kort horisont för sina investeringar och köper fartyg i syfte att utnyttja brottsliga marginaler med snabba avslut på korttidskontrakt, för att därefter sälja fartyget eller sänka det. Myndigheternas strategi blir därför både att visa tillit och kommunicera sitt budskap som verkningsmedel i kontrollen, men även att klargöra att här föreligger det en reell sanktionsmöjlighet (Braithwaite, 1985). Man går in för att överbevisa de involverade om att det är långt mer samhällsnyttigt och ekonomiskt ändamålsenligt med efterlevnad än överträdelse. Prioriteringen inom myndigheterna har ändrats betydligt de senaste decennierna. Miljöbrott och annan allvarlig ekonomisk brottslighet har fått högre prioritet. Kontinuerliga försök till reglering av sjöfartsnäringen har gjorts med hjälp av ny lagstiftning, utan att brottsligheten visar någon nedgång. Vad man inte har försökt är att reglera näringsstrukturen. Från myndigheternas sida är detta troligtvis en realistisk ståndpunkt, eftersom det sannolikt inte låter sig göras att komma till tals med den globala brottsligheten genom förvaltningsmässig kontroll. Mycket tyder på att näringen fortsatt kommer att behålla sin struktur, och internationella regler och standarder kommer inte att kunna förhindra att lagbrott inträffar.

Myndigheternas förbättringspotential

Myndigheternas förutsättningar för bättre tillsyn och kontroll av ekonomiska lagbrott inom sjöfartsnäringen kräver strategisk vision och beslutsamhet. Det föreligger ett stort antal fall där företag inom sjöfartsnäringen bryter mot internationella regler och standarder, och vissa gör det upprepade gånger. En uppgift för myndigheterna blir att föreslå åtgärder som kan hindra eller begränsa överträdelserna. I praktiken framläggs ofta allmänna förslag till ändringar av lagstiftningen samt specifika sanktionsbestämmelser. Från forskningen vet man att strafflagstiftningen ensam inte är ett så effektivt hjälpme-

del att den kan stå för all kontroll i näringslivet, utan hjälp från andra. En del av förklaringen ligger i att lagliga företag och chefer inom näringslivet inte passar in i de kriminella stereotyperna, som kan verka mycket trovärdiga i rätten, gott hjälpta av duktiga och cyniska advokater. Den organisatoriska och sociala anknytningen gör att företagen kan använda sina resurser till uppskov och motstå pressen med hjälp av sina rättegångsombud. Detta är emellertid inte något argument för att mildra betydelsen av sanktioner. För det första är det orimligt om företagen skulle undgå sanktioner i kraft av sin makt och betydelse. För det andra verkar det som om företag som har satts under utredning försöker att undvika stämplingseffekten. Genom att dra ut på ärendena i åratal försöker företagen skydda sig mot den negativa publicitet som kan bli följden av lagbrotten. Fisse och Braithwaite (1993) argumenterar för att myndigheterna utövar sin kontroll med en ”pyramid” i åtanke, genom rådgivning, varningar och övertalning som utgångspunkt, men med straffrättsliga sanktioner som yttersta konsekvens.

En hel del har sagts och skrivits om de strukturella svagheterna i det offentligas tillämpning av internationella regler och standarder. Det hävdas ofta att kontrollorganen är underbemannade, dåligt kvalificerade, utmäter svaga sanktioner, är ovilliga att intervenera och att de uppenbart särbehandlar företag i sin kontrollverksamhet. Till detta kommer att näringen har en så stark ställning att den i praktiken kan utöva påverkan och ”köpa” myndigheternas kompetens genom att erbjuda särskilt gynnsamma villkor för offentligt anställda som kan tänka sig att ta steget över till det privata näringslivet. Därigenom befinner vi oss farligt nära bestickning och korruption av offentliga tjänstemän. I vissa sammanhang har det hävdats att privat internkontroll möts med större respekt än den externa offentliga kontrollen, eftersom den interna besitter större kunskap om näringen – även de mörka sidorna – och intern vägledning har en mer direkt effekt på företaget.

Det finns även en omfattande litteratur om reglering, där en viktig diskussion förs om den offentliga kontrollens effektivitet. Här konstateras det ofta att förvaltningen är politiskt oberoende, välbemannad och har tillfredsställande resurser samt kraft nog för att kontrollera den näring som den är satt att utöva tillsyn över. Det framhålls som särskilt viktigt att förvaltningsorganens personal utgör en flerdisciplinär grupp som kan ta sig an de komplicerade frågor som behöver tas ställning till under och efter inspektionerna. I praktiken är det många förvaltningsorgan som inte passar in i detta mönster, utan i stället uppträder självsäkert och på så sätt leder in företagen i efterlevnad (Hawkins, 1984). Detta tillfredsställer självfallet inte alla kriterier och kan uppfattas som ett önsketänkande från myndigheternas sida om att ”gå försiktigt fram” gentemot näringen. Det som i alla fall är uppenbart är att myndigheterna ensamma inte har de nödvändiga förutsättningarna för att förebygga avvikelser och lagbrott inom sitt tillsynsområde – förutom under särskilt gynnsamma omständigheter. I övrigt är det kanske så inom denna bransch, att det inte är bättre än att det bara finns halvbra lösningar.

Slutsats

Huvudfokus för detta arbete har legat på element inom myndigheternas kontroll av sjöfartsnäringen och hur dessa påverkar näringens handlingsmönster. I grova drag presenteras tre huvudargument. För det första att ekonomisk brottslighet inom sjöfartsnäringen är ekonomiskt lönsam för de företag som berörs, men mycket skadlig för näringens anseende. Det hänvisas till exempel på de vinstmarginaler som ligger i att segla fartyg som har allvarliga brister. För det andra att myndigheterna inte i tillräcklig utsträckning klarar att kommunicera konsekvenserna av bristande efterlevnad till näringen. Det framgår klart av att se på antalet kvarhållanden i hamnstatsstatistiken. För det tredje att de sanktionsmöjligheter som myndigheterna har till sitt förfogande både fokuserar på individer och organisationer. Bristande efterlevnad motiveras ofta som beroende på den ”mänskliga faktorn”, när det faktiskt beror på organisationsrelaterade lagbrott. På så sätt framträder svagheterna i orsaksanalysen, ansvarsfördelningen och skuldfrågan i förhållande till den bristande efterlevnaden.

Kontrollorganen förutsätts vara medvetna om att de sociala processer i näringslivet som motsätter sig olika former av tillsyn och kontroll måste behandlas på strategisk nivå. Det är inte bara fråga om bättre teknik, bättre urval av personal, att skicka folk på kurs, att hänga upp anslag och tillgodose etiska inställningar. Tillsynsmyndigheten måste vara klar över att näringen kan använda ”intelligenta system” (Treleaven, 1997). Forskningen har visat att människorna inom systemen är kreativa när det gäller att hitta kryphål i regleringarna, och att vissa ser det som en utmaning att kunna ”utmana” systemet. Forskningen har också visat att det är en myt att tro att man kan uppnå full kontroll i alla sammanhang (Mars, 1982).

Kontrollstatistiken visar att kvarhållandet av fartyg ligger förhållandevis stabilt på världsbasis. Förekomsten av mindre variationer kan tolkas på flera sätt. Kontrollrutinerna kan vara förbättrade, registreringssystemet ändrat, nya regler ha tillkommit eller så har fartygen blivit äldre och sämre. Framförallt visar statistiken att bristande efterlevnad av internationella regler och standarder delvis sanktioneras – det vill säga att kontrollen fungerar på vissa områden, men att det återstår mycket innan det finns anledning att känna sig nöjd. Detta anspråkslösa och begränsade angreppssätt har i varje fall pekat på några former för förvaltnings- och företagsmässiga handlingsmönster som det är nödvändigt att hålla ögonen på. Det vore därför önskvärt med omfattande flerdisciplinära utvärderingar av igångsatta och avslutade åtgärder, för att därigenom med större säkerhet slå fast vilken betydelse kontroll och tillsyn har i det brottsförebyggande arbetet inom sjöfartsnäringen.

Referenser

Beck, U. (1986). *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne.* Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.

Bichler-Robertson, G.M. (2000). *Maritime Commercial Passenger Ship Casualties, 1950–1998: An Analysis of Negligent Corporate Risk-Taking and System Hazard. A Bell & HowellCompany.* Michigan: Ann Arbor.

Braithwaite, J. (1985). *To Punish or Persuade. Enforcement of Coal Mine Safety.* Albany: State University of New York Press.

Chambliss, W.J. (1989). State-organized crime – The American Society of Criminology, 1988 Presidential Address. *Criminology,* 1989 (2), 183–208.

Chambliss, W.J. (1967). Types of Deviance and the Effectiveness of Legal Sanctions. *Wisconsin Law Review.* Summer: 250–79.

Christophersen, J.G. och P.O. Johannsen. (1991) Forurensning som tradisjon. I Johansen, P. O. (red.) *Studier i økonomisk kriminalitet.* KS-serien nr. 1 -91. Oslo: Institutt for kriminologi og strafferett. Univeritetet i Oslo.

Coleman, J.W. (1987). Towards an Integrated Theory of White-Collar Crime. *American Journal of Sociology* 1987 (2) 406–436.

Donaldson, L. (1994). *Safer Ships, Cleaner Seas. Report of Lord Donaldeson's Inquiry Into the Prevention of Pollution froam Merchant Shipping.* London: HMSO.

Ermann, D.M. och Lundman, R.J. (1982). *Corporate and Governmental Deviance: Problems of Organizational Behavior in Contemporary Society.* Second Edition. New York: Oxford Univerity Press.

Faber, E. (1997) Shipping and scuttling: Criminogenesis in marine insurance. *Crime, Law & Social Change* 1997 (28): 111–135.

Fisse, B. och Braithwaite, J. (1993). *Corporations, Crime and Accountability.* Cambridge: Cambridge University Press.

Hagenzieker, M. och Wagenaar, W.A. (1987). **Beslissen en risico-acceptatie aan boord van schepen: Riskant gedrag op zee?** (Report 87–15) Leiden: Leiden University, Center for Safety Research.

Hall, R.H. (1977). *Organizations: Structure and Process.* 2nd ed. Engelwood Cliffs. Prentice-Hall, sidorna 23–27. N.J.

Hawkins, K. (1984). *Environment and Enforcement.* Oxford: Oxford University Press.

Hernqvist, M. (2000). *ISM Code shows positive effect on insurance claim.* The Swedish P&I Club.

Larsson, P. (2002). *Straffe, veilede eller overtale? En studie av fire tilsynsmyndigheters reguleringsstrategier.* Oslo: Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD).

Levi, M. (1987). *Regulating Fraud: White-Collar Crime and the Criminal Process.* London and New York. Tavistock.

Mars, G. (1982). *Cheats at Work: An Anthropology of Workplace Crime.* London: Allen & Unwin.

Mueller, G.O.W och Adler, F. (1985). *Outlaws of the Ocean, The complete book of contemporary crime on the high seas.* New York: Hearst Marine Publishers.

Needleman, M.L. och Needleman, C. (1979) Organizational Crime: Two Models of Criminogenesis. *The Sociological Quarterly* (1979: 517-528).

Norges offentlige utredninger. *Hurtigbåten Sleipners forlis 26. november 1999.* (NOU 2000:31).

Norges offentlige utredninger. *"Scandinavian Star"-ulykken, 7. april 1990* (1991:1A).

Peterson, R.A. (1980). *Maritime Oil Tanker Casualties (1964-1977): An Analysis of Safety and Policy Issues.* Michigan: University Microfilms International. Ann Arbor.

Perrow, C. (1984). *Normal Accidents. Living with High-Risk Technologies.* Princeton: Princeton University Press.

Punch, M. (1999). *Tackling Business Crime Within Companies. Security journal.* Leicester UK: Perpetuity Press Limited.

Punch, M. (2000). Suite Violence: Why managers murder and corporations kill. *Crime, Law & Social Change* 33: 243–280.

Shapiro, S. (1990). Collaring the crime, not the criminal: reconsidering the consept of white-collar crime. *American Sociological Review 1990 (June) 346–365.*

Sjøfartsdirektoratet. *Årsmelding 2001.* Oslo.

Smith, J. (1997). *Fraud Response – Where Now?* Fifth Liverpool Conference: Fraud, Corruption and Business Crime, Liverpool John Moores University. April 1997.

Tasca, L.L. (1990). *The Social Construction of Human Error.* Michigan: U.M.I. Ann Arbor.

Treleaven, P. (1997). *Automating Fraud Detection.* Fifth Liverpool Conference: Fraud, Corruption and Business Crime, Liverpool John Moores University. April 1997.

Vagg, J. (1995). "Rough Seas"? Contemporary Piracy in South East Asia. *British Journal of Chriminology 1995 (1) 63–80.*

van Duyne, P.C. and A.A. Block, A.A. (1995). Organized cross-atlantic crime, Racketeering in fuels. *Crime, Law and Social Change 1995 (2) 127–147.*

Vaughan, D. (1983). *Controlling Unlawful Organizational Behavior, Social Strucrure and Corporate Crime.* Chicago: University of Chicago Press.

Wagenaar, W.A. och Groeneweg, J. (1987). Accident at sea: Multiple causes and impossible consequences. *International Journal of Man-Machine Studies (27):587–598.*

Wagenaar, W.A. (1992). Risk taking and accident causation. I *Risk-taking Behaior.* Yates, J.F. (ed.), John Wiley and Son Ltd.

Wells, C. (1994). *Corporations and Criminal Responsibility.* Oxford: Oxford University Press.

På tal om mutor

Gästfrihet, tacksamhet och sedvänja som korruptionens motivvokabulärer

AV KATARINA JACOBSSON OCH DAVID WÄSTERFORS[1]

Gränserna för vad som ska uppfattas som en muta är sällan enkla att dra. Det som juridiskt definieras som korrupt kan i vardagliga termer beskrivas som något klanderfritt – som provisioner, konsultuppdrag, gåvor, resor, bjudningar och liknande. Mutor kan ofta förklaras som närbesläktat med socialt umgänge eller gästfrihet. De kan också förklaras i termer av tacksamhet eller som sedvänja och kultur.

Artikeln är baserad på intervjumaterial från två pågående kvalitativa sociologiska studier: en om svenska affärsmän verksamma i Öst- och Centraleuropa och en om det svenska rättsväsendets hantering av mutbrott och bestickning.

Författarna till artikeln menar att det är viktigt för de företag och organisationer som vill bekämpa mutor och korruption att uppmärksamma dessa fenomen och de vokabulärer de beskrivs med.

Artikeln diskuterar också hur ekonomiska motiv kan användas för att förmå företag och branscher att föregå med gott exempel.

Inledning

Mutor och bestickning tillhör de ekonomiska brott som ofta är svåra att definiera. En viss gåva kan av somliga betraktas som ett uttryck för givmildhet, medan andra betraktar den som korrupt. Det som juridiskt faller under kategorierna mutbrott och bestickning kan i vardagsspråk benämnas i klanderfria termer: provisioner, konsultuppdrag, gåvor, studieresor, konferenser, gentjänster, bjudningar (Ericson, 1998). Frågan är vilken betydelse detta vardagsspråk har. Kan en aktör som vill ifrågasätta en gärnings kriminella status ta hjälp av vardagliga och klanderfria omskrivningar? Kan mutans närhet till – eller ”släktskap” med – liknande men klanderfria sociala fenomen komma att nyttjas för att motivera och försvara en given handling? Vilka konsekvenser kan det i så fall ha när det gäller brottsförebyggande praktiker? I denna artikel vill vi illustrera och diskutera dessa frågor.

[1] Författarna vill rikta ett stort tack till antologins redaktör och dess externe bedömare samt professor Ann-Mari Sellerberg för kritik och synpunkter på tidigare versioner av denna artikel.

Artikeln är baserad på intervjumaterial från två pågående sociologiska undersökningar. Den ena handlar om svenska affärsmän som är verksamma i Öst- och Centraleuropa. Här består materialet av intervjuer med trettio affärsmän om deras erfarenheter av utlandsarbete. Ett utmärkande tema i dessa samtal visade sig vara mutor och korruption.[2] Den andra undersökningen handlar om det svenska rättsväsendets hantering av ärendena mutbrott och bestickning. Elva intervjuer med företrädesvis åklagare, men också poliser, har genomförts. Intervjupersonerna valdes ut på basis av att de utrett eller varit förundersökningsledare i åtminstone ett bestickning- eller mutbrottsärende. Inte sällan var erfarenheten begränsad till just detta ärende, ibland ytterligare några få. Den sammantagna uppfattningen är att denna typ av brottsanmälningar är mycket ovanliga. Samtliga intervjuer har en samtalsliknande karaktär. De är bandinspelade och transkriberade ord för ord.

Intervjupersonerna i de båda studierna har vitt skilda utgångspunkter. För åklagare och poliser är mutor ett brott som ska beivras. För affärsmännen är mutor snarare en möjlig taktisk affärsmetod eller en problematisk erfarenhet. Trots att deras resonemang ofta skiljer sig åt vill vi här betona några gemensamma drag. Vi har urskiljt tre samtalsämnen som på varierande sätt placeras *nära* mutor, samtalsämnen som vi kallar ”gästfrihet”, ”tacksamhet” och ”sedvänja”. De intervjuade talar alltså inte enbart om mutor, utan också om saker och ting som de anser är besläktade eller förknippade med mutor.

En föreslagen ekobrottsförebyggande metod består i att ”motverka bortförklaringar som underlättar brott” (BRÅ, 2003:1). Bakgrunden står att finna i sociologisk forskning om ekonomisk brottslighet. I en klassisk studie av förskingring hävdar Donald Cressey (1953) att verbala rationaliseringar spelar en avgörande roll för brottslingens motivbild[3]. Sådana rationaliseringar kan till exempel handla om att beskriva förskingringen som ett lån, ett slags missförstånd eller ett resultat av en extraordinär situation. Legitima förklaringar kan överbrygga avståndet mellan en lagstridig handling och rådande normer. Senare studier visar att denna typ av rationaliseringar ingår som en viktig komponent även för andra ekobrottslingars resonemang, inte bara förskingrarens (jämför Coleman, 1994).

Cressey placerar rationaliseringen ”i” den individuelle förövaren, liksom Sykes och Matza (1957) gjorde med begreppet ”neutraliseringsteknik”. Lagöverträdarna antas lösa en inre normkonflikt (Lindgren, 2000). Här vill vi i stället argumentera för att en rationalisering, neutralisering eller ”bortförklaring” förutsätter en förankring i det kulturellt vedertagna. Människor förklarar sitt och andras agerande utifrån motiv som han eller hon antar att omgivningen uppfattar som rimliga och legitima. Med C. Wright Mills ord (1940) kan man tala om ”motivvokabulärer” (jämför Burke, 1945/1969).

[2] För en inledande rapport, se Wästerfors, 2000.

[3] ”Rationaliseringen”, menar Cressey (1953), ingår tillsammans med variablerna ”motiv” och ”tillfälle” i förskingrarens motivbild. Motivet utgörs av ekonomiska bekymmer vilka vederbörande anser sig oförmögen att delge någon annan (motstridiga resultat har redovisats i andra studier, se Ingvaldsen, 2001). Med ”tillfälle” avser Cressey även att *kunna* förskingra.

En aktör formulerar ett motiv genom att föregripa *andras* ifrågasättande av hans eller hennes agerande (Mills, 1940:905).

Poängen med Mills motivvokabulärer är att de inte hör hemma ”i” en individ utan ”mellan” individer. De utgör alltså ett slags samhälleligt allmängods. I detta sammanhang hävdar vi att samtalsämnena ”gästfrihet”, ”tacksamhet” och ”sedvänja” utgör exempel på sådant allmängods. De är kulturellt vedertagna motivvokabulärer, som intervjupersonerna tenderar att aktivera när mutor kommer på tal.

För att förstå vårt resonemang är det viktigt att uppmärksamma dessa distinktioner. ”Gästfrihet”, ”tacksamhet” och ”sedvänja” är inte att betrakta som identiska med mutor. De ska i stället betraktas som vokabulärer ur vilka *motiv* för mutor kan komma att formuleras. Samtidigt kan de naturligtvis motivera en rad andra ageranden som inte har med mutor att göra.

Nedan illustreras dessa motivvokabulärer var för sig, med hjälp av exempel från materialet. Därefter återvänder artikeln till frågan om vilken rättfärdigande och ursäktande potential sådana vokabulärer kan ha. Slutligen diskuteras vilken betydelse de har för förebyggandet av mutor och bestickning.

Vi vill poängtera att de exempel som lyfts fram inte består av brottsliga handlingar som de intervjuade försöker ”bortförklara”. De består i stället av omständigheter som de intervjuade erfar i sin yrkesutövning. Frågan om tänkbara ”bortförklaringar” återkommer artikeln till först efter att materialet presenterats. Vi vill också poängtera att tanken med att belysa den otydliga gränsen mellan mutor och vardagliga fenomen inte är att ironisera över mutbegreppet som sådant. Vi hävdar varken att ”allt” kan betraktas som mutor eller att ”inget” kan betraktas som mutor. Mutbegreppets gränser är situationsbundna och föränderliga (för en historisk översikt, se Noonan, 1984). De utgör i många fall ett övergripande huvudbry för våra intervjupersoner.

Gästfrihet, tacksamhet, kultur – exempel på motivvokabulärer

GÄSTFRIHET

Ett ämne som kan ligga nära mutor är socialt umgänge, eller ”gästfrihet” som det varnas för i den så kallade Mutkatekesen från 1950-talet (Cars, 2001: 134ff). Att ordna en fest, bjuda på middag, ta en öl eller gå på teater – sådana sällskapliga aktiviteter kan på olika sätt förknippas med mutor. Bland de utlandsarbetande affärsmännen är det särskilt tydligt. Efter att ha berättat om ageranden som de otvetydigt definierar som mutor (till exempel inofficiella betalningar till poliser, tullare eller myndighetspersoner) följer ofta historier om ageranden som de inte definierar som mutor, eller ageranden vars definition de säger sig vara osäkra på. Man säger till exempel *”det är inte en muta men…”* eller *”jag vet inte om detta handlar om mutor men…”*. Man kan också under en längre sekvens av ett samtal pendla mellan dessa båda ämnen: å ena sidan ”riktiga” mutor, å andra sidan socialt umgänge. I boken *Competitive and Ethical?* av Giles Wyburd (1998) – en företrädare för ett brittiskt institut för affärsetik – finns en liknande markering av en flytande

gräns mellan nöje och mutor. Här nämns mutor under rubriken ”Bribery and entertaining” (ibid: sidan 48 ff.).

I en bemärkelse är talet om umgänge mycket fjärran begreppet muta. Hit hör till exempel affärsmännens rekommendationer om att vara frikostig med sin tid – att lyssna på kollegers kallprat, att bry sig om kunders privatliv och familjer, att visa tålamod och aldrig försöka påskynda möten eller uppgörelser. I en annan bemärkelse kan emellertid avståndet till mutor förefalla kort. Hit hör affärsmännens tal om vikten av att bjuda på middagar och fester, konferenser och mässor eller umgås med kunder på kulturella evenemang och resor (så kallade bjudresor). De intervjuade vill gärna framhålla att sällskapliga ansträngningar är viktiga för att lyckas i arbetet. Som affärsman måste man uppmärksamma ens aktuella kund på ett sällskapligt sätt. Den som inte gör det kan gå miste om affärer. Rolf, en pensionerad säljare, hävdar att det enbart är de ”stela” och kyliga som behöver muta. Andra gör bäst i att förlita sig på konsten att umgås:

> *Dom* [de utländska kunderna] *är lite oroliga för att vi ska tycka att dom är underlägsna,*
> *ja då kräver det ännu mera uppmärksamhet liksom.*
> *Och säger vi då till varandra att*
> *’jag orkar inte gå ut och* [äta] *middag med dom där,*
> *sitta och dricka te med dom,*
> *det är så besvärligt’.*
> *Ja då har jag förstört mycket.*

Rolf beskriver alltså gästfrihet och socialt umgänge som komponenter i uppdraget ”att göra affärer”. Efter ovanstående utdrag förklarar han att den som inte kan umgås med viktiga myndighetspersoner och tänkbara kunder kan komma att bli tvingad att muta utan att det egentligen hade behövts. Gästfrihet kan alltså betecknas som ett sätt att undvika mutor. I själva umgänget kan emellertid Rolf också inbegripa gåvor, resor och gentjänster, men de betecknar han inte som mutor, trots att det kan röra sig om ansenliga värden. En muta, säger Rolf, är att ”betala i onödan”. Vissa utlandsarbetande använder sig av medhjälpare eller ”agenter” för att leverera mutor, och de kan i sin tur behöva betalas dyrt. *”Det är ju ett väldigt svinn”,* säger Rolf och tillägger: *”men det heter då inte muta utan det heter att man har agent. Jag menar var går gränsen där?”.*

Vissa fall av umgänge kan bland de intervjuade affärsmännen betraktas som otvetydigt korrupta, i synnerhet av utomstående. De kan tas som tecken på otillbörlig närhet mellan två aktörer. När Sebastian, en företagare i ett östeuropeiskt land, målar upp en bild av en korrupt omgivning framhåller han en viss typ av fest som belägg:

Alla vet ju till exempel att polisen är korrumperad.
Alla vet att tullarna är korrumperade,
dom blir liksom bjudna,
tullarna blir bjudna av svenska konsulatet,
han som är tullchef och så vidare,
när det är såna större offentliga tillställningar.
Det ska vara lättare att få igenom sina varor och dylikt.

TACKSAMHET

En intervjuperson som för några år sedan dömdes för bestickning anser sig bestraffad för något som i själva verket var ett hedervärt beteende. Det som juridiskt kom att definieras som en muta var i hans ögon en gåva för att uttrycka tacksamhet. Upprörd ställer han den retoriska frågan *"Får man inte va' vänlig och snäll i det här landet?"*. Tacksamhet är med andra ord något som kan ligga nära ämnet mutor. De intervjuade kan hänvisa till en gåvo- och tacksamhetsetikett, ungefär på samma sätt som de hänvisar till en etikett för gästfrihet. Att ge en gåva framhålls som ett accepterat sätt att visa tacksamhet. Att avvisa gåvan kan uppfattas som ett avvisande av givaren som person (jfr. Mauss, 1925/1997).

Tacksamhet kan omtalas som förklaring både till att ge och ta emot en muta. Personer som innehar mutkänsliga positioner, till exempel beslutsfattare, kan ta gåvoetiketten i beaktande när de överväger om de ska ta emot en erbjuden gåva eller inte. För myndighetspersonal är värdet som definierar otillbörliga gåvor betydligt lägre än inom näringslivet. Det kan därför vara vanskligt att ta emot gåvor även av ringa värde; gränsen mellan muta och gåva kan vara hårfin.

Det förekommer att enskilda medborgare ibland ger tjänstemän gåvor, varför det ofta finns en uttalad policy eller tradition vid den aktuella myndigheten för hur detta ska hanteras. Ett sätt att lösa problemet (det beskrivs gärna som just ett problem) är att helt enkelt vägra ta emot gåvan eller returnera den. Ett sådant etikettsbrott vill man emellertid gärna undvika. Socialstyrelsen, till exempel, informerar vårdpersonal på följande sätt: "Om vårdpersonalen avstår från att ta emot en sådan gåva kan vårdtagaren bli sårad" (bilaga C i Cars, 2001:128). Ett annat sätt att hantera gåvor till myndigheter är att avprivatisera dem och göra dem allmänna. Tjänstemän kan personligen avhända sig gåvan men låta den stanna inom myndigheten och sprida den till många. Tårtor och chokladaskar sätts fram på det gemensamma fikabordet, ett fång blommor likaså. Det förefaller avgörande att på sådana sätt eliminera gåvans potentiella klandervärdighet, att göra den klanderfri.

Vissa gåvor är emellertid inte möjliga att "ställa ut" till allmän glädje och beskådan. Likafullt kan det ur social synvinkel vara svårt att helt sonika returnera dem. eftersom man då riskerar att såra givaren. En åklagare illustrerar denna delikata balansgång när han nämner ett undantag från åklagarmyndighetens policy. Till en början framhåller han att policyn är otvetydig:

Nej men alltså jag tycker nog ändå
att det finns med i bilden här att
vi ska inte ens ge någon ett tillfälle att misstänka att vi har gjort
nåt otillbörligt va'.
Utan nu och då är ju det är ju den enda raka linjen
det är ju att vi gör vårt jobb vi, något annat gör vi inte.
Så vi tar inte emot några gåvor eller liknande i efterhand
även om folk tycker att vi har gjort nånting bra.

Intervjupersonen vill förmedla ”den enda raka linjen”. Ingen ska kunna betvivla åklagares självständighet och integritet. Efter ovanstående utdrag tycks han emellertid slås av tanken att ”raka linjer” kan vara svåra att tillämpa i realiteten:

Sen kan det ju va',
man ska inte säga generellt för sen kan det ju hända
jag själv att jag har fått ett badlakan en gång som jag behöll faktiskt
men då hade domen vunnit laga kraft och det var långt efteråt.
Å dom kom och tyckte jag hade,
det kändes lite löjligt att förpacka det här badlakanet och skicka tillbaka
men det var ett vänligt brev där dom tackade för
för den förståelse dom hade fått för sina synpunkter och liknande.
Å jag tycker att det kunde nästan såra dom att skicka tillbaka.
Men det var ju ett begränsat värde.
Men hade det däremot vart nånting mer värt så hade det ju gått tillbaka direkt.

Gentemot den snäva policy som åklagaren själv återgivit under intervjun krävs nu att mottagandet av badlakanet förklaras. En rad omständigheter åberopas: gåvan hade ”ett begränsat värde”, den överräcktes ”långt efteråt”, och tacksamheten gällde inte åklagarens tjänsteutövning *per se* utan den förståelse givaren erhållit. Åklagaren åberopar dessa omständigheter som stöd för uppfattningen att detta var en oskyldig tacksamhetsgest, inte en muta. Efter denna reservation eller utvikning i ”realiteten” återgår han till att redogöra för myndighetens policy.

SEDVÄNJA

Ytterligare en vanlig förklaringsgrund till givande och tagande av mutor är ”sedvänja”, eller mer allmänt ”kultur”. Mutor kan definieras som kultur (”det är en del av kulturen”) eller placeras i en kultur (”det finns ju i alla kulturer”). De kan på så sätt förstås i termer av traditioner och sedvänjor. I boken *Oskrivna regler* [4], en guidebok för femtio länder som vänder sig till svenska affärsmän i utlandet, omnämns mutor under rubrikerna ”osynliga koder”,

[4] Utgiven av Industrilitteratur, 1999.

”etik” eller ”presenter”. ”Etiken” handlar emellertid inte om att fastställa universella moraliska regler, utan om vad ”den generaliserade andre” i den aktuella kulturen anser är rätt eller fel. Man konstruerar ett slags manual för läsare som ska verka bland ”de andra”.

”I många kulturer så är den stora mutan viktig”, säger en affärsman. En annan säger att *”det är ju väldigt få gånger man har en affärstransaktion* [i Polen] *där man liksom inte ger något litet”*. När intervjuaren undrar hur detta kommer sig förklarar affärsmannen:

> *Jag tror att man är van i Polen att man ger alltid något litet på nåt sätt, om man säger.*
> *I Polen går man till exempel inte hem till någon,*
> *om man är bjuden, utan att ha med någonting,*
> *vare sig det är en halv liter vodka eller om det är blommor eller om det är något* [annat].
> *I Sverige tror jag nog att det kanske inte är så viktigt som det är i Polen.*

Att ”ta seden dit man kommer” är även ett argument i den juridiska diskursen om mutor. I en kommentar till brottsbalken (1999) anmärker justitieutskottet att beträffande svenska affärsförbindelser med utlandet kan man inte bortse från ”den praxis som utvecklats i det främmande landet.” Det bör beaktas att ”synen på det tillbörliga i att lämna gåvor i samband med affärer växlar starkt från land till land”.

När de intervjuade åklagarna hänvisar till sedvänja och kultur handlar det inte om att på egen hand verka bland ”de andra” utan om ”de andra” som verkar här.

> [Jag] *vet ju advokater i den här stan som tack, alltså*
> *det blir ju inte mutbrott men alltså grejen är ju hårfin hela tiden.*
> *Som tack för hjälpen för att dom har hjälpt nån i ett asylärende,*
> *då kanske har fått fyra flaskor albanskt brännvin eller, ja stora blombuketter, sånt där va'.*
> *Jag säger ju inte att invandrarna gör det men det finns ju vissa,*
> *det finns ju vissa kulturer där det faktiskt är kutym att man ger en tjänsteman nånting som tack för hjälpen.*
> *Och man tar väl den sedvänjan med sig hit.*
> *För man vet ju inte hur det fungerar här.*

Att förklara potentiella mutbrott genom att hänvisa till kultur kan betraktas som ”praktisk kulturalism” (jämför Herzfelds, 1997:29). Kulturalismen består i att agerandet i fråga (att tacka en advokat med fyra flaskor brännvin eller stora blombuketter) förklaras som ett uttryck för egenskaper i en fix kategori, en ”kultur”. Det praktiska består i att förklaringen inte nödvändigtvis behöver utgå från en ideologi eller en moral. Snarare utgår den från pragmatik; det man håller för sant om ”de andra” är det som kan förklara

det man ser och hör av deras agerande. Hänvisningarna till kultur behöver på så sätt inte vara konsekventa eller motsägelsefria.

Förutom att åberopa nationella kulturskillnader (till exempel Sverige i relation till Polen) åberopar man mer allmänna distinktioner, som till exempel ”vår” kultur kontra ”en annan”. Nedan talar en polis om en nyinkommen anmälan om bestickning.

> *…en kille av en annan kultur som bara då slänger ur sig* [till sin bilskollärare]
> *”äh du får tusen kronor om du godkänner mig”.*
> *Det behöver kanske inte ligga nåt mycket bakom det, va’.*

Förklaringar som åberopar sedvänja eller kultur ges inte enbart i syfte att beskriva mutor med hänsyn till nationella olikheter. De kan också fungera som en historisk referens. Ett vanligt påstående är att det ”i de gamla öststaterna” fanns en utbredd korruption som delvis lever kvar. Hänvisningar till kultur förekommer också när det gäller företag, myndigheter eller branscher. Vissa intervjuade förklarar till exempel byggbranschens mutor med att där råder ”en viss kultur”.

Diskussion

Den resterande texten vill vi ägna åt två frågor: (1) Vilken rättfärdigande och ursäktande potential kan de motivvokabulärer som vi urskiljt tänkas ha?, samt (2) vilken betydelse har denna potential för förebyggandet av mutor och bestickning?

(1) I vårt material finns en förbindelse mellan temat mutor och de tre samtalsämnena gästfrihet, tacksamhet och kultur. Ur dessa ämnen kan intervjupersoner i båda våra studier hämta exempel, argument, berättelser, vidareutvecklingar och stoff för utvikningar. Ibland sker det i syfte att lämna ämnet mutor för att tala om något annat, ibland sker det i syfte att fördjupa ett resonemang. Varierande aktörer kan med andra ord *förklara* mutor med hjälp av dessa ämnen. De kan betrakta mutor som *motiverade* av gästfrihet, tacksamhet respektive kultur, eller en kombination av alla tre. Hur kan då dessa motivvokabulär komma till användning i rättfärdigande och ursäktande syfte?[5]

[5] Det finns givetvis andra, långt ifrån rättfärdigande och ursäktande utsagor om mutor. Vi tänker då närmast på moraliskt indignerade röster som beskriver korruption som ett hot mot demokratin, mot marknaden, mot hälsa och säkerhet, mot ekonomisk välfärd etc. (jämför retoriken i Transparency International, en organisation som bekämpar korruption). Sådana utsagor finns även representerade i vårt material men mer som ett uttalat ställningstagande mot korruption i allmänhet. När intervjupersonerna däremot talar om specifika händelser och incidenter ger de mer elaborerade versioner där man försöker förstå och förklara fenomenet snarare än att fördöma det.

Utmärkande för ”mutnära” samtalsämnen – av vilka vi illustrerat några ovan – är att de vanligtvis refererar till lagliga och legitima sociala företeelser. Att bjuda någon på middag, en resa eller en fest, att visa tacksamhet genom en gåva eller en gentjänst, att iaktta och försöka rätta sig efter sedvänjor eller traditioner – sådana praktiker är inte bara alldagliga och oräkneliga, utan också i allmänhet högt värderade. De kan enbart under särskilda omständigheter rubriceras som kriminella. Ur ett juridiskt perspektiv krävs att vissa villkor är uppfyllda. En gåva ska till exempel vara ”otillbörlig” för att klassas som muta, vilket i stor utsträckning avgörs med avseende på mottagarens ställning (han eller hon förutsätts agera på någon annans vägnar). Ur ett sociologiskt perspektiv krävs dessutom att en aktör hävdar denna juridiska klassificering. Mutbegreppet måste användas för att klandra ett visst utbyte (Ruggiero, 2000:124 ff.), till exempel genom en anmälan om bestickning eller genom att en kritisk granskning initieras i medierna. Motivvokabulärerna gästfrihet, tacksamhet och kultur kan då komma till användning för den som vill invända mot, eller föregripa, detta klander. Man kan utifrån dessa vokabulärer formulera ”accounts” (Scott och Lyman, 1968), det vill säga förklaringar som uttryckligen eller underförstått urskuldar gärningen.

Hur skulle då sådana ”accounts” se ut? För det första kan en aktör *rättfärdiga* sin muta genom att likställa den med umgänge, tacksamhet eller kultur. Det han eller hon gör är ingen muta, det är en gentjänst, en sällskaplig ansträngning, en sedvana och så vidare. Ericson (1998) listar till exempel en lång rad liknande omskrivningar som han funnit i en mängd svenska rättsfall. För det andra kan aktören också ursäkta sin muta genom att åberopa andras förväntningar om just umgänge, tacksamhet eller att sedvanor iakttas. Ansvaret kan på så sätt läggas på andra (Scott & Lyman, 1968). I en tidningsartikel om mutor säger en leverantör: ”Man måste ge något annars går budet till nästa firma”.[6] Leverantören säger sig ha anordnat bjudresor och givit gåvor, allt från kristallvaser till en vedklyv. Beställarens förväntningar om gåvor uppges ha blivit så etablerade och självklara ”att de inte ens tackar längre”. Genom att framhålla branschens outtalade och uttalade förväntningar – ”så här går det till” – kan alltså den som gjort sig skyldig till bestickning urskulda sig i egnas och andras ögon. Det vi ovan kallade ”praktisk kulturalism” handlar främst om detta; ”kulturen”, som den uppfattas och framställs av betraktaren, ger skäl för gärningen.

Det faktum att mutan kan bäddas in i ursäktande och rättfärdigande vokabulärer betyder emellertid inte att begreppet skulle vara helt upplöst utifrån de intervjuades synvinkel. Även om de intervjuade kan beskriva en given handling i termer i gåvor, fester, provisioner, sedvänjor och liknande kan de samtidigt framhålla att mutor och korruption i allmänhet är en distinkt och verklig företeelse. En ”riktig” eller typisk muta kan bland de intervjuade anföras som något som finns någon annanstans – i andra länder, kulturer, branscher. En typisk muta kan också beskrivas som något helt annat än det man själv varit involverad i. En intervjuperson, som dömts för bestickning

[6] Aftonbladet 2002-11-28, sidorna 6–7.

efter att han öppet sänt en gåva till en statlig tjänsteman, ger prov på en sådan argumentation. Han kontrasterar den egna handlingen med vad han skulle ha kunnat göra:

> *Jag sa till polisen, som förhörde mig att*
> ”Om *jag hade haft en tanke på bestickning,*
> om *jag hade velat så att säga få ikull någon vid* [myndigheten],
> *för att kunna få* [fördelar]
> *då hade jag inte gjort så här.*
> *Då hade jag gett henne femtiotusen kronor under bordet”.*

Betydelsen av det egna agerandet bleknar i ljuset av vad intervjupersonen ser som en ”riktig” muta: femtiotusen under bordet. Intervjupersonens gåva stod för motsatsen; den var varken dold eller värdefull utan öppen och oansenlig. Även om en muta på detta sätt kan förklaras utesluter det alltså inte att begreppet korruption hålls intakt. Men den ”riktiga” mutan placeras någon annanstans. Den tjänar då som kontrast till det man vill framställa som legitima gåvor, tacksamhet eller uttryck för sedvänja.

(2) Sven-Åke Lindgren (2000:227) skriver att den svenska ekobrottsdiskursen präglas av en ”ambivalens med gamla anor”. Här har länge funnits en flexibel och överseende inställning till företeelser som utifrån absoluta mått lika gärna kunde motarbetas och bestraffas. När det gäller underkategorin bestickning och mutbrott förefaller denna ambivalens än mer markant. I denna artikel har vi haft ambitionen att lyfta fram och frilägga en sådan ambivalens. Få skulle sannolikt neka till att fördöma och bekämpa korruption i allmänhet. Men mutan beskrivs inte enbart som klandervärd. En anledning är just närheten mellan å ena sidan brottet och å andra sidan det lagliga och hedervärda, såsom mutor och bestickning beskrivs är de så att säga inbäddade i potentiella legitimeringar.

Sådana legitimeringar kan reproduceras även i brottsförebyggande sammanhang. Broschyren ”Farliga Förmåner” från Institutet Mot Mutor[7] inleds på följande sätt:

[7] *Institutet Mot Mutor* inrättades 1923 och presenterar sig som en ideell näringslivsorganisation som bekämpar mutor och korruption genom information till företag, myndigheter och medier. Dess huvudmän är Stockholms Handelskammare, Sveriges Industriförbund, Föreningen Svensk Handel och Svenska Arbetsgivareföreningen (numera Svenskt Näringsliv). Institutet vill ”verka för god sed för beslutspåverkan inom näringslivet liksom samhället i övrigt och söka motverka användningen av mutor och andra otillbörliga förmåner som medel för sådan påverkan”(se *Vägledande etiska regler för kontakt- och relationsfrämjande förmåner i affärsverksamhet,* Institutet Mot Mutor, skrift nr 5, 1999.)

Generositet är något positivt. Det känns bra att kunna vara frikostig i umgänget med andra. Det är också trevligt att få förmåner av olika slag. Men se upp! Gåvor, måltider, resor och semesterförmåner, rabatter och bonusförmåner, kontanter och lån och andra förmåner kan lätt gå utöver gränsen för tillåten påverkan.

Utgångspunkten är det klanderfria och legitima: vanlig generositet och vanlig påverkan. Mutor definieras som generositet som gått överstyr. Mutan skildras som en medlem i en vid ”familj” av vanliga sociala praktiker. Man varnar för risken att oavsiktligt göra sig skyldig till brott: ”Men se upp!”

Som vi skrev inledningsvis består en föreslagen förebyggande metod i att ”motverka bortförklaringar”, det vill säga sådana förklaringar som Cressey (1953) och hans efterföljare betraktar som avgörande element i ekobrottslingens motivbild. Mot bakgrund av våra undersökningar förefaller denna uppgift inte helt enkel. Hur ska dessa ekonomiska brott på ett mer entydigt sätt kunna skiljas från vardagliga praktiker och förklaringar? Den som vill ta strid mot mutor och korruption måste brottas med denna fråga.

En viktig uppgift för företag och organisationer som vill förhindra mutor består i att uppmärksamma de potentiella rättfärdiganden och ursäkter som ryms i etablerade sätt att tala om mutor. Vokabulärernas karaktär och tänkbara konsekvenser borde utgöra ämne för en kontinuerlig och tydliggörande diskussion. Med tanke på att en motivvokabulär inte nödvändigtvis går att lokalisera till en särskild kategori individer, utan att den i stället – i enlighet med C. Wright Mills resonemang – är kulturellt etablerad och allmän, handlar det inte om en riktad upplysningskampanj. Det handlar snarare om att i varje aktuell bransch eller organisation ställa sig vissa frågor. Finns här otydliga gränser mellan mutor och gåvor, mellan det klandervärda och det klanderfria? Kan dessa otydliga gränser komma att användas i försvarandet av en gärning?

Låt oss ta ett avslutande exempel. En av de intervjuade affärsmännen, som betalat ut mutor under sitt utlandsarbete, fick frågan hur man bokför sådana utgifter. *”Provision heter det i Sverige”*, sade han, *”det är tillåtet här... Och skulle det inte vara det fick man hitta på nåt annat sätt”*. Att som denna affärsman beskriva en gärning i legitima termer – en gärning som han själv betecknar som ”korrupt” – innebär en begreppslig avkriminalisering. Ställd inför problemet att redovisa gärningen finner den intervjuade snabbt ett näraliggande ersättningsord för ”muta” – och i förlängningen ett tänkbart rättfärdigande. Mutan är inte mer klandervärd än att det är självklart för affärsmannen att alternativa beskrivningar och förklaringar finns till hands. Om inte ”provision” skulle räcka kan han ”hitta på nåt annat sätt”.

Företag och organisationer som vill förebygga mutor borde rimligen gå i motsatt riktning. Inarbetade metoder och formuleringar som kan komma att motivera, ursäkta och rättfärdiga mutor skulle kunna lyftas fram och granskas. Den klandervärda betydelsetillskrivningen skulle kunna framhävas på ett tydligare sätt. I stället för att försöka appellera till närheten mellan mutor och legitima sociala praktiker borde man snarare framhäva det som skiljer dem åt.

Ytterligare en förebyggande uppgift består förstås i att motivera andra till att föregå med gott exempel. På samma sätt som mutor kan motiveras utifrån givna vokabulärer kan kampen mot mutor motiveras utifrån andra vokabulärer. En av vår tids mest etablerade motivvokabulärer kan här komma att nyttjas, närmare bestämt en ”monetär” eller ekonomisk motivvokabulär (Burke, 1945/1969, sidan 91 ff.). I takt med att korruptionsbekämpande frågor uppmärksammas i den offentliga debatten åberopas också sådana motiv allt oftare. Företag och organisationer med tydlig antikorruptiv profil sägs erövra gott anseende i allmänhetens ögon, vilket antas generera större vinster.[8] Att markera mot korruption kan komma att bli en lovvärd identitetsmarkör i stil med att framställa sig som ”miljövänlig” eller ”rättvisemärkt”. Det goda exemplet blir ett medel i konkurrensen.

En sådan strategi tillämpar till exempel Shell i årsredovisningen från år 2000 med påståendet *”we are a ’no bribes’, fair competition business”*.[9] Även svenska storföretag tenderar att svara på offentligt utpekade skandaler och ”härvor” med utbildningar och kurser i etiska frågor, i förtydliganden av ”vårt sätt att vara”. Mutor anses driva upp priser på såväl produkter som tjänster. Appeller riktas till näringslivet i kollektiv mening: i det långa loppet förlorar alla på korruption, även företag och aktieägare.[10] Företag, organisationer och branscher kan med andra ord förmås att engageras i förebyggandet av korruption genom att själva förebyggandet motiveras på ett gångbart sätt.

Möjligheten att använda inte bara moraliska utan även ekonomiska argument torde vidga anti-korruptionsprojektets målgrupp. Ekonomiska motiv för förebyggande arbete är kulturellt stabila och ter sig svåra att ifrågasätta. Uppmaningar till företag och organisationer att formulera ställningstaganden mot korruption kan rentav lanseras som en lönsam affär.

[8] Se till exempel Svenska Dagbladet 4 april 2003, där Peter Eigen, ordförande i Transparency International, hävdar att konsumentmakt är en betydande faktor i bekämpandet av korruption (http://www.svd.se/dynamiskt/Naringsliv/did_5159563.asp).

[9] *Economist.com Bribery and business*. 02-03-07. http://www.economist.com/business/PrinterFriendly.cfm?Story_ID=1010969.

[10] (ibid).

Referenser

BRÅ 2003:1. *Förebygga ekobrott. Behov och metoder.* Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.

Burke, K. (1945/1969) *A Grammar of Motives*. Berkeley och Los Angeles: University of California Press.

Cars, T. (2001). *Mutbrott, bestickning och korruptiv marknadsföring.* Stockholm: Juristförlaget.

Coleman, J. (2002). *The Criminal Elite. Understanding White-Collar Crime.* 5th ed. New York: Worth Publishers.

Cressey, D. (1953). *Other People's Money. A study in the social psychology of embezzlement.* Glencoe, Illinois: The Free Press

Ericson, S.E. (1998). Korruption är något helt annat. *Apropå* 4/98.

Herzfeld, M. (1997). *Cultural Intimacy. Social Poetics in the Nation-State.* New York, London: Routledge.

Holmqvist, L., Leijonhufvud, M., Träskman, P-O., Wennberg, S. (1999). *Brottsbalken. En kommentar.* Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Ingvaldsen, K. (2001). *Ensomme ulver? Underslag blant noen bedrifts- og organisasjonsledere.* Hovedfagsavhandling. Oslo: Institutt for kriminologi og rättssociologi, Universitetet i Oslo.

Lindgren, S-Å. (2000). *Ekonomisk brottslighet. Ett samhällsproblem med förhinder.* Lund: Studentlitteratur.

Mauss, M. (1925/1997). *Gåvan.* Lund: Argos.

Mills, C. Wright. (1940). Situated Actions and Vocabularies of Motive. *American Sociological Review,* No. 5: 904–13.

Noonan, J. T. (1984). *Bribes.* Berkeley och Los Angeles: University of California Press.

Ruggiero, V. (2000). *Crime and Markets. Essays in Anti-Criminology.* Oxford, New York: Oxford University Press.

Scott, M. B. och Lyman, S. M. (1968). Accounts. *American Sociological Review* 33: 46–62.

Sykes, G. och Matza, D. (1957). Techniques of Neutralization: A Theory of Delinquency. *American Sociological Review,* vol. 22: 664–70.

Wyburd, G. (1998). *Competitive and Ethical? How Business Can Strike a Balance.* London: Kogan Page.

Wästerfors, D. (2000). *Vad är en muta? Svenska affärsmäns legitimeringar och illegitimeringar av mutor i Polen och Tjeckien.* Lund: Research Report 2000:3, Network for Research in Criminology and Deviant Behaviour at Lund University.

Företagen och IT-angreppen

CHRISTINA WAINIKKA OCH TOMMY SVENSSON

Angrepp i IT-system kan få avgörande betydelse för många verksamheter. Hotbilden är mycket heterogen – varje företag har sin egen hotbild. Författarna till denna artikel har valt att göra en uppdelning av skilda typer av angrepp och delat in dem i bus, angrepp med politiska motiv och angrepp med ekonomiska motiv. En genomgång görs av om de skilda typerna av angrepp utgör brott eller inte. Även om de inte medför straffrättsligt ansvar blir konsekvenserna av intrången ofta stora. För den enskilde företagaren har det stor betydelse om brottet är straffbart eller inte. Finns straffansvar kan också samhället ställa upp med resurser i form av polis och/eller åklagare.

För att skydda sig mot IT-angrepp använder sig företagare av en blandning av olika skyddsstrategier. Det kan handla om allt från tekniska skydd till olika former av avtal. Skydden backas också upp på skilda sätt av rättsordningen.

Företagens utsatthet för IT-angrepp kommer inte att minska. Det gör att deras utsatthet ständigt behöver diskuteras och analyseras – inte minst av dem själva.

Inledning

Det IT-samhälle som det talades mycket om för några år sedan har till stora delar realiserats.[1] Samhällets IT-beroende är stort, både inom den offentliga sektorn och inom näringslivet. Det är så stort att beslut om IT-systemen många gånger kan sägas vara affärsstrategiska beslut, och inte beslut som bör fattas isolerat av en IT-avdelning. Detta innebär i förlängningen att frågan om IT-säkerhet också är en central affärsmässig fråga.

Sårbarheten i IT-systemen kan för många verksamheter få avgörande betydelse. Ett IT-system som kraschar kan få allvarliga konsekvenser för verksamhetens fortsatta bestånd, oavsett vad det är som orsakat problemen. Det handlar dock inte bara om teknik, utan även om andra frågor. Kundernas bristande förtroende för ett företag vars IT-system inte klarar påfrestningar kan leda till att verksamheten inte kan fortgå.

Hotbilden mot skilda verksamheter är mycket heterogen. Det är inte en enda hotbild utan många olika. I denna framställning ska vi belysa hotbilden mot företagens IT-system och vad företagen kan göra för att försöka skydda

[1] IT-kommissionen lade fram sitt första betänkande 1994 (SOU 1994:118). Ett av syftena med det betänkandet var att etablera uttrycket IT i Sverige. På de knappt 10 år som gått är IT som begrepp självklart och vi medger fullt ut att vi lever i ett IT-samhälle. Det gick fort!

sig. Alla de typer av angrepp som företag utsätts för kategoriseras inte som brott. I framställningen diskuteras vilka typer av angrepp som är att anse som brott, vilka typer som kan föranleda civilrättsligt ansvar och vilka som kan vara svåra att utkräva något som helst ansvar för. Eftersom vi bägge är jurister har vi en rättspositivistisk inställning till vad som utgör brott. Det innebär att brott i denna framställning utgör sådana angrepp som kan medföra straffrättsligt ansvar.

Som en röd tråd i framställningen diskuteras vad företagen själva kan göra för att skydda sig mot angrepp och hantera de angrepp som förekommer. Dessa åtgärder anser vi många gånger vara de allra viktigaste i föregripandet av brottslighet, såväl ekonomisk som annan. Inledningsvis kan konstateras att den som gör en riskanalys utifrån den egna verksamheten har mycket större möjligheter att skydda sin verksamhet än den som enbart agerar utifrån angrepp som redan skett.

Artikeln bygger på de erfarenheter vi fått i vår verksamhet på Svenskt Näringsliv och dess föregångare. Vi arbetar båda med säkerhetsfrågor och har ständig kontakt med medlemsföretag. Svenskt Näringsliv har 58 000 företag som medlemmar inom i princip alla branscher. Det material vi har arbetat med är inte ett fullständigt empiriskt material i form av enkäter och liknande. När vi hänvisar till våra erfarenheter så är det hänvisningar till sådant vi fått erfara i kontakten med företagare. Inom ramen för vårt arbete har vi i skilda sammanhang genomfört enkätundersökningar, och dessa ligger också delvis till grund för vissa slutsatser.[2]

Artikeln inleder med att brett se vilka IT-angrepp som företag är utsatta för. Denna genomgång sker utan avgränsning till vare sig brott eller ekonomiska brott. Efter denna genomgång snävas perspektivet in. I det följande avsnittet görs en genomgång av vilka angrepp som utgör brott, det vill säga medför ett straffrättsligt ansvar.[3] Därefter följer en diskussion om det är viktigt att angreppet utgör brott, det vill säga om det för företagen som vill slippa att bli utsatta för ekonomisk brottslighet är viktigt att angreppen medför just straffrättsligt ansvar för angriparen. Före det avslutande stycket om framtiden kommer ett avsnitt om det förebyggande arbete som företagen själva kan vidta.

Angreppen

I detta avsnitt är avsikten att ge en bild av alla de typer av IT-angrepp som företag kan utsättas för. Vi har valt att ge en bred bild över angreppen och delat in dem i tre kategorier: bus, angrepp med politiska motiv och angrepp

[2] Beroende på vilken vetenskapssyn som beaktas kan givetvis ifrågasättas om ett så svårkontrollerat material är möjligt att använda som grund för några som helst vetenskapliga slutsatser. Se till exempel beskrivningen av vetenskap i Chalmers, (1976 och 1995), Vad är vetenskap egentligen? Författarna till denna artikel är givetvis medvetna om denna problematik. Ett ytterligare problem är att vi i vår roll på Svenskt Näringsliv inte kan ge en närmare beskrivning av vilka företag som råkat ut för olika former av angrepp. Vår roll förutsätter att vi inte lämnar ut sådan information.

[3] Jämför ovan.

med ekonomiska motiv. Vi är väl medvetna om att denna uppdelning inte alls motsvarar traditionella uppdelningar vid beskrivning av ekonomisk brottslighet med hjälp av IT. Skälen till att vi valt att göra på detta sätt är flera. Ett av de viktigaste är att vi med denna uppdelning vill markera att företagen kan drabbas hårt av angrepp av helt andra kategorier än dem som avses när ekonomisk brottslighet används som beskrivning. Ett annat är att vi vill sätta in IT-angreppen och ekonomisk brottslighet i sitt sammanhang. Detta ligger nämligen sedan till grund för den fortsatta framställningen.

KATEGORI 1: BUS

En kategori av angrepp som ofta får mycket uppmärksamhet är en typ som utgörs av bus, vilket ofta refereras till som pojkstreck. Till denna kategori hör många av de virus och maskar som sprids över världen på skilda sätt. Ofta refererar man till att det handlar om intelligenta unga män med alldeles för mycket tid, men inga flickvänner.

Det som gör att denna typ av angrepp kan refereras till som pojkstreck är inte att de skador de orsakar är försumbara eller att det är oskyldiga aktiviteter. De virus med mera världen sett som kan refereras till pojkstreck har orsakat skador för miljontals kronor, även om man bara ser till de direkta skadorna.[4] Det som gör att vi ändå kan tala om att det finns angrepp i en särskild kategori av den här typen är snarare det syfte som finns bakom angreppet.

Angrepp i den här kategorin har ofta inget bestämt motiv. När det gäller till exempel virus och maskar är syftet ofta att se om det går att få avsedd spridning. Tanken bakom kan ibland också liknas vid klottrares. Många klottrare har som huvudsakliga skäl att de vill synas, och så är det med en hel del av dem som skapar den här typen av angrepp. De syns och de påverkar!

Ett annat skäl till en del av angreppen kan hänföras till det gamla talesättet ”tillfället gör tjuven”. Den som upptäcker en säkerhetsbrist i ett system kan göra någon form av angrepp bara för att tillfället finns. Hit hör vissa attacker som sker mot hemsidor. Syftet är inte mer avancerat än att utnyttja och påvisa den säkerhetsbrist som hittats.

De angrepp det är fråga om här är ofta mycket synliga och upptäcks därför ganska så snabbt. Som kommer att framgå längre fram finns det andra typer av IT-angrepp som inte är lika lätta att upptäcka. Nästan oavsett vilket uttryck denna typ av angrepp tar sig, genom virus eller hemsidehacking, så är tanken att det ska upptäckas.

Fördelen med angrepp som är tydliga är att den som blir utsatt ganska snabbt kan få möjlighet att åtgärda de skador som attacken inneburit. Har hemsidan blivit hackad kan den som en första åtgärd släckas ner. Har en mask tagit sig in kan åtgärder vidtas. Det faktum att de upptäcks och kan åtgärdas innebär dock inte att skadorna alltid blir små – de blir ofta enormt stora.

[4] Se *RRV 1997:33,* Datorrelaterade missbruk och brott – en kartläggning av Effektivitetsrevissionen. Även om skriften i sig har ett antal år på nacken ger den en god överblick över problematiken – utifrån ett samhälleligt perspektiv. Se även *BRÅ-rapport 2000:2* och särtryck nr 3 2003 från *Internet World*.

De konkreta skyddsåtgärder företag kan vidta mot den här typen av angrepp är av flera skilda slag. En del av skyddet handlar om tekniska skyddsåtgärder, till exempel brandväggar. Det kan också handla om praktiska åtgärder som att ha en särskild ”varningsadress” som ligger i de gemensamma adressböckerna.[5] När en mask uppträder och skickar mail till alla i adresslistan kommer mail till varningsadressen. De som administrerar systemet får då snabbt besked om att en mask sprider sig. En annan del av skyddet handlar om de mjukare frågorna, nämligen bland annat hur medarbetare använder IT-systemen.[6] En policy för användningen av Internet kan ha betydelse även för skyddet mot den här typen av angrepp.

Angreppen inom denna kategori kommer oftast från personer som står utanför företaget. Insiders är inte så vanligt förekommande.

KATEGORI 2: ANGREPP MED POLITISKA MOTIV

Om den första kategorin av angrepp kännetecknades av att det inte fanns särskilt tydliga syften bakom angreppen kännetecknas den här kategorin av angrepp av raka motsatsen. Här är det fråga om en typ av angrepp som har tydliga mål, nämligen skilda former av politiska syften. En annan skillnad gentemot den tidigare kategorin är att angrepp med politiska motiv ofta är riktade. De virus och maskar som sprids över världen inom ramen för den första kategorin av angrepp drabbar vem som helst. De typer av angrepp det är fråga om här har ett tydligt mål, som ett enskilt företag eller en viss bransch.

De syften som ligger bakom angreppen är i det här fallet politiska, men de kan vara av vitt skilda slag. Angreppen kan begås av stater, organisationer, men även av enskilda individer inom ramen för en politisk åskådning.

Det kan handla om angrepp som led i informationskrigföring, något som senast har diskuterats inom ramen för kriget mot Irak.[7] Hemsidor på båda sidorna av kriget utsattes för skilda former av angrepp, vilket har påverkat diverse elektroniska mediers möjligheter att sprida information. Informationskrigföring, med alla dess olika moment, framhålls ofta som en viktig del av det moderna kriget.

Det kan också handla om angrepp på hemsidor och nätverk hos enskilda företag. Särskilt aktiva har vissa politiskt radikala grupper varit. Ett tämligen typiskt angrepp är förändring av hemsidor. [8] Någon eller några med en viss politisk åskådning har hackat sig in på ett företags hemsida för att genom förändringar där utsätta företaget för bland annat ringaktning. En

[5] Vanligtvis försäkrar man sig om att denna adress hamnar först i adresslistan.

[6] I vår verksamhet är en viktig del att försöka sprida information om bland annat internet och e-post policy inom företagen. Dessa måste givetvis anpassas efter det enskilda företagets behov.

[7] Informationskrigföring av skilda slag är dock i sig inget nytt. Se Winkler, A, (1978) Politics of propaganda – the office of war information 1942-1945 för en beskrivning av andra världskrigets. En presentation av informationskrig från skilda perspektiv finns också Utrikespolitiska Institutets skrift Informationskrig – några perspektiv (1996).

[8] Det har handlat om till exempel företag i slakteribranschen som fått sidorna manipulerade på sådant sätt att de annonserat att ”kött är mord”.

annan typ av angrepp är när nätverk utsätts för angrepp som gör att hela nätverket blir överbelastat och därför går ner.

En likhet som finns mellan dessa angrepp och dem i den första kategorin är att angreppen ofta görs för att synas eller på andra sätt märkas av företaget självt och av allmänheten.

Skyddsåtgärderna som kan vidtas mot den här typen av angrepp är i princip desamma som de som vidtas för att skydda sig mot angreppen enligt första kategorin. De som gör angreppen finns normalt utanför företaget.

KATEGORI 3: ANGREPP MED EKONOMISKA MOTIV

Den tredje kategorin av IT-angrepp utgörs av angrepp som sker mot bakgrund av ekonomiska motiv. Dessa angrepp görs för att påverka företagens ekonomiska situation på något sätt.

Syftena med angreppen kan variera. Det kan handla om att tillskansa sig en fördel gentemot en konkurrent, det vill säga att påverka sin direkta konkurrenssituation. Det kan också handla om att tillskansa sig en ekonomisk vinst på bekostnad av någon annan, men utan koppling till konkurrenssituationen. Helt klart är dock att för den här typen av angrepp finns tydliga och klara motiv.

Det finns många exempel på angrepp i den här kategorin. Här ska några exempel nämnas som alla har det gemensamt att de utgör angrepp med hjälp av IT och har ekonomiska motiv. Några av exemplen är sådana som inte förekommer ofta i diskussioner kring IT-brott riktade mot företag, men vi anser att det är viktigt att de lyfts fram.[9]

En typ av IT-angrepp som sker mot företag är de som direkt avser att ge ekonomisk vinst för förövaren och en förlust för det drabbade företaget. Det kan handla om brott som får rubriceringen förskingring eller trolöshet mot huvudman. Brotten kan ske genom påverkan i IT-systemet, men kan också ske genom en kombination av IT-angrepp och handlingar i den fysiska världen.

En annan typ av IT-angrepp som direkt kan påverka företagets ekonomiska överlevnad är företagsspioneri. Företagsspioneri som IT-angrepp kan bestå av att en utomstående person hackar sig in i företagets nätverk och därigenom bereder sig tillgång till företagshemligheter. Det kan också vara fråga om en person som visserligen är verksam i organisationen, men som tillskansar sig information som han eller hon inte har fått del av genom sin anställning. Skyddet för företagshemligheter kan sägas vara ett skydd för den konkurrensposition som företaget på lagligt sätt tillskansat sig. Företagsspioneri är därmed en handling som är direkt riktad mot företagets ställning på marknaden.

[9] Hit hör till exempel en del sabotage som görs av anställda. I vår verksamhet har vi bland annat stött på anställda som i en upprörd situation raderat viktig information på företagets hårddiskar och anställda som förvanskat information så att ingen annan kunnat fortsätta arbeta med den. Denna typ av agerande kommer ofta fram vid arbetsrättsliga förhandlingar och handhas därför ofta snarare av personalavdelningen än av IT-avdelningen.

En helt annan typ av IT-angrepp som kan orsaka direkt ekonomisk skada är immaterialrättsliga intrång som sker med hjälp av IT. Ett exempel är den piratkopiering som sker av till exempel film, som sedan sprids över nätet.[10] Sådan piratkopiering kan ske så tidigt i en films kommersiella levnad att filmen finns tillgänglig på Internet innan den ens haft biopremiär. För de företag som drabbas kan den här typen av angrepp medföra stor ekonomisk skada.

Företag kan även drabbas av angrepp som är riktade mot företagets ställning på ett helt annat sätt. Det kan handla om exempelvis manipulation av en hemsida för att svartmåla företaget (här då av annat skäl än politiska). De skador som drabbar företaget kan vara goodwillförluster av skilda slag, vilka kan vara svåra för företaget att reparera.

Det kan också finnas skäl för någon som vill skada ett företag att göra angrepp av mer teknisk karaktär på IT-systemet. Själva angreppet kan gå ut på att slå ut företagets IT-system under en viss tid, så att företagets verksamhet helt eller delvis måste ligga nere. Detta kan ske genom till exempel e-mailbombning eller riktade virus. Anledningen till ett sådant angrepp kan vara att någon vill skada företaget ekonomiskt.

Ett stort problem när det gäller angrepp med syfte att skada företag ekonomiskt är att många angrepp sker osynligt. De angrepp som det är fråga om i kategori ett och två har ofta till syfte att synas och uppmärksammas. Den här typen av angrepp förutsätter ofta att de inte syns, att de inte upptäcks. Det gör att många som blir angripna inte ens märker det. I en del fall upptäcks att ett angrepp skett, men ingen lyckas hitta vem som gjort det eller när det skett. Riktade attacker mot ett visst företag kan också ibland vara svåra att skilja från ett allmänt tekniskt problem eller en allmän virusspridning.

Möjligheterna att skydda sig mot denna typ av angrepp begränsas av svårigheterna att upptäcka att angrepp skett. Det är dock i stor utsträckning en kombination av tekniska skydd och en säkerhetsmedveten hantering av IT-frågorna inom organisationen som kan ge det bästa skyddet.

Det som kan vara särskilt värt att notera beträffande dessa angrepp är att de i hög grad görs av personer som är verksamma inom organisationen. I de två andra kategorierna är det sällan fråga om personer inom organisationen, men när det gäller angrepp som kan orsaka ekonomisk skada finns många exempel på att de gjorts av personer inom företaget.

Vilka typer av angrepp utgör brott

Angrepp kan, oavsett vilken kategori de tillhör, orsaka stora skador. Angrepp i de olika kategorierna utgör dock inte alltid brott. Det avgörande är inte hur stora skador angreppen orsakar eller vem som gjort angreppet. Det avgörande är om gärningen motsvarar en lagregel inom straffrätten. I denna

[10] Se *Ds 2003:35*, Upphovsrätten i informationssamhället. Innehåller förslag till svensk anpassning efter EU-direktivet om anpassning av upphovsrätten till informationssamhället. En av de viktiga frågorna som behandlas är rätten till kopiering av andras upphovsrättsligt skyddade verk.

del diskuteras vilka typer av angrepp som utgör brott, det vill säga medför ett straffrättsligt ansvar.[11]

I brottsbalken (BrB) finns en särskild reglering om dataintrång i 4:9 c. Regeln överfördes till BrB från datalagen (SFS 1973:289) i samband med att personuppgiftslagen (SFS 1998:204) infördes. Regeln innebär att den som ”bereder sig tillgång till upptagning för automatisk databehandling eller olovligen ändrar eller utplånar eller i register för in sådan upptagning döms för dataintrång till böter eller fängelse i högst två år”. Det innebär att många av de angrepp som sker mot företagens IT-system inom ramen för bus och politiska angrepp är straffbara handlingar.

Det intressanta beträffande dataintrång är då inte om det är fråga om straffbara gärningar eller inte. Vårt bestämda intryck är att företag är utsatta för en mängd angrepp av den typ som faller innanför gärningsbeskrivningen i 4:9 c BrB. Det finns dock väldigt få fall som avgjorts av högre instans. Så vitt vi har kunnat finna finns det tre publicerade avgöranden på hovrättsnivå om dataintrång.[12] Alla tre gäller offentligt anställda som har gjort sökningar som de inte haft rätt att göra. Det handlar om tulltjänstemän, en polis och en sjuksköterska. Inget mål som vi har kunnat hitta har avgjorts av högre instans när det gäller angrepp på företags IT-system.

Den typ av angrepp som utgör förskingring eller trolöshet mot huvudman påverkas inte i nämnvärd omfattning av att de sker i en IT-miljö. De rekvisit som anges kan mycket väl uppfyllas, även om angreppen sker i en IT-miljö. Det som däremot kan vara problematiskt när gärningen begås i till exempel ett företags IT-system är att den kan vara svår att upptäcka. Manipulationer som gör att pengar ”försvinner” i systemet kan ske i en programvara. Görs manipulationen på ett skickligt sätt kan den vara oerhört svår att upptäcka och kräver expertinsatser. Det kan också vara problem med att bevisa vem som utfört de enskilda handlingarna, vilket krävs för att döma ut straffrättsligt ansvar.

Reglerna om företagsspioneri återfinns i 3 § lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter (FHL). Den ansvarsgrundade handlingen är att olovligen bereda sig tillgång till företagshemlighet. Det innebär att gärningsmannen på något sätt ska ha tagit sig förbi det skydd som näringsidkaren byggt upp runt företagshemligheten.[13] Det anges inte i lagtexten på vilket sätt angreppet ska ha skett. Det betyder att någon som bereder sig tillgång till information genom ett angrepp på IT-systemet kan ställas till ansvar, lika väl som den som berett sig tillgång till den på något annat sätt. IT-miljön innebär alltså inget hinder för straffbarheten i gärningen. Det som däremot kan hända i en IT-miljö är att angreppen är svåra att upptäcka, beroende på hur personen tagit sig in i systemet. Har det skett genom att någon gissat sig till en be-

[11] Se även BRÅ-rapport 2000:2, *IT-relaterad brottslighet*. Se även ovan.

[12] *RH 1996:133, RH 2000:90* och RH 2002:36.

[13] Företagshemlighet definieras i 1 § FHL. Skyddet bygger på att näringsidkaren har en ambition att hålla informationen hemlig och gör något för att förverkliga denna ambition. Det uppställs inga formkrav. Se vidare nedan.

hörig persons lösenord märks det kanske inte alls. Ett annat problem är att den som gör angreppet ska ha varit utestängd från informationen, uppsåtet ska täcka även det faktum att det är fråga om en företagshemlighet. Det gör att kraven på näringsidkarens IT-system är ganska höga – kanske högre än vad många anpassat sig till.

De upphovsrättsintrång som utförs med hjälp av IT i form av piratkopiering kan få omfattande betydelse. Generellt sett kan sägas att det rättsligt sett inte spelar någon roll om upphovsrättsintrånget skett i en IT-miljö eller inte. Mångfaldiganderätten är en central del av den ensamrätt som tillfaller upphovsmannen, och den gäller oavsett vilken teknik som används för mångfaldigandet, se 2 § upphovsrättslagen (SFS 1960:729). Skyddet för mångfaldiganderätten innebär till och med att även överföring till annan teknik ses som ett mångfaldigande inom ramen för upphovsmannens ensamrätt. Det innebär att överföring av ett verk från analog till digital form är att se som ett nytt exemplar av verket.

Sett ur det perspektivet innebär inte upphovsrättintrången som sker i IT-världen något nytt. Det finns dock ett antal situationer som kan leda till problem. Upphovsrätten har växt fram i en analog verklighet.[14] Det innebär till exempel att mångfaldiganderätten ofta kunnat skilja på original och kopia. Hela upphovsrätten har som idé att det finns ett original. I den digitala världen går det sällan att urskilja original från kopia. Det sker ingen kvalitetsförsämring och ingen annan förändring heller; kopiorna är helt identiska med originalen. Det finns också möjligheter att göra förändringar i flera verk samtidigt genom ”speglingar”. På Internet kan också verk uppträda i en form på skärmen, men i själva verket bestå av en mängd skilda verk som inte ens finns lagrade på samma digitala plats.

Den goodwillförlust som kan ske genom att någon manipulerar en hemsida är svår att komma åt via straffrättsliga sanktioner. Själva angreppet kan givetvis vara en straffbar handling i form av dataintrång, som diskuterats ovan, men täcker dock bara angreppet som sådant. Den vidare innebörden av angreppet i form av en goodwillförlust täcks inte in av den gärningsbeskrivningen. Det finns inte heller någonting i immaterialrätten som ger möjlighet att komma åt den som medvetet skadar ett företags goodwill på ett sådant här sätt. Varumärkeslagen (SFS 1960:644) ger ett skydd för företagens goodwill, men bara mot att andra använder förväxlingsbara varumärken. Marknadsföringslagen (SFS 1995:450) ger också ett skydd för företagens goodwill, men avser endast de angrepp som sker genom marknadsföring.

Vid de angrepp som sker på ett företags IT-system och som har mer teknisk karaktär är skadegörelsebrotten de som kanske i första hand upplevs som aktuella. Denna typ av angrepp går ofta till så att någon utsätter ett företags IT-system för påfrestningar. Det kan till exempel handla om virus eller om att utsätta ett visst företag för ”spam”. Problemet är dock att skadegörelsereglerna i 12 kap BrB utgår ifrån att det som angrips är en sak i

[14] Se Ds 2003:35, *Upphovsrätt i informationssamhället,* med förslag till förändringar av upphovsrättslagen (baserat på ett EU-direktiv, se vidare längre fram i artikeln).

straffrättslig bemärkelse. Den typen av angrepp det är fråga om här påverkar ju sällan eller aldrig en sak i fysisk bemärkelse, utan påverkar enbart information. Det gör att reglerna om skadegörelse sällan eller aldrig är tillämpbara i dessa fall.

Det regelverk som i stället kan användas är regeln om dataintrång i 4:9 c § BrB, det vill säga samma regel som kan användas vid hacking. Denna regel kan dock inte användas vid alla sådana typer av angrepp. Eftersom regeln är inriktad på intrånget som sådant gäller inte regeln i det fall där någon utanför systemet bara utsätter det för påfrestningar i form av spam.

Många av de angrepp som beskrivits kan medföra straffansvar för utföraren. De straffrättsliga reglerna lämnar dock visst utrymme öppet på en del områden. Det är också så att även om det finns straffrättsliga regler, så kan det vara av avgörande betydelse för företagets förmåga att klara ett angrepp att företaget självt vidtagit nödvändiga åtgärder.

Är det viktigt att angreppet utgör brott?

Frågan om ett angrepp utgör ett brott eller inte kan te sig som en akademisk fråga av ringa praktisk betydelse.[15] Så är dock inte fallet för de företag som blir utsatta för ett angrepp! Frågan om angreppet utgör ett brott får avgörande betydelse för möjligheterna att ingripa, och inte minst få stöd från det allmänna. Frågan om ett angrepp, och till och med en typ av angrepp, utgör brott får betydelse för möjligheterna för företagen att vidta förebyggande åtgärder.

Den som blir utsatt för ett brott har möjlighet att vända sig till polismyndigheten och har möjlighet att få hjälp att driva sin process av en åklagare. Det innebär en god möjlighet till stöd i arbetet med att hantera påföljderna av angrepp. Det finns samhälleliga insatser som kan hjälpa till att utreda brottet och även att driva saken till rättegång.

En viktig skillnad mellan civilrätt och straffrätt är skillnaderna i de processrättsliga reglerna. Det finns inte samma möjligheter för en enskild företagare att genomdriva kvarstad med mera inom ramen för en civilrättsprocess som för en åklagare inom ramen för en straffrättsprocess.

Det finns således klara fördelar för den angripne företagaren om angreppet är att klassas som brott. Vi möter ofta i vår verksamhet på Svenskt Näringsliv företagare som upplever sig utlämnade till ett godtycke just i fråga om rättsordningens engagemang vid angrepp på företagens IT-system. Frågan om ett angrepp utgör brott eller inte är en ganska komplicerad fråga. För den enskilde företagaren känns gränsdragningen ofta obegriplig. Det har ofta konstaterats att straffrätten inte behöver genomgå några större reformer för att klara övergången till IT-samhället.[16] Samtidigt finns det en rad gränsdragningar som försvårar livet för företagare i Sverige. Alla företag har inte

[15] Såsom ovan används ordet brott i betydelsen att det är angrepp som kan medföra straffrättsligt ansvar.

[16] Se till exempel SOU 1992:110.

resurser, varken ekonomiska eller andra, att driva civilrättsliga processer.[17] De behöver det allmännas stöd vid utredning och rättegång!

Ytterligare ett problem är att även när det är fråga om brott och statens resurser i form av polis eller åklagare ska finnas tillgängliga, fungerar det inte helt problemfritt. Varken polis eller åklagare har tillräckliga resurser för att hjälpa utsatta företagare. Polis och åklagare måste göra hårda prioriteringar och företagare som är utsatta för brott prioriteras ofta bort. De signaler vi får är att inte ens i fall där företagaren själv gjort en egen fullödig internutredning har denne någon garanti för hjälp från polis eller åklagare i tillräcklig utsträckning.

Skyddsstrategier som förebyggande av brott

Förebyggande av ekonomisk brottslighet i form av IT-angrepp på företag kan ske på många sätt. Skyddsstrategier för att skydda sig mot IT-brott är en viktig del av företagens säkerhetsarbete.

Det är viktigare att skydda sig själv än att förlita sig på att hjälp finns att få om ett angrepp har skett. Genom att aktivt agera för att skydda sig förebyggs brott. Det är möjligt att dela in angreppen i ytterligare tre kategorier som skär tvärs igenom de ovan redovisade. Denna indelning skiljer på angrepp som utgör brott, angrepp som kan medföra civilrättsligt ansvar och de angrepp som faller utanför såväl straffrätt som civilrätt.

Företagets egna skyddsstrategier mot den typ av angrepp som utgör brott är viktiga av flera skäl. För det första är det viktigt för företaget att skydda sig mot själva angreppet eftersom angreppet i sig kan orsaka skador som det tar tid att åtgärda. Skadestånd på grund av brott täcker sällan hela skadan.

För det andra är det viktigt för företaget att vidta skyddsåtgärder för att i vissa fall göra lagstiftningen tillämplig. Lagstiftningen om skydd för företagshemligheter utgår ifrån att rättsordningen ger ett skydd till den som skyddat sig själv. Detta uttrycks i 1 § FHL genom att det framhålls att näringsidkaren *håller informationen hemlig*. Med uttrycket menas att det ska vara fråga om information som näringsidkaren gör något aktivt för att hålla hemlig, inte information som råkar vara hemlig. Det ställs inga krav på vad som ska ha gjorts, det vill säga det finns inga krav på sekretessavtal eller annat. Däremot blir ofta frågan om vilka åtgärder som vidtagits ett avgörande moment i rättegångar om angrepp på företagshemligheter.[18] Konsekvensen av denna lagstiftningsteknik är att det är helt upp till näringsidkaren att vidta nödvändiga skyddsåtgärder och välja vilken nivå som ska finnas på skyddet. Det innebär att om näringsidkaren inte vidtagit några som helst åtgärder för att skydda sin information, så är informationen inte heller att klassa som företagshemlighet, och lagstiftningen blir då inte tillämpbar.

[17] Särskilt tydligt tycks detta vara beträffande angrepp på företagshemligheter. Många företag som inser vilken insats som krävs för att driva en sådan civilrättslig process väljer att inte föra fallet till domstol.

[18] Se till exemepl *NJA 1998*, sidan 633.

För det tredje kan skyddsåtgärderna i sig innehålla moment som gör det möjligt att vidta skadebegränsande åtgärder vid angrepp. Skyddsåtgärden kan till exempel innehålla ett loggningssystem, som gör att angriparen blir lättare att spåra. Det kan också handla om att följa strömmar av information för att snabbt se när avvikelser förekommer. Många sådana åtgärder är tekniskt mycket lätta att genomföra, men kan också kringgås av den som har kunskap.

Det fjärde skälet för att vidta skyddsåtgärder är den preventiva funktionen. Genom att vidta skyddsåtgärder skyddar sig företaget mot den typ av angrepp som sker ”för att tillfälle ges”. Det handlar särskilt om de angrepp som görs för att någon hittar en lucka i företagets säkerhetssystem. Många av busangreppen kan undvikas genom att ha ett tillförlitligt skyddssystem i IT-miljön.

Rimliga skyddsstrategier är också viktiga i de fall där det finns möjlighet att föra civilrättsliga processer mot angriparen. Skälen är i princip desamma som de ovan beskrivna. Ett annat skäl kan dock läggas till. Den som vidtar skyddsåtgärder visar i och med det vilken betydelse det som utsätts för ett angrepp har för företaget. Det i sig kan ligga till grund för bedömningen av skadeståndsnivån.[19] När företaget valt att inte prioritera en viss skyddsåtgärd kan det vara svårt att argumentera för att angreppet gjort stor skada. Var det angripna av stor betydelse borde kanske företaget vidtagit bättre skyddsåtgärder. Detta kan särskilt gälla företagshemligheter. När företaget låter anställda hantera avgörande företagshemligheter utan att till exempel skriva uttryckliga sekretessavtal, kan det ses som att företaget egentligen inte prioriterat att skydda informationen.

Vid angrepp som faller utanför såväl civilrättsliga som straffrättsliga ansvarsregler är företagens egna åtgärder det enda verkningsfulla. Det finns inget annat som skyddar mot denna typ av angrepp och det finns inget stöd att få när angrepp redan har skett. De IT-incidentcentra som byggs upp runt om i världen fyller en viktig funktion härvidlag.[20] Genom dessa kan information spridas om angrepp, särskilt de typer av angrepp som inte är riktade, och om förslag till lösningar. Företag kan med hjälp av informationen hinna vidta åtgärder innan de drabbas själva.

De skyddsstrategier som företag använder sig av består av fler delar. De består ofta av en blandning av skydd. Det handlar om allt från tekniska skydd till policydokument för medarbetarna. Beroende på vilken typ av angrepp skyddet ska gälla så ser blandningen olika ut. Självklart bör skyddsstrategierna ta sin utgångspunkt i den riskanalys som görs.

[19] Se särskilt formuleringen i 9 § FHL om grunden för skadeståndsberäkningen.

[20] I Sverige har ett IT-incidentscentrum skapats av Post- & Telestyrelsen (PTS). Centret har ännu inte fått fullt genomslag. En delförklaring är att nödvändiga förändringar i sekretesslagen ännu inte genomförts. Det företag som lämnar information om IT-incidenter riskerar alltså att informationen blir offentlig. Svenskt Näringsliv har i sitt remissvar till förslaget till ändring i sekretesslagen framhållit att även den förändringen inte räcker för att tillgodose företagens behov av sekretess kring IT-incidenter.

Intressant att notera i sammanhanget är att EU:s direktiv om anpassning av upphovsrätten till informationssamhället innehåller särskilda regler om de tekniska skydd ett företag använder för att skydda sina upphovsrättigheter.[21] Bakgrunden till förslaget är att det är tekniskt möjligt att lägga in exempelvis kopieringsskydd i samband med utgivning av skivor och filmer. Det har ansetts vara viktigt att lagstiftaren även ger ett rättsligt skydd till den som försöker skydda sig själv.

I direktivet anges att redan manipulerande med tekniska skyddsåtgärder ska medföra ansvar, oavsett om något upphovsrättsintrång begås i övrigt (det vill säga oavsett om påföljande kopiering skett eller inte). Tankesättet är intressant och tämligen nytt.[22] Skulle det översättas till andra områden skulle det kunna finnas möjligheter att komma åt en del typer av angrepp som inte nås på annat sätt. I och med att straffpunkten är själva manipuleringen av säkerhetsåtgärderna kan ingripanden göras innan stora skador har uppstått.[23] I och med att själva manipulationen av skyddsåtgärderna medför straffansvar blir den gränsdragning mellan straffrättsligt och civilrättsligt ansvar som diskuterats ovan ointressant.

Något om framtiden

Företagens utsatthet för angrepp i IT-systemen kommer inte att minska – snarare tvärtom. Det finns ett par faktorer som ligger bakom detta antagande. För det första består företagens tillgångar i dag alltmer av icke-materiella tillgångar som på skilda sätt är lagrade i IT-systemen. Det kan handla om företagshemligheter, upphovsrättigheter och/eller goodwill som byggts upp genom varumärkesanvändning på Internet. I princip alla produkter vi köper är ”laddade” med skilda former av icke-materiella tillgångar. Ju viktigare information och andra icke-materiella tillgångar blir för företagen, desto större blir deras sårbarhet vid angrepp. Består hela företagets värde av innehållet i en företagshemlighet finns kanske inte mycket av värde kvar efter att företagshemligheten spridits.

En annan faktor som gör att företagens utsatthet för angrepp i IT-systemen kommer att öka är att det finns en utvecklingstendens som pekar mot att synliga tillfällighetsattacker nu följs av osynliga planerade attacker. I och med att dessa angrepp är riktade kan de orsaka större skada – den som angriper riktar ofta in sig på särskilt sårbara funktioner.

En tredje faktor som gör att utsattheten förmodligen kommer att öka är att alltfler verksamheter blir alltmer IT-beroende. Många verksamheter har inte storlek eller kompetens för att bygga upp tillräckligt säkra IT-system.

[21] *Direktiv 2001/29/EG*.

[22] Liknande tankegångar finns i till exemepel avkodningslagen (SFS 2000:171). Se *Ds 2003:35*, s. 321–323.

[23] Se det svenska förslaget till implementering i *Ds 2003:35*, särskilt förslaget till nya 52 e § och 52 g § upphovsrättslagen.

Allt är dock inte bara nattsvart och skrämmande hotbilder. Det finns många sätt som företagen själva kan använda för att skydda sig. Som framställningen visat består företagens skydd mot IT-angrepp av en mix av rättsligt skydd och egna skyddsåtgärder. Så behöver det med all sannolikhet vara i framtiden också. Det är företagen som själva kan göra den nödvändiga riskanalysen för att se vilka hot de är utsatta för och vilka risker dessa hot medför. Det är dock samtidigt viktigt att rättsordningen ger företagen det stöd de behöver för att till exempel ingripa mot angrepp. Ett sätt att utvidga det allmännas möjligheter att stödja företagen är att överföra synsättet för EU-direktivet om anpassning av upphovsrätten till informationssamhället till även andra områden. Det skulle möjliggöra för polis och åklagare att stödja företagen på ett tidigare skede än vad som i dag är möjligt.

Hur kan försäkrings-branschen undvika att bli en ny tvättinrättning?

AV FREDRIK ANDERSSON, ULF RÖNNDAHL OCH HELÉN ÖRNEMARK HANSEN

Försäkringsbranschen har på senare tid blivit föremål för penningtvätt med hjälp av försäkringar. Detta är troligen en av de mest lönsamma och säkra transaktioner man kan utföra för att göra svarta pengar vita, menar författarna. I några praktikfall visar de på gärningsmännens kreativitet och det bryderi försäkringsbolagen hamnar i när de misstänker att ett försäkrat objekt inte har införskaffats med lagliga medel. Försäkringsvillkoren anger i dag vad som är försäkrat intresse och lagligt intresse. Författarna menar att branschen också bör överväga att tydliggöra att försäkringen inte ersätter egendom som man kommit åt genom brott eller illegala pengar. De menar också att försäkringsbolagen redan vid misstanke om sådana affärer borde kunna underrätta myndigheterna.

Artikeln vill starta en diskussion om nya möjligheter att förebygga brott med hjälp av de möjligheter som den befintliga lagstiftningen ger, samtidigt som en lagöversyn av innebörden av penninghäleri och häleri borde företas. De nya tankegångar som presenteras ger möjlighet för straffstadgandet att fungera som ett dynamiskt verktyg i det brottsförebyggande arbetet.

Inledning

Ett känt faktum är att brottsligheten, speciellt ekonomisk sådan, hela tiden utvecklas och vinner nya landområden. Detta gäller således även penningtvätt, vilket har uppmärksammats som ett växande problem. Under senare år har misstankar väckts om att det även förekommer penningtvätt inom försäkringsbranschen. Dessa påståenden har mötts med både skepsis och förvåning, eftersom försäkringsbranschen inte ses som ett naturligt eller ens tänkbart forum för sådan brottslighet. Vid närmare eftertanke inser man snart att penningtvätt med hjälp av försäkringar, om förfarandet lyckas, troligen är en av de mest lönsamma och säkra transaktioner man kan utföra för att göra svarta pengar vita. Huvudsakligen kan man gå tillväga på två sätt. Antingen betalas försäkringspremien med pengar åtkomna genom brott, eller så försäkras egendom som köpts för sådana pengar. Då försäkringen är tecknad, arrangerar försäkringstagaren en skada, varvid försäkringsersättning utbetalas. Vad gäller pensions- och kapitalförsäkringar behöver försäk-

ringstagaren inte ens arrangera en skada. De svarta pengar som inbetalats på månads- eller årsbasis återbetalas med avkastning enligt uppgjort avtal. Utbetalningarna fungerar därefter som ett bevis på att försäkringstagaren har ett legitimt skäl att inneha pengarna. Den allmänt rådande uppfattningen hos myndigheterna är nämligen att en sådan utbetalning visar på ett rättmätigt förvärv av pengar, och de bakomliggande förhållandena ifrågasätts inte. Denna uppfattning kan tyckas märklig, icke desto mindre är den en realitet. Det är därför viktigt att se närmare på de brottsförebyggande åtgärder som kan vidtas på försäkringsområdet.

För personer som ämnar tvätta pengar torde förfarandet vara attraktivt, eftersom det är tämligen enkelt att genomföra. Penningtvättaren kan exempelvis köpa en bil för de pengar som ska göras vita. Han tecknar därefter en försäkring för bilen som innefattar stöldskydd och ser sedan till att bilen blir stulen. En försäkringsersättning utbetalas därefter till honom. Denna ersättning får han i reda pengar, som han kan disponera som han vill. Han kan dessutom uppvisa ett legitimt förvärv av pengarna. Då det inte ifrågasätts varifrån pengarna till egendomen härrör, kan personen känna sig relativt säker på att hans tidigare brottslighet inte kommer att upptäckas.

Problemet med penningtvätt inom försäkringsbranschen har uppmärksammats bland annat genom att försäkringstagaren själv – antingen i samband med utredningen av om skadan varit ersättningsbar enligt villkoren eller vid misstanke om bedrägeri mot bolaget – ogenerat har uppgett att den försäkrade egendomen förvärvats med svarta pengar. I vissa fall har detta upptäckts vid utredningen av fallet. Än så länge verkar denna typ av penningtvätt inte ha uppmärksammats i någon större utsträckning av vare sig försäkringsbranschen eller rättsväsendet. I samband med att problemet lyfts fram, bör man också fråga sig hur en sådan brottslighet kan/ska bemötas. I Norge har man gjort stora insatser för att komma till rätta med penningtvättsproblematiken. Bland annat har man utvidgat lagstiftningen så att alla försäkringsbolag numera är rapporteringspliktiga vid misstanke om penningtvättstransaktioner, samt öppnat för möjligheten att en utbetalning av försäkringsersättning kan utgöra brott enligt penningtvättslagstiftningen. Med anledning av detta är det intressant att undersöka om det svenska brottet penninghäleri kan användas på motsvarande sätt.

Vi ämnar i denna artikel diskutera huruvida ett försäkringsbolag kan vägra en utbetalning i den ovan beskrivna situationen, med hänvisning till att en försäkring måste avse ett lagligt intresse och att ett sådant saknas, eller om en utbetalning kan vägras med hänvisning till att den person som ansvarar för försäkringsbolagets utbetalningar kan göra sig skyldig till penninghäleri. Avsikten är således att undersöka om det går att använda sådana argument för att förhindra att försäkringsbolag mot sin vilja medverkar till penningtvätt. I rättsliga termer kan detta beskrivas så att diskussionen behandlar om man med en civilrättslig åtgärd (vägrad utbetalning) kan förebygga att ett straffbart handlande (penninghäleri) företas. Detta är intressant inte minst ur bevisrättslig synpunkt, med tanke på den skillnad i beviskrav som råder mellan tvistemål och brottmål. Det skulle dock föra för långt att diskutera

även den bevisrättsliga aspekten i en artikel av denna omfattning, varför denna lämnas därhän.

I slutet av artikeln förs en diskussion om huruvida en utbetalning från ett försäkringsbolag under vissa förutsättningar kan falla in under penninghäleristadgandet och således utgöra ett brott. Rent strikt är en sådan diskussion inte brottsförebyggande och synes inte vara på sin plats i en artikel med detta syfte. I ett vidare perspektiv är dock diskussionen nödvändig. För att en utbetalning av försäkringsersättning ska kunna vägras med hänvisning till att bolaget i och med utbetalningen kan göra sig skyldigt till brott, krävs naturligtvis att det finns en möjlighet att ett brott kan anses begånget. Då penninghälerilagstiftningen är synnerligen vag och dess räckvidd obestämd, är en diskussion om huruvida försäkringsbolagens agerande kan omfattas av denna nödvändig. Denna diskussion är särskilt intressant, då lagtextens formulering synes ha ett mycket vidare tillämpningsområde än vad som verkar vara både avsett och förutsett i förarbetena.

Det bör också påpekas att den typ av brottslighet som behandlas i artikeln är mycket komplicerad och att vår ambition endast är att framföra några tankar om hur man kan se på saken. Vi gör alltså inga som helst anspråk på att föra en heltäckande diskussion eller att besvara alla uppkomna frågeställningar.

Praktikfall

För att belysa problemet beskriver vi nedan tre olika fall, i vilka man kan misstänka inslag av penningtvätt. Fallen är hämtade från verkligheten och avser sjuk- och olycksfallsförsäkring, motorförsäkring och företagsförsäkring.

SJUK- OCH OLYCKSFALLSFÖRSÄKRING

Försäkringstagaren hade tecknat tre sjuk- och olycksfallsförsäkringar under år 1992, med en maximal ersättning om 25 basbelopp vardera vid förvärvsmässig invaliditet om 100 procent. Personen greps och häktades på grund av misstankar om grovt bokföringsbrott och grovt skattebrott gällande hans firma. Han släpptes efter 16 dagar i häkte och inkom därefter med en skadeanmälan till försäkringsbolaget. Skadan, som bestod av psykiska problem, hade enligt honom uppkommit i samband med att han suttit häktad, och han hade varit helt sjukskriven sedan han frigavs från häktet. Försäkringstagaren beviljades hel förtidspension i november 2000. Personen kunde få ut totalt 2 767 500 kronor från sina tre försäkringar, vilket också utbetalades. I samband med att ersättningen skulle utbetalas ville han inte uppge något bank- eller postgironummer, under förevändning att han inte litade på någon. Han ville i stället ha utbetalningen på en postanvisning, vilket försäkringsbolaget inte gick med på. Vid en närmare undersökning visade det sig att försäkringstagaren hade en skatteskuld på ca 2,1 miljoner kronor och att firman, i vilken han var delägare, hade skatteskulder på 15,7 miljoner kronor. Firman hade dessutom över 90 betalningsanmärkningar samt restförd källskatt och arbetsgivaravgift sedan år 1994. Dessa förhållanden förklarar hans önskemål om utbetalningssätt. Försäkringstagaren dömdes senare för bokföringsbrott och skattebrott.

I detta fall talar försäkringstagarens ekonomiska förehavanden med styrka för att pengarna som han betalat sina sjuk- och olycksfallsförsäkringar med härrör från brottslig verksamhet.

MOTORFÖRSÄKRING

Försäkringstagaren A ägde en bil av märket Mercedes med uppgivet inköpspris om 1 175 000 kronor. Sommaren år 2001 lånade A ut bilen till D, som är svärfar till B. A och B var bekanta med varandra. B befann sig i Spanien. D skulle köra sin dotter C, tillika maka till B, från Sverige till Spanien. D flög sedan hem till Sverige. En dag blev A uppringd av B som berättade att bilen blivit stulen utanför den lägenhet där de bodde. C ringde till D och berättade om bilstölden. D kunde dock ändå åka tillbaka till Spanien, eftersom de kunde låna en annan bil av en bekant. D kunde köra henne hem i denna. När A fick kännedom om stölden kontaktade han försäkringsbolaget

A hade registrerats som ägare till bilen i slutet av januari 2001. Han har inte velat lämna information om hur bilen betalats. Inte heller har han velat tala om varifrån han fått pengar till förvärvet, vilket är intressant eftersom hans legitima intäkter inte motsvarar egen sådan köpkraft. A har inte heller velat uppge hur och var han förvarat pengarna fram till dagen för förvärvet. A har uppgett att B brukat bilen vid fyra till fem tillfällen, som mest under 14 dagar i följd.

Försäkringsbolaget vägrade att betala ut försäkringsersättning för den stulna bilen, med hänvisning till att det inte förelåg ett försäkrat intresse för A. Grunderna för detta är följande. A har inte inkommit med något kvitto eller annan åtkomsthandling som styrker att han har förvärvat bilen och därmed har ett försäkrat intresse i fordonet. Han har inte kunnat visa några ”spår” av att den aktuella transaktionen ägt rum, exempelvis i form av uttag från bankkonto, girering av pengar eller beställning av postväxel. Detta är enligt försäkringsbolaget anmärkningsvärt, då förhållandet avser ett fordon värt över en miljon kronor. A har i olika sammanhang angivit olika summor för vad han betalat för fordonet, och han har trots begäran vägrat att medverka med relevanta upplysningar och dokument som föreskrivs i de gällande försäkringsvillkoren. Även det förhållande att A har lånat ut en bil värd en stor summa pengar till en för honom okänd person, endast känd till förnamnet, på de lösa grunder som angetts, är enligt bolaget högst anmärkningsvärt. Försäkringstagaren har enligt bolaget därigenom en stor förklaringsbörda som innebär att visa att det föreligger ett försäkrat intresse. Efter skriftväxling med försäkringsbolaget meddelade A genom sitt ombud att han inte avsåg att gå vidare med saken. Försäkringsbolagets avslag gällande utbetalning av försäkringsersättning accepterades således. Detta är anmärkningsvärt med tanke på att bilen var värd mycket pengar.

Försäkringsbolaget misstänker i detta fall att bilen inte alls ägdes av A, utan att denne endast agerade som bulvan för en annan person som är bilens egentliga ägare. Dennes namn har figurerat i utredningen av fallet. Personen A har inte haft ekonomisk möjlighet att köpa bilen och han har inte heller kunnat styrka sitt förvärv. Den andre personen är sedan tidigare känd av

försäkringsbolaget för inblandning i ett antal liknande försäkringsärenden avseende stulna bilar samt för grov ekonomisk kriminalitet. Det misstänks att den stulna bilen köpts för pengar som härrör från brott och att man genom detta förfarande vill tvätta dem.

FÖRETAGSFÖRSÄKRING

Personen X har varit mer eller mindre engagerad i minst sju olika bolag. Han har därvid, med hjälp av personer i sin närhet, på ett lagstridigt sätt tömt bolagen och fört över inventarierna till ett nytt bolag, här kallat Z AB. Cirka ett år efter registreringen av bolaget vände sig företrädare för bolaget till ett försäkringsbolag för att teckna en småföretagarförsäkring, vilket också gjordes. Ungefär en månad efter det att försäkringen tecknats reste företrädare för bolaget, X och Y, till Argentina för att genomföra uppdrag åt ett spanskt bolag. Under vistelsen där hyrde de en bil för att resa runt i landet och utföra sina uppdrag för det kontrakterade företaget. När de skulle återlämna bilen blev de stoppade av en annan bil, i vilken det satt fyra personer. X och Y trodde att en av personerna i den andra bilen var polis på grund av hans klädsel. Denne gjorde tecken åt dem att stanna, och när de gjort detta spärrade den andra bilen vägen för dem. Två personer steg ur bilen och den ena av dem hade ett vapen, med vilket han hotade X och Y. De andra personerna stal egendomen som fanns i hyrbilen och tog även med sig den hyrda bilen. Gärningsmännen stal samtidigt företagets bokföring. Bokföringen var X, enligt egen utsago, tvungen att ha med sig, eftersom han var skyldig att visa upp en bokföring i original för att styrka att han förde dessa inventarier in och ut ur Argentina. Han skulle annars få problem med moms vad gällde införsel av egendomen till Argentina. Stölden anmäldes till försäkringsbolaget.

En omfattande utredning ägde rum i både Argentina och Sverige. Det framkom att den egendom som stöldanmäldes och som var försäkrad genom företagsförsäkringen var lagstridigt överförd till det aktuella bolaget från de tidigare bolagen. Egendomen bestod av datorer, kameror, videokameror, en stor varmluftsballong och andra värdefulla inventarier från bolagen. X var anmäld av olika konkursförvaltare för diverse brott, exempelvis bokföringsbrott och oredlighet mot borgenär.

Utredningen visade att händelsen i Argentina inte ägt rum utan var helt och hållet uppdiktad av X och Y. Försäkringsbolaget har avvisat kravet på ersättning för den stulna egendomen på grund av mycket starka misstankar om att X:s syfte varit att tvätta den olagligt åtkomna egendomen genom att arrangera skadefallet. Om försäkringsbolaget hade betalat ersättning för egendomen, skulle X ha kunnat uppvisa ett legitimt innehav av pengarna och nyttja dem som han själv ville.

Kan penningtvätt förebyggas med åberopande av civilrättsliga regler?

Ett problem är att svenska skadeförsäkringsbolag, i motsats till finska och norska bolag, inte är skyldiga att rapportera misstänkta penningtvättstransaktioner. Frågan är hur man förhindrar att ett försäkringsbolag medverkar till penningtvätt då skadan inte kan avvisas på villkorsmässiga grunder, om det under utredningen framkommit att de pengar som använts för att betala försäkringspremien eller till att förvärva försäkrad egendom, härrör från brottslig verksamhet.

Det första man kan fundera över är begreppet *lagligt intresse* som återfinns i 35 § första meningen försäkringsavtalslagen. Paragrafens första mening lyder: *Till föremål för skadeförsäkring må göras varje lagligt intresse som kan uppskattas i pengar.* Med andra ord får man inte försäkra ett intresse som inte är lagligt, och därmed är man inte heller berättigad till försäkringsersättning för ett skadat intresse som visar sig vara olagligt. Med utgångspunkt i våra fall blir det aktuellt att fråga sig om egendom som köpts för pengar som härrör från brott utgör ett lagligt intresse, exempelvis en bil som köpts för pengar som man kommit åt genom narkotikaförsäljning.

Själva begreppet *intresse* har en central betydelse inom försäkringsrätten och är inte alldeles lätt att definiera. I lagstiftningsarbetet fick det en undanskymd plats. Det kommenteras varken i propositionen eller i Lagutskottets yttrande över propositionen.[1] Möjligen ansågs begreppet inte kunna vålla några större tillämpningssvårigheter. I den utredning som föregick propositionen uttalar dock kommittén följande angående lagligt intresse:

> *I överensstämmelse med vad enligt 230 § sjölagen gäller för sjöförsäkring fastslås här, att all skadeförsäkring är försäkring av lagligt ekonomiskt intresse. En utfästelse, enligt vilken ersättning för inträffad skada skulle tillkomma någon, vars intresse icke beröres av skadan, är icke ett försäkringsavtal. Är det intresse, som förefinnes, olagligt, blir avtalet av sådan grund ogiltigt.*[2]

Försäkring av ett olagligt intresse medför alltså att hela avtalet blir ogiltigt, och därmed har försäkringstagaren inte heller någon grund för att kräva ersättning för skada.

I betänkandet Skadeförsäkringslag (SOU 1989:88) görs vissa uttalanden om begreppets innebörd. Det sägs att ett försäkringsbolag har rätt att vägra ersättning om försäkringstagaren begär kompensation för att han gått miste om en olaglig inkomst, exempelvis vinst avseende varusmuggling, eller ålagts att betala böter. Samma förhållande gäller om försäkringstagaren förlorat egendom genom att denna förverkats med anledning av brott. Om

[1] *Lagutskottet* 1927:14.
[2] *SOU 1925:21,* sidan 116.

en byggnad som visar sig vara ett svartbygge brinner ned, torde ersättningen från brandförsäkringen baseras på materialets värde efter rivning och inte på själva byggnaden. Det sägs däremot att försäkringsbolaget inte enbart med stöd av 35 § FAL kan vägra ersättning redan på den grund att egendomen använts på ett sätt som strider mot lag eller goda seder, exempelvis när en villa i vilken bordellverksamhet bedrivits har brandskadats. För att vägra ersättning i ett sådant fall krävs en uttrycklig bestämmelse i villkoren om egendomens användning.[3]

Först kan konstateras att intressebegreppet enligt försäkringsavtalslagens systematik är upptaget endast i avdelningen om skadeförsäkring. Det uppställs med andra ord inte något krav på ett försäkrat intresse vad avser personförsäkringar, åtminstone inte i den betydelse begreppet har vid skadeförsäkringar.[4]

I litteraturen beskrivs begreppet intresse på något olika sätt, men det tycks i allt väsentligt råda enighet om vad som menas med det försäkrade intresset. Det relevanta i detta sammanhang är att det inte är själva saken som är föremål för försäkring, utan i stället det intresse försäkringstagaren har i det försäkrade föremålet. Låt vara att dessa många gånger sammanfaller. Vissa resonemang kan emellertid vara svåra att förstå om man inte har distinktionen klar för sig. Phillips Hult definierar det försäkrade intresset som *den relation till en sak eller en person, i kraft varav någon vid en viss händelses inträffande kan lida en förmögenhetsförlust*. På sakförsäkringens område får detta förhållande betydelse genom en erinran om att det inte är saken som utgör försäkringens intresse, och att det inte endast är sakens ägare som kan teckna försäkring på egendomen. Han menar att det är intressets värde och inte sakens värde som ska utgöra normen för försäkringen.[5] Hellner menar att lagen antyder att försäkringen anknyter till en viss relation till den försäkrade egendomen, exempelvis ett hus, och att denna relation till viss del hänger samman med begreppet skada. I det fall huset brinner lider ägaren skada, och därigenom har han även ett intresse i huset. Hellner menar att genom att säga att ägaren försäkrar ett intresse i huset, sägs också att försäkringen avser den skada som denne kan lida i egenskap av husets ägare. Det kan nämligen finnas olika försäkringsintressen i ett och samma hus. En brandförsäkring avser endast husets värde, medan det krävs särskilda försäkringar för att täcka hyresförlust, i det fall huset är ett hyreshus, och driftsavbrott, i det fall huset fungerar som fabrikslokal. På samma sätt kan även andra personer än ägaren ha försäkringsbara intressen i ett hus, exempelvis hyresgästen som tvingas söka annan bostad.[6]

I 35 § försäkringsavtalslagen uppställs vidare ett krav på att intresset ska vara *lagligt*. Intressebegreppet är ingående behandlat i litteraturen. Däremot har inte innebörden av begreppet lagligt analyserats lika grundligt i detta sam-

[3] *SOU 1989:88,* sidan 331.

[4] För anledningen till detta se Hult, Försäkringsavtalslagen, sidan 64.

[5] Hult, *Försäkringsavtalslagen,* sidan 63 ff.

[6] Hellner, *Försäkringsrätt,* sidan 193 ff.

manhang. Hellner skriver att det är intresset, det vill säga relationen till det försäkrade föremålet, som är avgörande för lagligheten. Man kan exempelvis inte försäkra sig mot förlust som uppstår genom att man smugglar varor, men man kan skydda sig genom försäkring mot att andra smugglar.[7]

Begreppet är något mera behandlat i norsk och dansk litteratur.[8] Knut Selmer menar att det i flera avseenden är oklart vad som avses med uttrycket lagligt intresse. Det är inte nödvändigt att ha rättsskydd för sitt intresse. Intresset behöver inte heller grundas på en rättslig relation för att anses som lagligt. Han menar även att intresset kan ha ett visst mått av olaglighet utan att detta medför att försäkringen blir ogiltig. Man kan dock exempelvis inte försäkra sig mot att åläggas ett bötesstraff. Försäkringsavtalet kan också bli ogiltigt med anledning av försäkringsföremålets åsyftade användning eller på grund av vad försäkringstagaren avser att använda föremålet till. Det är enligt Selmer svårt att uppställa någon generell regel för när ett intresse kan anses olagligt enligt 35 § FAL. Detta får vid tveksamhet avgöras genom en skönsmässig bedömning, och vid denna är den allmänna inställningen i samhället av stor betydelse. En hembränningsapparat som används för sitt ändamål kan inte försäkras, men det kan däremot en destillationsapparat, vilken också kan användas i olagliga syften. Ett försäkringsbolag torde inte heller kunna neka ersättning för en TV-appart, för vilken licens inte erlagts. Selmer anger att en rad omständigheter måste beaktas vid bedömningen av om ett intresse är lagligt; karaktären av det olagliga förhållandet, hur nära förbindelse det är mellan detta förhållande och försäkringsföremålet, om försäkringstagaren själv haft kännedom om detta förhållande, om det finns något samband mellan den olagliga verksamheten och skadan etc. I vissa fall kan gränsen vara mycket svår att dra.[9]

Theodor Grundt menar att man i allmänhet kan karakterisera ett intresse som olagligt och således inte försäkringsbart, om det anknyter till ett föremål som endast ska användas till att främja rättsstridiga syften eller har sin ekonomiska grund i en verksamhet som förbjuds av rättsordningen. Han menar att en person som anskaffat en sedelpress inte bör kunna försäkra apparaten mot brand och stöld. Det kan däremot uppkomma tveksamheter när intresset är knutet till ett föremål som bara tillfälligt används på ett rättsstridigt sätt. Grundt anger som exempel att en redare tecknar en kaskoförsäkring för en resa som hans skepp ska göra för att smuggla varor. När avsikten helt och hållet är att genomföra en olagligt handling bör försäkringen enligt Grundt vara ogiltig. Har redaren däremot gått med på att frakta ett parti smuggelsprit tillsammans med annan last, skulle det vara för hårt att ogiltigförklara kaskoförsäkringen. Det förhåller sig på samma sätt med ett fiskefartyg som för en kort stund befinner sig på förbjudet vatten. Enligt Grundt får de tvek-

[7] Hellner, *Försäkringsrätt,* sidan 201. Jämför även Bengtsson, *Försäkringsrätt – några huvudlinjer*, s 78.

[8] Försäkringsavtalslagen tillkom i samarbete med Norge, Danmark och Finland. Detta gör att man även kan hämta viss vägledning i litteratur från dessa länder.

[9] Selmer, *Forsikringsrett,* sidorna 79–82.

samma gränsfallen avgöras med hänsyn till den rätt och billighet som varje enskilt fall kräver.[10]

Preben Lyngsø menar att det inte är möjligt att dra någon skarp gräns mellan vad som kan anses som ett olagligt och ett lagligt intresse i försäkringssammanhang. Enligt honom får även detta i sista hand avgöras genom en skönsmässig bedömning, vid vilken man lägger vikt vid den allmänna moraliska uppfattningen i samhället. Man måste därvid vara uppmärksam på att denna uppfattning skiftar från gång till annan.[11]

Av litteraturen framgår att det måste göras en helhetsbedömning av situationen för att kunna avgöra om det föreligger ett lagligt intresse eller ej. Det är då av intresse att titta något på rättspraxis för att undersöka hur olika situationer har bedömts.

I fallet FFR 1975:35 hade försäkringstagaren drivit en i sig laglig klubbverksamhet i hyrda lokaler. Lokalerna hade dock iordningställts utan byggnadslov. Om ett sådant sökts hade byggnadslov inte kunnat meddelas, eftersom gällande stadsplan inte tillät verksamhet av aktuellt slag. Lokalerna vatten- och brandskadades, men försäkringsbolaget vägrade betala ut avbrottsersättning. Bolaget menade att avbrottsförlusten inte avsåg ett lagligt intresse, eftersom rörelsen bedrevs i strid med gällande stadsplan. I ett yttrande från Svenska Försäkringsbolags Riksförbund angavs följande: ”Såvitt riksförbundet kunnat utröna är det icke förenligt med flertalet svenska försäkringsbolags tillämpning av regeln i 35 § försäkringsavtalslagen att anse att försäkring mot driftsavbrott i rörelse, bedriven med vederbörligt tillstånd såvitt gäller rörelsen som sådan, avser ett olagligt intresse endast av det skälet, att rörelsen bedrivits i lokal som iordningställts utan byggnadslov. Riksförbundet anser att denna bedömning uppbäres av goda skäl. Den omständigheten att en ansökan om byggnadslov sedermera avslås bör enligt riksförbundets uppfattning ej heller i och för sig vara av betydelse för frågan om det försäkrade intresset är olagligt.”[12] Hovrätten gick på riksförbundets linje och uppgav att ”en i och för sig tillåten rörelse ej avser ett olagligt intresse från försäkringssynpunkt endast av det skälet att rörelsen bedrives i lokaler som iordningställts utan byggnadslov”.[13]

I fallet ARN 89/R6172 (RFS B 1990:16) ägde försäkringstagaren en trådlös telefon, vilken skadats. Enligt radiolagen var telefonen förbjuden att både innehas och brukas i Sverige. Försäkringsbolaget menade att någon ersättning inte kunde utgå för ett sådant föremål på grund av förbuden. Nämnden anförde att egendomen fick anses sakna ett rättsligen skyddat ekonomiskt värde, eftersom den enligt lag inte fick innehas och därmed även kunde förverkas. Det kunde inte anses rimligt att utge försäkringsersättning för sådan egendom om denna skadades eller förlorades. Försäkringstagaren var därmed inte berättigad till någon försäkringsersättning.

[10] Grundt, *Lærebok i norsk forsikringsrett,* sidan 72 f.
[11] Lyngsø, *Forsikringsaftaleloven,* sidan 173.
[12] *FFR 1975:35*, sidan 222 f.
[13] *FFR 1975:35,* sidan 223.

Rättsfallet RH 1997:104 rör varor som olovligen införts i Sverige. Personen N hade tecknat en hemförsäkring som innefattade egendomsskydd. Inbrott ägde rum i hennes lägenhet, varvid fyra mattor förstördes och ett guldarmband och två halskedjor stals. Denna egendom hade införts till Sverige från Iran, och N hade dömts för varusmuggling i fråga om guldarmbandet och förpliktats att utge förverkat värde av armbandet. Åtalet hade dock ogillats avseende mattorna och halskedjorna. N yrkade ersättning från försäkringsbolaget. Bolaget bestred detta med hänvisning till att hennes innehav inte utgjorde något lagligt intresse, eftersom hon infört egendomen i strid med varusmugglingslagen. Hovrätten hänvisar till uttalanden av Knut Selmer, Preben Lyngsø och Theodor Grundt och menar att man får göra en helhetsbedömning av situationen. Hovrätten säger också att försäkringsskyddet kan ifrågasättas i situationer där redan själva innehavet av den försäkrade egendomen är olagligt, och att förekomsten av ett mera direkt samband mellan det försäkrade intresset och en olaglig verksamhet talar mot att försäkringsskydd ska föreligga. I detta fall anser dock hovrätten att N:s innehav ska bedömas som ett lagligt försäkringsintresse. Hovrätten motiverar sitt ställningstagande med att hennes innehav av egendomen varit lagligt i sig och att innehavet varit av begränsad omfattning och av personlig karaktär. Under dessa förhållanden menar hovrätten att man skulle gjort samma bedömning om egendomen ansetts som smuggelgods och N varit ansvarig för brott enligt varusmugglingslagen avseende all egendom.

Frågan blir då om personen i det inledande exemplet har ett lagligt intresse i bilen och om detta intresse kan försäkras, i detta fall intresset av att inte få bilen stulen. Vi förutsätter här att han civilrättsligt är rätt ägare till bilen utifrån följande resonemang. Personen har köpt bilen av en godtroende säljare för pengar som härrör från brott. Bilen torde kunna förverkas enligt BrB 36:1, men detta betyder inte att personen inte har gjort ett i sig giltigt förvärv av bilen. Att bilen köpts för svarta pengar innebär ju inte att köpeavtalet är ogiltigt eller att man inte kan anse personen som rätt ägare till bilen. Om personen är ägare till bilen, har han även ett intresse i denna, exempelvis intresset av att inte få den stulen. Han borde då även kunna teckna en stöldförsäkring för bilen.

I rättsfallet RH 1997:104 lade hovrätten stor vikt vid att det skett ett lagligt förvärv av egendomen. Man påpekar samtidigt att innehavet varit av begränsad omfattning och av personlig karaktär. Det är svårt att bilda sig en uppfattning om vad hovrätten menar med detta. Uttrycket *begränsad omfattning* kan avse dels värdet av egendomen, dels att det endast rör sig om ett begränsat antal saker. Vad gäller sakernas personliga karaktär kan man betona antingen att smyckena anses som personliga saker och att mattorna inköpts för hemmet eller att egendomen var inköpt i Iran, vilket kan förmodas vara N:s hemland. Man kan förstå att smycken anses som mera personliga än exempelvis en bil. Det torde dock vara svårare att se någon egentlig skillnad i detta hänseende mellan mattorna och bilen, om man inte lägger vikt vid egendomens ursprung. Några säkra slutsatser kan inte dras av detta, varför det inte är uteslutet att bilen i vårt exempel kan anses utgöra ett lagligt

intresse. Till detta ska läggas att N dömts att utge förverkat värde avseende viss egendom som hon sedan ansågs ha ett lagligt intresse i. Enbart det faktum att egendomen kan förverkas utesluter alltså inte att ett lagligt intresse kan föreligga avseende egendomen. Återigen måste en helhetsbedömning av situationen göras, och hur som helst torde man inte kunna utesluta att personen anses ha ett lagligt intresse i bilen.

Enligt detta resonemang torde man från försäkringsbolagets sida inte med säkerhet kunna avböja skadan med hänvisning till att det inte föreligger något lagligt intresse. Visar det sig däremot att personen har stulit bilen föreligger inte något giltigt förvärv och därmed inte något lagligt innehav. I konsekvens med ARN 89/R6172 torde då inte heller något lagligt intresse anses föreligga, och därför kan en skada avböjas på denna grund.

Vad gäller praktikfallet med den stulna bilen åberopade försäkringsbolaget i sitt beslut det villkor i försäkringsavtalet som anger att det ska föreligga ett försäkrat intresse för att få ersättning genom stöldförsäkringen. Försäkringen avser endast försäkringstagarens intresse, och försäkringen gäller endast om försäkringstagaren är fordonets verkliga ägare och huvudsakliga brukare.

Penninghäleri

I de fall försäkringsbolaget har fått reda på eller har starka misstankar om att bilen är köpt för svarta pengar men det ändå, enligt det ovan förda resonemanget, föreligger ett lagligt intresse för ägaren, uppkommer frågan om någon anställd på försäkringsbolaget vid en utbetalning av försäkringsersättning kan göra sig skyldig till penninghäleri. Om så skulle vara fallet måste försäkringsbolagen iaktta stor försiktighet när sådana misstankar förekommer. Detta i sig innebär ett brottsförebyggande arbete, dels då bolagen själva lägger sig vinn om att inte fungera som ett forum för penningtvätt, och dels då personer som inriktat sig på att använda försäkringsbolagen för penningtvätt får svårare att nå framgång med detta. I stort medför detta även att problemet synliggörs och att medvetenheten ökar om förekomsten av penningtvätt i samhället, vilket i sig kan verka brottsförebyggande. I det följande behandlas inte frågan om *vem* på försäkringsbolaget som eventuellt kan göra sig skyldig till brott, utan diskussionen koncentreras till frågan *om* ett brott kan anses begås.

Straffstadgandet om *penninghäleri* återfinns i BrB 9 kap 6 a §. Enligt första styckets första punkt döms den som otillbörligen främjar möjligheterna för annan att tillgodogöra sig egendom som härrör från brottsligt förvärv eller värdet av sådan egendom. Enligt andra punkten döms den som med uppsåt att dölja egendomens ursprung medverkar till att bortföra, överlåta, omsätta eller vidta annan sådan åtgärd med egendom som härrör från brottsligt förvärv. Den andra punkten omfattar vissa förfaranden som även faller in under punkten ett. Skillnaden är dock att man enligt andra punkten inte behöver konstatera att åtgärden som företagits lett till ett främjande och att det inte uppställs något otillbörlighetsrekvisit.[14] Det andra stycket i

[14] *Prop. 1990/91:127,* sidan 55.

bestämmelsen syftar till att omfatta även den som hjälper någon annan att dölja att denne berikat sig genom brottslig gärning som inte innebär förvärv, exempelvis skatte- eller tullbrott.[15] Detta stycke har gjorts subsidiärt till det första stycket för att undvika tillämpnings- och konkurrensproblem.[16] Det finns även en oaktsam variant av brottet, benämnd *penninghäleriförseelse,* i BrB 9 kap 7 § 2 st. Där sägs att även den som i fall som avses i 6 a § första stycket inte insåg men hade skälig anledning att anta att brott förelåg, eller i fall som avses i 6 a § andra stycket inte insåg men hade skälig anledning att anta att annan berikat sig genom brottslig gärning, skall dömas för penninghäleriförseelse.

Vi utgår från att situationen för försäkringsbolaget är följande. Försäkringstagaren har tidigare tecknat en försäkring hos försäkringsbolaget och nu anmält en skada till bolaget. Den anmälda skadan har uppmärksammats på så sätt att den har blivit föremål för vidare utredning. Vid denna utredning har det uppkommit starka misstankar om att försäkringsföremålet har inköpts för svarta pengar. Det finns emellertid ingen grund för bolaget att neka utbetalning av ersättning, varför en utbetalning för skadan sker. Utbetalningen från försäkringsbolaget gör att försäkringstagaren kan visa på ett legitimt innehav av beloppet, om myndigheterna skulle ifrågasätta varifrån beloppet härrör.

Inledningsvis ska ett par anmärkningar göras. I 6 a § sägs att egendomen skall härröra från ett brottsligt förvärv, och i propositionen sägs att ett sådant exempelvis kan vara en inkomst från försäljning av narkotika eller stöldgods. Det sägs även att bestämmelsen omfattar egendom som trätt i stället för det konkreta brottsutbytet.[17] Bestämmelsen avser alltså exempelvis en bil som någon köpt för pengar som härrör från narkotikaförsäljning. Frågan är också om det har någon betydelse för den anställde på försäkringsbolaget att misstankarna om brottsligt förvärv uppkommer först efter tecknandet av försäkringsavtalet. Bolagets beviljande av försäkringsavtalet är ett led i främjandet, men inte tillräckligt för detta. Främjandet är så att säga inte fullbordat förrän försäkringsersättningen är utbetalad (se nedan). Det vore något märkligt om okunskapen vid försäkringens tecknande skulle utesluta ansvar, om gärningen därefter fullbordas med vetskap eller starka misstankar. I likhet med vad som gäller för sakhäleri torde det för ansvar inte krävas full vetskap när man tar befattning med egendomen, om vetskap därefter föreligger när själva hälerigärningen senare företas.[18]

Främst torde 6 a § första punkten samt 7 § 2 st vara intressanta att diskutera i den givna situationen. Andra stycket i 6 a § lämnas därhän, eftersom exemplet ovan rör brottsligt förvärv, som inte omfattas av detta stycke.

[15] Holmqvist m.fl., *Brottsbalken – en kommentar,* sidan 9:90. Se även Örnemark Hansen, *Penningtvätt – Ett urvattnat begrepp?*

[16] *Prop. 1998/99:19,* sidan 70.

[17] *Prop. 1990/91:127,* sidan 52.

[18] Holmqvist m.fl., *Brottsbalken – en kommentar,* sidan 9:86.

För ansvar enligt BrB 9 kap 6 a § första punkten måste gärningsmannen otillbörligen ha främjat möjligheterna för annan att tillgodogöra sig viss egendom. Det torde inte råda något tvivel om att ett *främjande* föreligger i den ovan angivna situationen. En utbetalad försäkringsersättning utgör bevis på legitimt innehav av visst belopp. Försäkringsbolaget förutsätts ha kontrollerat att den försäkrade egendomen innehas på ett rättmätigt sätt. Därför ifrågasätter myndigheterna vanligtvis inte innehavet av den försäkrade egendomen eller härkomsten av de medel som använts för att betala premierna. Huruvida ett främjande ska anses föreligga eller inte torde dock bero på vilken åtgärd som vidtas av försäkringsbolaget. Rekvisitet kan anses uppfyllt först då försäkringstagaren med försäkringsbolagets hjälp på något vis fått det lättare att tillgodogöra sig egendomen. En sådan situation uppkommer först då försäkringstagaren fått en försäkringsersättning utbetalad. Det är först då som han kan visa ett legitimt skäl till innehavet av beloppet. Innan dess har han visserligen haft en gällande försäkring på bilen, vilket kan ses som en förmån. Försäkringen fungerar emellertid inte som ett bevis på ett legitimt skäl att inneha bilen. Inte heller den situationen att försäkringsbolaget till exempel betalat reparationer åt honom kan ses som ett främjande. Dessa transaktioner förklarar fortfarande inte varför försäkringstagaren innehar bilen. Det torde således vara först när en försäkringsersättning motsvarande hela bilens värde har utbetalats som också ett främjande kan anses föreligga. En sådan ersättning betalas exempelvis ut då bilen blivit stulen. Det är först då som försäkringstagarens innehav till fullo kan förklaras.

Vidare kan diskuteras om rekvisitet *otillbörligen* kan anses uppfyllt. I propositionen uttalas att man först och främst avser förfaranden som mer eller mindre har till uttalat syfte att hjälpa den brottslige att dra nytta av sitt förvärv. Förfarandet kan innebära att hjälpa till att omsätta egendom, så att dess ursprung blir svårare att spåra, eller att agera som bulvan. Det nämns även att det måste anses otillbörligt att sälja checkar och vinstbongar, då dessa kan fungera som handlingar som visar på ett legitimt innehav av pengar. Det sägs att även förfaranden som inte på samma sätt är inriktade på att hjälpa den som gjort ett brottslig förvärv under vissa förutsättningar måste anses som otillbörliga. En utgångspunkt för bedömningen av om ett otillbörligt främjande föreligger är i vilken grad transaktionen påverkat möjligheterna för någon att dra nytta av det brottsliga förvärvet. Ett otillbörligt främjande föreligger först när transaktionen gått utöver det sedvanliga och inneburit att någon fått särskild möjlighet att tillgodogöra sig det som härrör från en brottslig verksamhet. En betydelsefull faktor är då egendomens värde. En transaktion där stora belopp förekommer, exempelvis försäljning av en fastighet, bör i allmänhet göra ett främjande otillbörligt. Brottslingen har genom försäljningen fått goda möjligheter att få avsättning för sina tillgångar, och hans möjligheter att undgå upptäckt har främjats genom omsättningen. Normala transaktioner som sker öppet och som har ett tydligt legalt ändamål omfattas dock inte. Vidare påpekas att det måste finnas ett visst samband mellan transaktionen och omständigheten att brott föreligger. Det nämns att det inte bör vara straffbart att ta emot betalning för en giltig och

förfallen fordran, trots att borgenären är medveten om att gäldenären gjort sig skyldig till brott. Som motivering sägs att det i normalfallet inte finns någon anknytning mellan att transaktionen kommer till stånd och att tillgångarna har förvärvats genom brott. Den medverkan vid omsättning av egendom som sker för att fullgöra skyldigheter enligt lag eller avtal bör inte vara straffbar. Departementschefen menar att man måste ta hänsyn till samtliga omständigheter vid en bedömning av om ett otillbörligt förfarande föreligger. Det krävs inte att gärningsmannen tagit direkt befattning med egendomen för ansvar. För att ett agerande ska ses som otillbörligt räcker det att i konkreta fall ge klara, detaljerade och precisa råd om var eller hur egendomen lämpligen bör placeras för att dölja ett tidigare brott. Enligt propositionen krävs i subjektivt hänseende att gärningsmannen insåg att egendomen härrörde från brott. Utöver detta ska han ha varit medveten om de omständigheter som vid en objektiv bedömning gör att hans handlande framstår som otillbörligt. Han behöver dock inte själv ha gjort denna bedömning.[19]

Frågan är då om den anställde gör sig skyldig till ett otillbörligt förfarande vid en utbetalning enligt ovan. Ersättningen som utbetalas har sin grund i det försäkringsavtal som upprättats mellan försäkringsbolaget och försäkringstagaren. Som ovan påpekats uttalas i propositionen att den medverkan vid omsättning av tillgångar som sker till fullgörande av skyldigheter enligt lag eller avtal bör hållas utanför det straffbara området. Denna kommentar i propositionen skulle utesluta ansvar för penninghäleri i den ovannämnda situationen, eftersom ett försäkringsavtal föreligger. Det exempel som ges är dock på flera viktiga punkter olikt exemplet med försäkringar, vilket gör att man måste ifrågasätta om det är rimligt att helt och hållet utesluta fullgörandet av avtal från det straffbara området.

Då premien betalats med svarta pengar har försäkringsavtalets uppkomst en direkt anknytning till och är beroende av att ett brott har förövats. Detsamma gäller i de fall försäkringsföremålet härrör från ett brottsligt förvärv. Denna situation är inte jämförbar med den giltiga fordran i exemplet ovan.

I båda exemplen berikas personen ifråga genom att gäldenärens skuldbörda minskar och försäkringstagaren får en ersättning utbetald. Det finns dock en skillnad vad avser själva döljandet av de olovliga medlen. I exemplet med fordran behöver inte gäldenären på samma sätt stå till svars för en egendom som denne innehar; konsekvensen för honom är ju endast att han har minskat sin egen skuldbörda. I försäkringsfallet betalas pengar i stället ut till försäkringstagaren. Det är pengar som denne sedan kan använda till helt andra ändamål än att ersätta själva skadan. Han får på så sätt tillgång till nya legala medel, det vill säga att förfarandet får precis den effekt som

[19] *Prop. 1990/91:127*, sidan 52 ff, *Prop. 1998/99:19*, sidorna 31 f, 70 f. De uttalanden om otillbörlighetsrekvisitet som görs i prop. 1998/99:19 tycks i första hand uttalas avseende andra stycket i 6 a §. Det finns dock ingen anledning till att rekvisitet skulle ha olika innebörd i första punkten respektive andra stycket, varvid påpekanden som enbart uttalas i denna senare proposition lagts till grund även för tolkningen av rekvisitet i första punkten. Det är för övrigt inga större skillnader i uttalandena, förutom att departementschefen i den senare propositionen försöker beskriva rekvisitet något mera precist.

penningtvätt syftar till. Utbetalningen utgör för honom ett legitimt förvärv av pengarna.

Även samhällsintressena bakom exemplen skiljer sig åt. Från borgenärens (den eventuelle penninghälarens) sida finns ett intresse av att få betalt för sina fordringar. Att verka för att så sker är att också värna om omsättningen i samhället, en hänsyn som väger tungt i civilrättslig lagstiftning. Det ligger i och för sig ett starkt samhällsintresse i att kunna köpa sig ett försäkringsskydd och i händelse av skada kunna förlita sig på att ersättning betalas ut. I penningtvättsfallen blir dock situationen något annorlunda. Den enda som blir lidande av en utebliven ersättning är den som inte har någon egentlig rätt till försäkringen eller den egendom som försäkrats. De pengar personen går miste om genom att inte få en ersättning utbetald är pengar som denne från början inte innehaft på ett lovligt sätt. Därmed föreligger inte heller något skyddsintresse avseende pengarna att ta hänsyn till i denna situation, och det kan inte vara meningen att innehavet ska åtnjuta ett lagligt skydd. Transaktionen berör dessutom endast en (brottslig) person i penningtvättsfallet, medan en fordran berör såväl den brottslige gäldenären som den i normalfallet hederlige borgenären. Det finns således inte i detta fall någon ytterligare person som kan lida skada och som kan sägas ha ett skyddsvärt intresse som bör tillgodoses.

Dessa skillnader gör att man inte torde kunna anse exemplen som likvärdiga, och därmed måste man också fråga sig om alla förhållanden som bygger på fullgörande av avtal automatiskt ska undantas från det straffbara området.

Enligt propositionen kan, som ovan påpekats, ett otillbörligt främjande anses föreligga först om transaktionen gått utöver det sedvanliga och inneburit särskilda möjligheter för någon att tillgodogöra sig sitt brottsliga förvärv. I försäkringsfallet skulle det osedvanliga exempelvis kunna vara att personen har tecknat flera försäkringar, antingen i ett eller i flera bolag. Det måste vidare anses osedvanligt att en person tecknar en försäkring avseende viss egendom som denne på grund av sin rådande ekonomiska situation inte har haft möjlighet att inköpa eller inneha. Detta gäller naturligtvis förutsatt att vederbörande inte kan uppge något godtagbart skäl till innehavet. På liknande sätt måste man bedöma det förhållandet att försäkringstagaren innehar ett antal försäkringar, vars premier inte står i proportion till eller vida överstiger dennes betalningsförmåga. Enligt vad som ovan sagts torde även kravet på att förfarandet ska ha inneburit särskilda möjligheter att tillgodogöra sig det som härrör från brott vara uppfyllt.

I propositionen anges att åklagaren måste styrka en koppling mellan egendomen och den ursprungliga brottsligheten. Det krävs även att gärningsmannen (den anställde på försäkringsbolaget) insåg att egendomen härrörde från brott och att han har varit medveten om de omständigheter som vid en objektiv bedömning gjorde hans handlande otillbörligt. Det krävs dock inte att han själv gjort en sådan bedömning.[20] I de flesta fall kan man troligen inte påstå att företrädaren för försäkringsbolaget varit helt säker på att pengarna här-

[20] *Prop. 1990/91:127,* sidan 54.

rörde från brott. Det ska mycket till för att kunna visa detta. Även om försäkringstagaren inte är villig att berätta varifrån pengarna eller egendomen härrör, är det möjligt att det inte föreligger något samband med brott.

Vad som i stället kan diskuteras är om inte oaktsamhetsrekvisitet i 7 a § kan anses uppfyllt. I propositionen exemplifieras några viktiga omständigheter att beakta vid bedömningen av i vilken utsträckning det finns anledning att misstänka brott. Det sägs att man bör bli misstänksam om det rör sig om ovanliga eller omfattande transaktionsmönster eller om transaktionen saknar ett uppenbart legitimt ekonomiskt syfte. Det är även av betydelse under vilka förutsättningar handlingen företas, vad man vet om den person som man mottog egendom från och vad för slags transaktion det är fråga om.[21]

Som påpekats ovan i samband med diskussionen om otillbörlighetsrekvisitet måste vissa förhållanden framstå som märkliga för försäkringsbolaget. Det måste anses ovanligt att en person innehar och försäkrar egendom som han på grund av sin ekonomiska situation inte borde kunna inneha. Vidare måste det anses märkligt om försäkringspremierna inte står i rimlig proportion till inkomst eller förmögenhet eller om en person har tecknat ett antal försäkringar, exempelvis gällande sjuk- och olycksfall, utan någon till synes förklarlig anledning. I de fall personen inte kan ange någon godtagbar anledning till innehavet, kan med rätta ifrågasättas om inte försäkringsbolaget bör misstänka att allt inte står rätt till. Det måste naturligtvis göras en helhetsbedömning av situationen. I 7 a § anges att gärningsmannen ska ha skälig anledning att anta att brott förelåg. Det kan inte uteslutas att försäkringsbolagets handläggare kan anses ha uppfyllt detta rekvisit i vissa situationer.

I dagsläget finns ingen praxis som preciserar den närmare innebörden av de begrepp som används i brottsbeskrivningarna. En sådan måste först bildas innan några slutsatser kan dras om huruvida försäkringsbolagen behöver oroa sig för att ställas till ansvar för brotten ifråga. Som ovan konstaterats ger inte heller förarbetena någon egentlig vägledning i detta avseende. Det som dock kan konstateras i dag är att det inte på något sätt är uteslutet att försäkringsbolagen kan få stå till ansvar för de beskrivna brotten. I första hand är oaktsamhetsvarianten penninghäleriförseelse relevant i detta sammanhang. I de situationer där försäkringstagaren uppger att pengarna som använts för att betala försäkringspremien eller den försäkrade egendomen är svarta pengar, torde även ansvar för det uppsåtliga brottet penninghäleri kunna komma ifråga.

Avslutande synpunkter

I det första praktikfallet misstänks att försäkringspremien för sjuk- och olycksfallsförsäkringarna betalats med pengar som härrörde från brottslig verksamhet. Personen dömdes senare för bokföringsbrott och skattebrott, vilket bekräftar att företaget inte skötts på ett korrekt sätt. I fall som detta är möjligheten att avböja en utbetalning av försäkringsersättningen med hän-

[21] *Prop. 1990/91:127*, sidan 57 f.

visning till att det inte föreligger något lagligt intresse inte möjlig, då detta krav inte gäller för personförsäkringar. Det finns dock en möjlighet att försäkringsbolaget skulle kunna göra sig skyldigt till penninghäleriförseelse i en sådan situation. Det avgörande blir om det kan ledas i bevis att de pengar som använts för premiebetalningen härstammar från de brott som begåtts i företaget. Detta är naturligtvis ingen lätt uppgift, men torde inte vara omöjlig. Möjligen skulle den utbetalning som skedde kunnat avböjas med hänvisning till detta. Det skulle vara mycket intressant att driva ett sådant fall till domstol för att få ett avgörande av saken.

I fallet med motorförsäkring finns en rad intressanta aspekter att fundera över. I detta fall finns möjligheten att avböja kravet på ersättning med hänvisning till att det inte föreligger ett lagligt intresse. Skulle av någon anledning en sådan invändning inte hålla, kan man mycket väl argumentera för att det rör sig om en penningtvättstransaktion och således avböja på grund av att försäkringsbolaget skulle göra sig skyldigt till brott vid en utbetalning. Flera av de punkter som enligt den tidigare diskussionen skulle kunna uppfylla exempelvis rekvisitet otillbörligt föreligger i fallet. Som exempel kan nämnas att försäkringstagaren inte kunnat redogöra för sitt förvärv av bilen samt saknat legala intäkter för förvärvet.

Vad gäller fallet med företagsförsäkringen gör sig i stort samma synpunkter gällande som i fallet med motorförsäkringen. En invändning om att det inte föreligger ett lagligt intresse är i högsta grad relevant, men det torde även vara intressant att föra ett resonemang om penningtvätt liknande det som fördes i fallet med motorförsäkring.

Ur brottsförebyggande synpunkt skulle det vara intressant att närmare studera och utveckla följande punkter:

- En översyn av lagstiftningen i syfte att klargöra innebörden av penninghäleri och häleri borde företas. Rättsförhållandet är mycket oklart, vilket i sin tur leder till få avgöranden. I förarbetena har inte försäkringsbranschens problem uppmärksammats, vilket troligen beror på att man inte är medveten om hur utbrett problemet med penningtvätt är i dag. En förändring av lagstiftningen i klargörande riktning kan vara ett verktyg för att förhindra utbetalningar i dessa situationer, och därmed undgå försäkringsbolagens medverkan till penningtvätt. Härvid bör man jämföra med norska förhållanden.
- Möjligheten att göra skadeförsäkringsbolagen i Sverige rapporteringspliktiga vid misstänkta penningtvättstransaktioner bör övervägas. I detta sammanhang kan man ta intryck av den finska och den norska penningtvättslagstiftningen.
- Försäkringsbolagen bör fundera över om det är möjligt att förtydliga försäkringsvillkoren. I dag tydliggörs villkoren försäkrat intresse och lagligt intresse. Ett förtydligande om att försäkringen inte ersätter egendom åtkommen genom brott (lagligt intresse), substitut för sådan egendom eller försäkrad egendom som är förvärvad för medel åtkomna genom brott, bör övervägas.

- I de fall det uppstår frågetecken om innehavet av egendomen i samband med att en försäkring tecknas, bör det övervägas om en möjlighet till undantag i kontraheringsplikten för försäkringsbolagen vad gäller konsumentförsäkringar ska införas. För att detta ska fungera krävs att bolagen får avvisa en begärd försäkring. Det finns inte några sådana uttalade möjligheter i dag. Man kan då tänka sig att bolagen redan på detta stadium får möjlighet att underrätta myndigheterna. Detta skulle innebära att en underrättelse sker vid en avvisad begärd försäkring, om det misstänks att någon försöker försäkra egendom åtkommen genom brott, substitut för sådan egendom eller egendom som är förvärvad med medel åtkomna genom brott.

Vi har med denna artikel velat påbörja en diskussion om nya möjligheter att förebygga brott med hjälp av de möjligheter som den befintliga lagstiftningen ger. Som framgått av den tidigare diskussionen är penninghäleribrottet i många avseenden oklart. Detta kan naturligtvis kritiseras ur många aspekter, men öppnar samtidigt dörren för ett kreativt brottsförebyggande tänkande. De nya tankegångarna ger dessutom möjlighet för straffstadgandet ifråga att fungera som ett dynamiskt verktyg i det brottsförebyggande arbetet.

Referenser

ARN 89/R6172 (RFS B 1990:16) (Rättsfall Försäkring och Skadestånd, Serie B).

Bengtsson, B. (1999). *Försäkringsrätt – några huvudlinjer*. Femte upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

FFR 1975:35. (Försäkringsjuridiska föreningens rättsfallssamling.)

Grundt, T. (1939). *Lærebok i norsk forsikringsrett – forelesning over forsikringsrettens alminnelige del*. Oslo.

Hellner, J. (1959). *Försäkringsrätt*. Försäkringsjuridiska föreningens publikation Nr 15. Stockholm.

Holmqvist, L., Leijonhufvud, M., Träskman, P-O., Wennberg, S. (1999). *Brottsbalken. En kommentar*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Hult, P. (1936). *Föreläsningar över Försäkringsavtalslagen*. Stockholm: P. A. Norstedt & Sönder.

Lagutskottet 1927:14.

Lyngsø, P. (1992). *Forsikringsaftaleloven med kommentarer*. Fjärde utgåvan. København: Jurist- og økonomforbundets forl.

Proposition 1998/99:19.

Proposition 1990/91:127.

RH 1997:104.

Selmer, K.S. (1986). *Forsikringsrett, 2*. Reviderte utgave. Oslo: Universitetsforlaget AS.

SOU 1925:21.

SOU 1989:88.

Örnemark Hansen, H. (1998). *Penningtvätt – Ett urvattnat begrepp?* Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Vita lögner och blå dunster: manipulationer i finansmarknadernas gråzoner

AV ANTOINETTE HETZLER

Globaliseringens krav, ekonomisk kris och finansiell brottslighet pressar fram behov av hårdare och mer effektiv reglering av världens finansiella marknader. Finansiell reglering betyder att man reglerar hur information används – den är till för det allmännas bästa, inte som en privat tillgång.

Författaren definierar i den här artikeln marknadsmissbruk inom finansiella marknader som ett gråzonsbeteende, det vill säga det bryter mot regleringens anda och mål men kan inte visas ligga utanför dess råmärken. Hon diskuterar också metaforen "pyramid", som många teoretiker använder vid beskrivningen av övergången mellan mjuka och hårda styrningsmetoder. De hårda nyporna finns längst upp, i pyramidens spets, och de mjuka längst nere vid basen. Hetzler menar att problemet med att använda en sådan modell vid reglering av finansiellt missbruk är att man inte kan använda alla nivåer samtidigt.

I Sverige används en utbredd självreglering, parallellt med vidgad kriminalisering. Men den strategin är inte heller effektiv mot beteenden som ligger i gråzonen mellan lagligt och olagligt. Självregleringen kan fånga in enstaka individer, men är verkningslös mot de strukturella fel inom det finansiella systemets organisationssätt, som ofta uppmuntrar gråzonsbeteenden. En av slutsatserna är att regleringsteorin måste utvecklas för att kunna handskas med gråzonsbeteende.

Inledning

Även om globalisering, ekonomisk kris och finansiell brottslighet har en koppling till varandra, är det i första hand det sistnämnda som väckt intresset för en reglering av den finansiella marknaden i Sverige. När marknadsmisslyckanden kopplas till ekonomisk brottslighet får det stor samhällelig genomslagskraft hos allmänheten. Pinkerton- och Nordbankenfallen (se nedan) har tillsammans med Scania- och Kaupthingaffärerna rönt stor uppmärksamhet i medierna, med fokusering på regleringsmyndighetens funktionssätt, företa-

gens internkontroll och individers etiska överväganden.[1] Det svenska intresset i dessa fall har i viss mån varit koncentrerat på individer. Men med den stora uppmärksamhet som ägnats senare års fallande börskurser samtidigt som företagsledare får ut höga löner, bonus och andra former av kompensation, har allmänhetens intresse mer och mer inriktats på reglering av finansiella marknader – hur det fungerar, och om beteenden inom gråzoner ska betraktas som kriminella, eller om de ska ses som en fråga för företag eller individernas egna etiska överväganden.

Efter den avregleringsvåg som drog fram över världens finansiella marknader under 1980- och 1990-talen, har en rad händelser inträffat som inte bara återuppväckt kraven på reglering, utan också på kriminalisering av finansiellt marknadsmissbruk. Kravet på kriminalisering som en regleringsteknik har tillkommit som en reaktion på tre olika fenomen: (1) globaliseringen av de finansiella marknaderna, (2) den ekonomiska krisen i kölvattnet av IT-bubblan, samt (3) globala skandaler av de slag som behäftat företag som Enron, Tyco, World Com, Aphea, Ahold och ABB.

Globaliseringen kräver ett enhetligt regleringssystem, bland annat utifrån ett konkurrensperspektiv. Ingen finansmarknad ska få fördelar jämfört med andra på grund av skillnader i graden av reglering. Ekonomiska kriser framkallade av marknadsmissbruk eller marknadsmisslyckanden kräver en typ av reglering som siktar på att förbättra information till investerare, så att risken för överinvestering i felaktiga produkter minimeras. Härigenom undviker man konsekvenser i form av plötsliga och dramatiska kursfall. Marknadsbedrägerier kräver en regleringsform som syftar till att motverka vilseledande bokföring, insiderhandel och marknadsmissbruk, med målet att rensa ut aktörer som missköter sig och att öka förtroendet för marknaden. En ”ren” marknad förmodas öka investeringsviljan.

Det är spelet mellan beteenden inom ”gråzonen” och regleringarnas utveckling och räckvidd i det svenska samhället som enligt min mening är centralt för att få ett perspektiv på förebyggande åtgärders effektivitet inom den finansiella marknaden. Gråzoner finns överallt. De finns i gränsområdet mellan det som anses vara tillåtet respektive otillåtet affärsbeteende. Det är just därför att den gränsen sällan eller aldrig är skarp, klar och entydig som det finns ”gråzoner.” Det är inte oväntat att affärsmän tenderar att agera i gråzonen. Beteenden inom gråzoner prisas ofta som innovativa och nytänkande, även om de ibland betraktas som oetiska. Samtidigt hävdar man att det saknas klara rekvisit som bestämmer om ett beteende är brottsligt eller inte. Regleringar syftar därför till att minska gråzonernas omfång och begränsa

[1] Scaniafallet gäller ett misstänkt insiderbrott av en högt placerad person inom Scania innan diskussionerna om ett eventuellt samgående mellan Scania och Volvo Lastvagnar blev offentligt. Utredningen lades ned och misstankarna avskrevs. I Kaupthingaffären var sex personer, en svensk och fem islänningar, misstänkta misstänkts för grovt insiderbrott, vilket ledde till en av de största insiderutredningarna hittills i Sverige. De misstänkta affärerna ska ha gjorts innan Kaupthings fientliga bud på mäklarfirman JP Nordiska blev offentligt. Vinsten beräknas till drygt fyra miljoner kronor.

manöverutrymmet inom dem. Bäst är om regleringar kan påverka affärsbeteenden så att de följer de allmänna normer som gör dem etiskt försvarbara. ”God sed” inom affärslivet har framförallt fått betydelse inom självreglering för att beskriva ett etiskt acceptabelt beteende.

I detta avsnitt följs utvecklingen av styrningsteori, och ifrågasätts självregleringens effektivitet som riktgivande instrument för ett normativt riktigt beteende. Samtidigt står det klart att straffsanktioner, särskilt om de används onyanserat, är ett ineffektivt instrument för att driva på regleringen av de finansiella marknaderna. Jag argumenterar för en ny syn på reglering, som går ut på att den måste aktiveras omedelbart på tre olika regleringsnivåer (makro, meso, och mikro) för att brottsförebyggande åtgärder ska kunna få full återverkan på det individuella och det allmänna planet.

Jag inleder mitt resonemang med att diskutera ekonomisk brottslighet och dess förhållande till traditionell manschettbrottslighet i Sverige, och påpekar att ekobrott inte är det samma som manschettbrott. De finansiella brottslingarna ser sig sällan själva som brottslingar, eller sitt beteende som annat än ”normalt affärsbeteende”. Ibland kan de erkänna att de har gått ”över gränsen”. Jag fortsätter genom att diskutera finansiell brottslighet i relation till regleringen av beteenden inom den finansiella marknaden. Jag tar upp begrepp som *gråzon, mikro-beteende* hos individer inom såväl stora internationella företag som den finansiella marknaden, samt *normbyggande*. Självreglering som regleringsteknik kritiseras, men här poängteras också att reaktionerna på självregleringens misslyckande i stora företag i USA förklaras bort. Jag visar att misslyckandet måste hänföras till regleringsstrategin och den finansiella marknadens struktur. Efter en analys av utveckling av regleringsteori och den nu så vanliga och populära pyramidmodellen för reglering , övergår jag till den svenska teorin om mjuk och hård reglering (Stjernquist, 1976) och hur regleringen av den finansiella marknaden har utvecklats i Sverige. I en analys av Sverige i dag kritiserar jag den svenska utvecklingen av finansiell reglering. Sverige har missat betydelsen av regleringens mesonivå. Man har inte heller förstått att regleringen måste fungera simultant från varje nivå om man ska komma till rätta med de ständiga vidgningarna av gråzonerna inom den finansiella marknaden. Jag riktar också kritik mot regleringsteori av i dag och av pyramidmetaforen. I en avslutande diskussion väcks frågor om hur och varför man ska reglerar finansiella marknader, och hur effektiv regleringen kan bli.

Ekonomisk brottslighet och manschettbrottslighet i Sverige

Manschettbrott (*white-collar crime,* brott begångna av individer med högt socialt och/eller professionellt anseende) blev ett allmänt accepterat begrepp under 1940-talet, när Edwin Sutherland i sin studie av olagligheter i de mest kända företagen avslöjade att alla i varierande grad var lögnare, småtjuvar och bedragare. Klasstillhörighet hade inget med saken att göra, trots att den stora mängden stämningar inom det amerikanska rättsväsendet korrelera-

de till både klass och ras. Såväl definitionen av brott som den straffrättsliga processen och dess konsekvenser kunde betraktas som en kriminalpolitisk fråga snarare än som ett fall av individuellt tillkortakommande inom en särskild socio-ekonomisk grupp.

I USA, där merparten av den teoretiska och empiriska forskningen om manschettbrottslighet uppkom, dröjde det ända till 1970-talet innan rättsapparaten och de federala myndigheterna prioriterade åtal mot avancerad manschettbrottslighet. Samtidigt blev allmänheten i USA medveten om de sociala och ekonomiska konsekvenserna av korrupt affärsmannaskap och statsledning (Mann, 1984:19).[2]

Den svenska utvecklingen var annorlunda. Manschettbrottsligheten blev inte föremål för vare sig speciella forskningsinsatser eller polisiära specialstrategier. Vid slutet av 1970-talet etablerades termen ekonomisk brottslighet – ekobrott – i samband med att den organiserade brottsligheten blev föremål för särskild uppmärksamhet (AMOB, 1977; Korsell, 2000). Det finns ett antal svenska forskare som intresserat sig för ekonomisk brottslighet som teoretiskt och empiriskt forskningsfält, och inte minst definitionen av begreppet, däribland Träskman (1977), Korsell (1999, 2000), Svensson (1979), Heckscher (1983), Persson (1978), Lindgren (2000) och Larsson (2001a). Frågan om ekobrottbegreppets innebörd har också behandlats i ett antal statliga utredningar, och flera försök har gjorts att överföra begrepp ur den amerikanska manschettbrottsforskningen till Sverige. Till exempel myntade Träskman (1977) begreppet ”ekonomisk kriminalitet” för att täcka in fyra slag av oegentligheter, i samband med investerat kapital, lånat kapital, arbetskraft och konsumenters rättigheter. Att på detta sätt inhägna området och dela upp det innebär dock inte med nödvändighet ökad teoretisk förståelse för vilka beteenden som kriminaliserades och vad som i övrigt pågår inom den ekonomiska sfären.

Lindgren (2000) menar att definitionen av ekobrott är förankrad i det traditionella svenska straffrättssystemet. Ekobrott har sålunda ett vinningsmotiv i botten, och omfattar bland annat brott rörande skatter och avgifter, bokföringsbrott, förskingring och trolöshet mot huvudman. Men definitionsproblemet är inte löst; ekobrott är inte samma sak som manschettbrott. Ekobrott kan inkludera viss manschettbrottslighet, men är i grunden en brottslighet som definieras av den kriminella handlingen, och som omfattar såväl organiserad brottslighet som individuella kriminella handlingar. Både Lindgren och Korsell (2000) menar att Sverige inte har lyckats uppnå någon initierad förståelse av ekobrott.

Det är ytterst intressant att studera identifikationsprocessen, när man identifierar området som just ekobrott och inte menar manschettbrott eller den som begår brottet, utan i stället vad som är reglerat och i vems intresse och med

[2] Mann ställer manschettbrottslighet mot det han kallar ”street crimes”, och som han definierar som brott som begås med användande av fysiskt våld eller hot om fysiskt våld, exempelvis narkotikabrott och väpnat rån.

vilka konsekvenser. Endast i en definition av ekobrott inom svensk forskning nämns brott mot finansiella marknader, i en artikel där författaren (Larsson, 2001) räknar upp de lagar som faller under Ekobrottsmyndighetens jurisdiktion som ett – otillräckligt – sätt att definiera ekobrottsbegreppet.

> *The Economic Crimes Bureau deals with (cases) relating to Chapter 11 of the penal code, the Act (1967:531) on the Safegurding of Pension Commitments, the Tax Offenses Act (1971:69), the Joint-Stock Companies Act (1975:1385), the Insider Trading Act (1990:1342) or the Act (1991:980) Relating to Trading in Financial Instruments or which demand special knowledge of financial conditions, the commerical sectors, tax law or the like (SFS 1997:898).* (Larsson, 200l:129)

Man kan undra hur lagen om insiderhandel kom att ingå i ekobrottsområdet. Jag tror att svaret delvis handlar om en Följa John-attityd; man tar helt enkelt efter USA vid uppbyggandet av regleringen av aktiehandeln. Senare direktiv från EU har ställt krav på vissa minimistandards för medlemsstaterna när det gäller regleringen av insiderhandel. Få fall av insiderhandel går till åtal – det verkar vara ett beteende som måste förbjudas i lag men som inte nödvändigtvis måste fullföljas.[3]

Finansiella brott och reglering av beteende inom de finansiella marknaderna

De flesta professioner vill reglera sig själva (Freidson, 1970). Det är ett tecken på utveckling av ett yrke i riktning mot profession, att yrkeskåren själv kan kontrollera inflödet till professionen och disciplinera avvikare. Detta kallas självreglering. Inom vissa områden fungerar självregleringen utan inblandning av staten, inom andra kan det finnas särintressen som driver fram en extern, vanligen statlig, reglering av området. Sålunda kom den första svenska marknadslagstiftningen under 1930-talet till som en följd av marknadsmissbruk med falsk reklam, brott mot god sedvänja i olika branscher och andra tricks i syfte att slå ut konkurrenter eller att lura en kund till köp. Här var svenska staten påtagligt sen med att ta sitt regleringsansvar. Marknaden betraktades som ansvarig för regleringen av den egna verksamheten.

Men statens återhållsamma hållning till regleringsansvaret var svårare att upprätthålla i förhållande till de finansiella marknaderna. Sparandet är en offentlig angelägenhet, och oberoende tillsyn är en nödvändighet. Också i detta sammanhang blev professioner och särintressen viktiga för hur regleringen utformades.

[3] Lars Korsell har i personliga diskussioner påpekat att det finns ytterligare en förklaring; insiderbrott ska hanteras av någon brottsbekämpande myndighet. Det låg nära till hands att insiderbrotten hamnade hos EBM eftersom de uppfattades som finansiellt komplicerade och därmed lämpliga för den nya spjutspetsmyndigheten. Jag diskuterar skillnaden i regleringsavseenden mellan Finansinspektionen och EBM längre fram.

Inom det finansiella området är det vanligen tre typer av institutioner som anses ha förtroendet att förvalta andra människors pengar. Det är dels banker, där utveckling och kontroll av kreditmarknader är av speciell vikt, dels *privata försäkringsbolag,* där investeringar av pensionssparmedel och likviditetskvoten regleras, samt dels *värdepappersmarknaderna,* där både insiderhandel och kursmanipulationer står i fokus för regleringen. Regleringskrisen blev synlig i alla tre områdena under 1990-talet och in i det nya millenniet. 90-talet inleddes med finansbolagskrisen hösten 1990, och slutade med ifrågasättandet av hela värdepappersmarknaden när IT-bubblan sprack. 2000 inleddes med oro för sjunkande likviditet i de privata försäkringsbolagen. Därtill kommer bland annat höga bonusersättningar till tjänstemän i företagen, regler för hur enskilda kan flytta pengar.

Regleringen av banker, värdepappershandel och privata försäkringar har varit föremål för Bankinspektionens normerande arbete, som främst avsatt resultat i form av en serie ”etiska meddelanden” (Larsson, 2001b:42). Bankerna, liksom näringslivet i övrigt, åtnjöt en relativt sett friare kreditmarknad och en förhållandevis autonom riksbank under mellankrigstiden. Efter andra världskriget förändrades attityden i riktning mot en starkare statlig styrning av samhällsutvecklingen. Detta tog sig bland annat uttryck i en styrning av investeringskapital till projekt av stor samhällelig betydelse, som utbyggnaden av energiproduktion, bostäder och omstruktureringen av jordbruket. Den första regleringsvågen möttes av regleringens avigsidor: konkurrensen undergrävdes.

Staten försökte under 1970-talet behålla regleringen av kreditmarknaden genom att styra utbudet av krediter, samtidigt som de negativa effekterna av reglering blev allt mer uppenbara och kritiken växte. Regleringarna kringgicks i ökande utsträckning. Men det var framväxten av nya kreditinstrument som tillsammans med möjligheterna att låna utomlands fick avgörande betydelse för en omsvängning i den offentliga synen på regleringar. I samma veva moderniserades Bankinspektionen och fick efter sammanslagning med Försäkringsinspektionen namnet Finansinspektionen (ibid.). Den regleringsdebatt som följde kom att handla om regleringars vara eller inte vara, om det är möjligt att effektivt reglera marknaden, och hur en sådan reglering skulle kunna vara utformad. Både EU-direktivet mot insiderhandel 1990 och den omfattande bankkrisen i slutet av 1980-talet, ställde regleringar och deras utformning i fokus, och frågade sig hur långt samhället kan gå när det gäller att utkräva ansvar för handlingar som leder till marknadsmisslyckanden. Vid denna tid beviljade bankerna stora lån på ytterst lösa boliner, konkurser dikterade orimliga villkor, det fanns fall av misstänkt insiderhandel, tvivelaktig rådgivning – detta var exempel på beteenden av marknadsaktörer som var ägnade att undergräva förtroenden och väcker frågor om regleringars räckvidd.

Under samma tid expanderade det samlade bankväsendet sin verksamhet och inledde försäljning av finansiella instrument parallellt med att de fungerade som rådgivare för stora börsnoterade företag, såväl när det gällde företagsköp som vid nyemissioner. Det är inte förvånande att frågor väcktes

om hur finansiell information behandlades, och att de finansiella marknadernas självreglerande förmåga ifrågasattes. Lagen mot insiderhandel skärptes, och en lag mot kursmanipulationer antogs. EU-direktivet mot insiderhandel, med råd rörande översyn och reglering av marknadsmissbruk, innebar att regleringen av finansmarknaderna sattes i centrum, inte bara för lagstiftningen utan också för tillsynsmyndigheter och rättstillämpande instanser. Men omvärldens nyväckta intresse och insikter om marknadsmissbrukets konsekvenser för samhälle och individer hade svårt att få genomslagskraft i det svenska samhället.

Det finns olika förklaringar till varför Sverige kom på efterkälken i kampen mot marknadsmissbruk. En faktor som säkerligen spelade in är att reglering då var ett relativt nytt fenomen, och kunskaperna om dess handhavande och verkningssätt var begränsade i Sverige. Det finns flera exempel på regleringsmisslyckanden, samtidigt som avreglering lett till nytt marknadsmissbruk. 1980- och 1990-talens gigantiska experiment med avreglering av de finansiella marknaderna framstår numera som perioder av frihet som ledde till katastrofala konsekvenser för samhälle och företag, pensioner och investeringar. Vi visste inte då, och vet än i dag inte, hur regleringen av de finansiella marknaderna ska se ut, så att rätt blandning av incitament och konkurrens balanseras med kontroll och skydd för information och investeringar.

Gråzoner och regleringsteori

En mäklare på Nordbanken sålde lånade Nokia-aktier för en kunds räkning, men, enligt banken, utan kundens medgivande. Mäklaren var säker på att aktien skulle falla i pris, och att hon kunde köpa tillbaka de nyss sålda aktierna till ett lägre pris. Hon spelade med en kunds tillgångar för att banken skulle tjäna pengar. Hade det fungerat hade hon sannolikt hyllats som en framstående investerare. När det nu i stället misslyckades dammade man av regleringsparagraferna och definierade hennes agerande som kriminellt; enligt banken hade hon inte tillstånd att ”låna” aktier.

Mäklarna på finansmarknaderna förväntas ”veta vad som är på gång”. Hur man får tillgång till kunskaperna är av underordnat intresse – det viktigaste är att tipsen skapar vinster. Mäklarna i Pinkertonaffären tänkte skapa vinning både för sig själva och för sin arbetsgivare, men när tipset visade sig kunna uppfattas som otillbörligt pekas en enskild mäklare ut, och firman går skadefri.

I både Nordbanken- och Pinkertonfallet ansåg sig de unga anställda ha handlat korrekt. De menade till och med att den som eftersträvar en framgångsrik karriär i den här branschen förväntas producera goda resultat i förhållande till målet för verksamheten, vilket är att öka inkomsterna och producera rikedomar. Medlen för att åstadkomma detta var inte uttalade, inte heller vilka medel som var, och är, otillåtna. Alla anställda förväntades dock känna till detta; det var underförstått.

Mäklarnas agerande kan sägas rymmas i en ”gråzon”. Ett gråzonsbeteende bryter mot lagens eller regleringens anda och mål, men ligger inom dess råmärken. I en rättslig prövning blir det ofta en svår avvägning om en hand-

ling ska tolkas som brottslig eller inte, och i finansbrott är det ytterst komplicerat att fastställa uppsåt.
I Pinkertonfallet har domstol definierat beteendet som kriminellt, trots att huvudpersonen i målet vid förhör och i domstol försäkrat att han inte var medveten om att han begått ett brott och att han inte hade brottsligt uppsåt. I Nordbankenfallet har Stockholms tingsrätt friat mäklaren på åtalspunkterna grovt bedrägeri och försök till grovt bedrägeri. Enligt åklagaren i tingsrätten förorsakade mäklaren Nordbanken förluster på 290 miljoner kronor genom otillåtna aktieaffärer. Det är värt att notera att tingsrätten ansåg att det rådde dålig ordning i banken och stor oklarhet om vilka regler som gällde för mäklarna. Tingsrätten bedömde att åklagaren inte lyckats styrka trolöshetsbrott. Hovrätten däremot ansåg att mäklaren på ett flagrant sätt överskridit sina befogenheter och missbrukat sin behörighet.[4] Det brott den före detta mäklaren gjort sig skyldig till, enligt hovrätten, innefattar ett allvarligt missbruk av förtroende.

Här har vi två exempel på lagförd manschettbrottslighet, där de åtalade ansåg att de följt de informella reglerna hos sina respektive arbetsgivare. I båda fallen har företagen brustit i sin internkontroll. I båda fallen har de åtalades uppsåt varit att tjäna pengar åt sina arbetsgivare och därmed bli bättre sedda arbetstagare, med alla fördelar det för med sig.[5]

Om vi tittar närmare på de skandaler som nyligen satt regleringsteorin i gungning i USA kan vi konstatera att det i de flesta fallen också kan röra sig om gråzonsbeteenden, det vill säga beteenden som ligger någonstans mellan det lagliga och det olagliga och som prövar gränsen i båda riktningarna.

I Enron-fallet handlade det om att flytta förluster i moderbolaget till dotterbolaget, som skapats för att ta hand om förluster, genom bokföringsmanipulationer. I WorldCom hittade man på ett sätt att bokföra kostnader som investeringar och på så sätt uppnå ett bättre resultat. Listan kan bli hur lång som helst, uppfinningsrikedomen är stor när det gäller att öka vinster och dölja förluster.

[4] Hovrätten ansåg att kvinnans uppgifter om att hon hade uppdrag från tre utländska banker var märkliga. Enligt mäklaren hade dessa uppdrag inga beloppsmässiga, tidsmässiga eller andra begränsningar. Rätten skriver: ”Kunderna – i samtliga fall professionella aktörer – skall alltså ha medgivit att positioner intogs med för dem bindande verkan utan att de underrättades om sina risker, som i princip skulle kunna vara hur stora som helst.” Hovrätten tror inte på det. ”Att dylika uppdrag skulle ha lämnats av en världsomspännande bank som Crédit Lyonnais – eller Morgan Stanley – är i så hög grad osannolikt att det praktiskt taget får anses uteslutet.” Rätten har så starkt förtroende för ”världsomspännande banker” att man utesluter att mäklaren kan tala sanning. Ironiskt nog gick både Morgan Stanley och CSFB tillsammans med åtta andra ”världsomspännande banker” med på en uppgörelse med SEC och New Yorks statsåklagare, och betalade 125 resp 200 miljoner dollar i böter för just oetiskt och olagligt beteende inom bankerna, där sådant beteende var illa kontrollerat eller till och med uppmuntrades.

[5] En studie gjord av Ethics Resource Center and the Society for Human Resource Management visar att hälften av dem som arbetar inom humanresursyrken inte tror att etiskt korrekt beteende belönas inom dagens näringsliv. En fjärdedel av dem känner en press att kompromissa etiska normer. Pressen kan ta sig olika uttryck: 1) Gör som chefen säger, 2) aggressiv företags-/finansiell målsättning, 3) önskan att ”hjälpa företaget”, 4) tidspress, samt 5) önskan att vara en lagspelare (*Cleveland Plain Dealer* 030511, p. G4 [citat efter *Washington Post*]).

Mindre känt är att det i USA finns allmänt accepterade bokföringsregler (GAAP, Generally Accepted Accounting Principles), som följs av alla företag i landet vid bokföring och bokslut. Enligt GAAP är det helt acceptabelt att i vissa situationer göra just det som Enron gjort, att skapa ”dummy”-företag utan att informera aktieägarna. Företagen har lärt sig att följa GAAP till bokstaven, även om det innebär att man bryter mot syftet med principerna. Det har gått så långt i USA att kreditvärderingsinstitutet Standard & Poor’s inte längre litar på företagens årsrapporter utan utvecklar egna värderingssystem.

SJÄLVREGLERINGENS MISSLYCKANDE

Debatten har stundtals varit hård mellan dem som förespråkar reglering genom branschens eget regelsystem, i detta fall redovisningsreglerna, och dem som föredrar att staten sköter regleringen. De nyligen avslöjade skandalerna i USA visar emellertid att näringslivet i gemen lärt sig följa principerna för redovisning och samtidigt bryta mot deras bakomliggande syften. De använder bokföringsprinciperna på ett sätt som blir missvisande för investerarna.

Självreglering fungerar med andra ord inte tillräckligt bra för att avslöja bedrägerier, inte ens när de är storskaliga som i Enrons och WorldComs fall. Man kan till och med hävda att det är just självregleringen som möjliggör denna typ av marknadsmanipulationer. Därmed är också den bakomliggande etiska hållningen satt ur spel. Så måste till exempel börsnoterade företag i USA lämna in årsrapport till landets finansinspektion, Securities and Exchange Commission (SEC). Om de senare upptäcker fel i deras årsrapport är de skyldiga enligt lag att meddela korrigering av företagets inkomst före skatt till SEC. Det förekom tidigare ytterst sporadiskt – fram till 1980 var det i genomsnitt sex bolag per år som lämnade in sådan korrigering. Det ökade till 50 per år under 1990-talet, och 1999 nåddes en högstanivå med 204 inlämnade korrigeringar. För 2002 förväntas 400 företag ändra sin inrapporterade inkomst. Det betyder att för varje Enron, WorldCom eller Xerox finns 100 andra bolag som dragit fördel av de flexibla bokföringsreglerna och tagit steget in i gråzonen, genom att de väljer att rapportera högsta möjliga inkomst även om siffrorna är missvisande i förhållande till företagets aktuella situation.[6]

Det finns rättsliga experter som menar att många av de individer och bolag som nu åtalas i USA för finansbrott kommer att befinnas oskyldiga av domstolen, det vill säga att beteendet ifråga inte bedöms som direkt olagligt, även om det kan ses som oetiskt och som att tänja på reglerna. I många fall är det också så att åtalet inte gäller bedrägeri, utan i stället siktar in sig på mindre felaktigheter som omgärdar det ifrågasatta beteendet. Arthur Andersen, redovisningsfirman i Enronaffären, åtalades för att ha förstört bevismaterial och inte för sin redovisningsrådgivning. Det räckte dock för att

[6] Det är rimligt att anta att bolag plötsligt upptäcker fel i inlämnad redovisning av rädsla för bokslutsrevision av SEC som tillsynsmyndighet, och därmed riskerar rättegång, böter och offentlig uppmärksamhet.

hela den multinationella redovisningsjätten skulle gå i konkurs. Tio av de största Wall Street-företagen valde att göra upp med statliga och delstatliga tillsynsmyndigheter. De accepterade skyhöga böter, och de tvingades till omfattande strukturella förändringar – hellre än att genomgå en rättegång för bland annat orättvis fördelning av nyemissioner (IPO, initial public offerings) och kurspåverkande manipulationer genom spridande av desinformation från deras forsknings- och analysavdelningar.[7]

Efter raden av avslöjade finansbrott i USA blev bemötandet hårt och ändringarna i regleringssystemet kom snabbt. Sarbanes-Oxley Act antogs 2002 av den amerikanska kongressen utan motstånd, som en direkt reaktion på oegentligheterna på finansmarknaderna. Härigenom inrättades en ny regleringsmyndighet, Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB) med uppgift att kontrollera såväl företagens redovisning som deras revisorer. SEC stramade samtidigt upp ett antal regler med sikte på att begränsa utrymmet för företagen att manipulera bokföring och bokslut. Sammantaget har manöverutrymmet inne i den grå zonen minskat, som en följd av de senare årens finansskandaler.

REAKTIONER I ANDRA LÄNDER

Utanför USA har man valt att reagera på något av två sätt på finansmarknadsskandalerna. Antingen ser man det som ett amerikanskt problem, eller som ett problem orsakat av enstaka individers brottsliga agerande. Båda dessa reaktioner förnekar möjligheterna av ett strukturellt bakgrundsproblem och syftar till att hålla reglering och kriminalisering borta från området, till förmån för fortsatt självreglering av de finansiella marknaderna. Båda reaktionerna är därtill felaktiga.

Efter Enrons kollaps har en rad affärer avslöjats med företag utan amerikansk inblandning. Elan, ett irländskt läkemedelsföretag, fick se sitt aktievärde djupdyka med 95 procent när det i samband med verkställande direktörens avgång visade sig att man i årsbokslutet dolt omfattande utvecklingskostnader. Altran Technologies aktier föll med 40 procent i februari 2003, när en Parisåklagare offentliggjorde att företaget är under utredning för att ha lämnat vilseledande offentlig information. Royal Ahold, ett 116 år gammalt holländskt företag som bland annat inrymmer världens tredje största livsmedelskedja, pumpade upp intäktssidan i sin redovisning. När det hela avslöjades reagerade aktiemarknaden snabbt och starkt i hela Europa. Ahold förlorade 60 procent av sitt marknadsvärde på en dag, samtidigt som världen blev varse att detta inte var ett amerikanskt problem. Aholds amerikanska dotterbolag, US Foodservice, blev snabbt föremål för utredning av både SEC och åklagare. Det dröjde länge innan en åklagare i Holland meddelade

[7] De tio företagen är CitiGroup (400 miljoner dollar i böter), Merrill Lynch och CSFB (200 miljoner vardera), Morgan Stanley (125 miljoner), Goldman (100 miljoner), UBS Warburg, Bear Stearns, Lehman Brothers och JP Morgan (80 miljoner vardera), samt US Bancorp Piper Jaffray (32,5 miljoner). Företagen går numera under beteckningen ”The Terrible Ten” (Business Week, May 12 2003).

att man också där inlett förundersökning. Man har dock inte avslöjat vad förundersökningen gäller, och endast under anonymitet har man antytt att det kan resultera i en straffrättslig process.

Individualiseringen av finanshärvorna, det vill säga att det är enstaka enskilda individer som står bakom missförhållandena, har också visat sig felaktig, allteftersom fler och fler företag erkänt redovisningsfel. Avslöjandena visar att problemen ligger i företagens finansiella nätverk. Också inom den amerikanska finansvärlden var förhoppningarna stora att Enron skulle vara ett ensamt olycksfall i arbetet. De senaste årens utredningar av statsåklagare och regleringsmyndigheter och antalet fällda domar visar dock att så inte är fallet.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att problemen i näringslivet står att finna inom tre områden som sammantaget beskriver ett företag i kris: förekomsten av manschettbrottslighet, regulatorisk osäkerhet, samt brister i företagens internkontroll. Varje område har i olika utsträckning bidragit till ökningen av gråzonsbeteenden. Företaget blir ytterst sårbart när olagligt, eller i åtminstone missvisande eller oetiskt, beteende kommer i dagen i samband med konkurser och reviderade årsrapporter. Kraven på rättegång och fängelse antyder att beteendet, om det inte redan är kriminellt, borde kriminaliseras – för detta talar inte minst folkliga reaktioner av besvikelse över förluster av investerat kapital på grund av missbruk av förtroenden. Men kraven på att hitta en enskild ansvarig att straffa bidrar också till att individualisera problemen.

Det räcker att studera resultatet av delstaten New Yorks chefsåklagare Eliot Spitzers tvååriga satsning på att komma år korruptionen på Wall Street, för att förstå att den senaste tidens härvor inte är undantag utan att den typen av beteenden är en naturlig del av det moderna affärslivet.[8] Det är så accepterat inom affärslivet att många reagerade mot avstängningen av en bankman på Credit Suisse First Boston med konstaterande att ”hans agerande är helt normalt i sektorn och fullt lagligt”.[9] Andra menar att han spelade med andra regler än andra banker, och att han bör straffas för ”ultra-aggressive behavior that clearly crossed the line”.[10] Det är inte gränsen mellan lagligt och olagligt som avses här, utan snarare den outtalade gräns inom gråzonen; bankmannen i den här historien anses ha använt sig av traditionella brottsliga metoder, nämligen hot.

En kollaps av den typ som drabbade Enron är knappast möjlig utan att banker, redovisningsexperter, revisorer och jurister är inblandade. Redovisningsfirman hade flera gånger accepterat och signerat de redovisningstekniker som nu är under åtal, bankerna underlättar för storbolagen att vilseleda

[8] I *Boston Globe* den 6 maj citeras FBIs finansbrottschef Keith Slotter: ”Investors were hoping the Enron Case was an anomaly. We're learning this is more commomplace than the average person thought.”

[9] ibid, sidan 45. Bankmannen var Frank P. Quattrone och åtalet gäller ”obstruction of justice”. Han är också under utredning för ”spinning”, det vill säga att dela ut IPO-aktier (Initial Public Offering) till vissa kunder mot ersättning.

[10] ibid, sidan 45.

aktiemarknaden genom att själva stå för likviditet, kreditgivning, etc.[11] En av Enrons rådgivningsfirmor kritiserades i ett senatsförhör för att ha bidragit till att förflytta gränserna för lagligt beteende, och för att vilseleda och konfrontera skattemyndigheterna med komplexa lösningar för att skydda bolaget från beskattning av olika former av ekonomisk kompensation. Den verkställande direktören för rådgivningsfirman har hävdat att praxis för ekonomisk kompensation till företagsledning är likartad i många företag.

Gråzoner har alltid varit en del av näringslivet. Lindström (2002) kallar smuggling och andra brott i denna zon ”social crimes”, och menar att sådana handlingar av många inte ens uppfattas som brott; de ses i stället som en protest mot gamla privilegier. Det representerar, menar Lindström, en motsättning mellan en äldre, mer moralistisk hållning och ett modernt, mer marknadsanpassat synsätt. Förskingring uppfattades under industrialiseringens första år av hantverkare som en rättighet, som ett sätt för dem att få ut sin lön (Sharpe, 1984:124; Styles, 1983). Det är egentligen inte några dramatiska skillnader i förhållande till dagens insiderhandlingar av medlemmar i styrelser som menar att informationen de har tillgång till och möjligheterna att använda den är en självklar del av deras ekonomiska ersättning.

Reglering

I ett sammanhang där missbruk av marknaden är utbrett och accepterat beteende inom näringslivet, och där gråzonen innehåller såväl legitima – om än etiskt dubiösa – beteenden som av domstol bedöms som brottsliga, blir uppgiften att finna lämpliga regleringsmekanismer nästan underordnad behovet av att återupprätta regleringens legitimitet. Utöver differentieringen av manschettbrottslighet mellan den som begås för egen vinning och den som begås för företagets bästa, får vi nu ytterligare en differentiering. Ska regleringar riktas inåt mot företagen och de finansiella marknaderna, eller ska de riktas utåt för att stärka förtroendet för den finansiella marknaderna för investerare, nu och i framtiden?

De flesta regleringstekniker har udden riktad mot enskilda individers agerande, och den övervägande delen av regleringsteorin är också orienterad mot individuell reglering.[12] De flesta teorier kan kallas ekonomiska teorier, som utgår från en klassisk modell grundad på tanken att laglydnad beror på upptäcktsrisken och sanktionens utformning. Denna stramt ekonomiska modell har efterhand mjukats upp och tar nu också hänsyn till sociala sammanhang

[11] Neil Batson, juridisk expert i konkursutredningen för Enron Corp. överlämnade sin rapport till domstolen den 5 mars 2003. Den visade att CitiBank hjälpt Enron med 3,83 miljarder dollar och därmed tillhandahållit nödvändig likviditet för flera misstänkta transaktioner. Rapporten visar att aktörerna kring Enron deltog med uppsåt, full kunskap och med avsikt att bedraga. Den amerikanska konkursdomstolen kom den 28 juni 2003 med sitt besked om hur ansvarsbördan för konkursen ska fördelas mellan banker, redovisningsföretag och advokater.

[12] Det finns en omfattande litteratur i området. Webley (2002) gör en grundlig genomgång av regleringar i näringslivet; jag följer hans analys.

och andra aktörer (spelteori, statusförlust, förändrat myndighetsbeteende etc). Men den individorienterade modellen beaktar inte gråzonssituationer. Här blir ekonomisk teori mindre värdefull eftersom den utgår från att alla individer är medvetna om att de begår en kriminell handling.

Även alternativ regleringsteori fokuserar fall där regelbrottet bedöms vara medvetet. Men det finns andra sätt att betrakta individens beteende som kan inbegripa gråzonsbeteende. Utifrån Steven Kelmans (1981) typologi över regelefterlevnad kan vi se att människan följer lagar på grund av samtycke, identifikation och internalisering. Samtycke innebär helt enkelt att man följer lagen även om man inte själv tror på den (compliance). Identifikation innebär att man lyder regeln för att någon man respekterar eller beundrar gör det (imitation). Internalisering innebär att man följer regeln därför att man sympatiserar med den. Lagstiftaren vill självfallet att laglydnad ska baseras på internalisering, så att beteende, idéer och värden delas av alla och upplevs som moraliskt riktiga.[13] Det är samtidigt uppenbart också för lagstiftaren att lagstiftning i en komplex och fragmenterad verklighet sällan har sådan legitimitet att alla – eller ens majoriteten – internaliserar lagstiftningens bakomliggande intentioner. Smith & Kinsey's (1987) angreppssätt till regelefterlevnad erbjuder en ny inriktning. De försöker att förstå kontexten som förstärker laglydigt beteende och inte bara de faktorer som bidrar till att man kringgår lagens intentioner och mål. De menar att möjlighet, socialt nätverk och signifikanta grupprocesser är av yttersta vikt för varför man följer lagen eller inte.

Vad betyder denna kunskap för regleringen av finansiella marknader? En viktig modell som bygger på en responsiv syn på rätten har introducerats av Ayers & Braithwaite (1992) och kallas "responsiv reglering". Den presenteras som ett slags regleringspyramid, där grunden utgörs av självreglering och samförstånd. I pyramidens topp finns ett strängt sanktionssystem som myndigheterna är fullt beredda att använda. Sanktionshotet pressar ner preferenserna mot pyramidens botten, men mellan hårda sanktioner och total självreglering finns många varianter, som påtvingad självreglering eller automatisk reglering med godtyckliga sanktioner.

Denna modell förefaller passa ganska bra för att reglera finansmarknadernas gråzonsbeteende, samtidigt som den driver rättssystemet i en riktning mot ökad responsivitet, det vill säga att rätten blir mer flexibel och därigenom bättre kunna anpassas till nya situationer. I en diskussion om vilka rättsregler man ska använda för att förhindra finansiella brott använder sig Anthony Ogus (2002) av regleringsregimer: straffrätt, civilrätt, offentlig rätt

[13] Detta är en typ av integration som finns i det som Habermas kallas livsvärlden. Social integration i livsvärlden är beroende av en typ av moralisk integration där individer kommer överens om hur beteenden bäst reglerar. Detta sker genom kommunikativ handling. Problem uppkommer inom regleringen inom den ekonomiska sfären där systemtänkandet eftersträvar en strategisk eller en instrumentell handling. man kan hävda att regleringsmisslyckanden helt beror på att individerna i den ekonomiska sfären strukturerar sitt beteende enligt en livsvärldslogik och helt enkelt anpassar sig till de värderingar som finns i deras närmiljö.

och förvaltningslag. Enligt Ogus kan de flesta rutinärenden handhas av vederbörande myndighet eller tillsynsorgan. Det finns också en instans för reglering genom skadeståndsregler. Endast undantagsvis ska det straffrättsliga systemet behöva tas i anspråk.

Bevisning och rättssäkerhet är sammanvävda i Ogus modell, vilket är viktigt. Ju allvarligare en rättslig process är, desto större är rättssäkerheten för de åtalade. En myndighet kräver inte så mycket bevisning för att åtgärda en rutinöverträdelse. Om individen överklagar till en nämnd måste bevisningen förstärkas så att olika möjligheter kan balanseras mot varandra. Går ärendet vidare till en tingsrätt och blir föremål för straffrättsligt prövning måste bevisningen utesluta alla tvivel, och därtill måste uppsåt anses fastställt.

Ogus kommer till samma resultat som Ayers & Braithwaite; man bör inte använda kraftiga sanktioner som första åtgärd. Men Ogus för också in ett kostnadsperspektiv på reglering i sin modell, och optimal efterlevnad blir för honom viktigare än perfekt efterlevnad. Administrativa myndigheter måste fastställa den optimala nivån i en balans mellan regleringskostnad och krav på efterlevnad. Det är bland annat just kostnadsaspekten som leder till att kriminalisering av många uppfattas som felaktig användning av regleringsinstrumentet. Ayers & Braithwaites hänvisar till en pyramidal verkställighetsmodell, med de minst kostsamma åtgärderna vid pyramidens bas.

I diagrammet ser vi hur en pyramidmodell inom en tillsynsmyndighet och inom straffrätt skulle kunna se ut.

Mjuk och hård reglering

Det ligger nära till hands att sätta likhetstecken mellan mjuk reglering och basen i Ayers & Braithswaites pyramid – det vill säga sanktionen varning – och hård reglering med toppen av pyramiden – sanktionen böter eller fängelsestraff. Men hård och mjuk styrning handlar också om individens acceptans av regleringen och regleringens upplevda legitimitet. Styrning är inte bara ett uppifrån kommande påbud som utifrån ekonomiska principer om kostnader bestämmer vilken grad av reglering som bäst åstadkommer laglydnad. Saknar regleringen legitimitet, till exempel om den i alltför hög ut-

sträckning avviker från gängse beteendenormer, kan inte ens hård reglering bli framgångsrik annat än under kort tid. En regleringsstrategi som utgår från förhållandet mellan kostnad och effektivitet har begränsad livslängd. När legitimiteten börjar urholkas upplevs resurserna som otillräckliga och kostnaderna ökar. Det är viktigt att varje diskussion om eller analys av regleringsstrategier måste utgå från en dynamisk modell för acceptans och normbyggande beteende.

Lindgren, Magnusson och Stjernquist (1971) utvecklar vad vi i dag skulle kalla mjuk och hård regleringsteori i en diskussion om tvingande och icke tvingande metoder. Som tvingande metoder anger de rättsliga sanktioner (straff, skadestånd och vite), förbud och tillstånd, ålägganden, inspektion, expropriation och andra tvångsförvärv av det offentliga och ogiltigförklaring av avtal med påföljd. Som icke tvingande metoder räknar den upp opinionsbildning, undervisning, konferenser, överenskommelser med intressegrupper, statlig kontraktspolitik, konkurrens från offentlig verksamhet, statsbidrag, långivning och skapande av goda kontakter.

Självreglering kan i viss mån sägas vara en form av mjuk reglering, i det att man med icke tvingande metoder försöker styra beteende. Kelmans modell (se ovan) föreslår tre olika former av regellydnad: följsamhet utan övertygelse, följsamhet genom imitation, följsamhet av övertygelse. Icke-tvingande påverkan som styrningsmetod bygger på att följsamhet grundas i internalisering av styrningens mål. Självreglering bygger på samma tankegång. De som tillhör en viss yrkesgrupp eller är involverade i en viss typ av verksamhet har ett egenintresse av att yrkesutövningen eller verksamheten tillgår på ett visst sätt. Självreglering har emellertid utvecklats till att använda sig av tvingande metoder, och inrymmer därför ofta både hård och mjuk reglering. Tvingande metoder består i det här sammanhanget oftast av uteslutning ur professionen och därmed ofta i realiteten yrkesförbud. I finansiella sammanhang betyder det att förlora licensen. Det är ett hårt straff som innebär att även självreglering har sin straffhierarki, och har behov av en högsta straffsats vid vissa typer av förseelser.

I andra sammanhang (Hetzler, 2003) visar jag att reglering av finansiella marknader genomgår tre olika faser. Den första fasen är en ”hård” reglering, som tillämpas ganska sällan, tillsammans med självreglering. I nästa fas tonas den straffrättsliga aspekten ned, samtidigt med att administrativ reglering introduceras. Tillsynsmyndigheten får här möjlighet att ge anvisningar och ta ut avgifter för administrativa fel. Tredje fasen förenar möjligheten av en civilrättslig process bredvid, eller i stället för, en straffrättslig process, med en aspekt av frivillig kontroll av tillsynsobjektet.

Vi har sett reglering intensifieras under 1990-talet. I flera länder tillämpar man hårda och mjuka metoder i samma reglering . Samtidigt har de grå zonerna ökat i antal och omfattning. En rad försök har gjorts och görs fortlöpande att förändra tillämpningspraxis för vad som är lagligt och vad som är olagligt. Information som är nödvändig inför en investering på finansmarknaden behandlas inte på samma sätt som information till konsumenten inför köp av en viss produkt. Starka krafter inom de finansiella marknaderna

motarbetar reglering, man vill till varje pris behålla informationsfördelen. I Sverige accepteras inte den utveckling som finns i andra länder, med USA i spetsen, och det handlar inte primärt om regleringsnivåer, det vi tidigare diskuterat i termer av pyramid. Det som ser ut som en pyramid är inte byggt för att fungera som en reaktionshierarki, utan snarare med simultana reaktioner. Jag kallar detta för *blanket approach*. Man använder sig av hård reglering, med hårda straff, i pyramidens topp, tillsammans med mycket mjuk reglering vid dess bas. I den situationen blir det den reglerade enheten som har ansvaret att begränsa regleringens effekter. Kan man begränsa sanktionen vid missbruk eller gränsöverskridande till en varning så representerar det en framgång. Innebär det att företaget eller en högt uppsatt finansansvarig plötsligt blivit normativt inriktad? Den mer sannolika reaktionen är att man försöker hitta nästa svaghet i regleringen, nästa gråzon.

Teorin inom dagens finansreglering ska inte diskuteras i termer av regleringspyramid, vare sig i Sverige eller – teoretiskt – i andra länder. Pyramidmetaforen passar in när en reaktion på lägre nivå utesluter reaktioner på högre nivåer. Sanningen är att samtliga sanktionsmöjligheter kan användas tillsammans och/eller samtidigt, ofta som ett hot mot tillsynsobjektet för att stärka tillmötesgåendet gentemot olika myndigheter. I en sådan situation kan tillsynsobjektet ingå en överenskommelse med tillsynsmyndigheten och acceptera en form av sanktion om en annan uteblir. Fördelen för regleringsmyndigheten är betydande, särskilt i situationer där bevisläget är kärvt. Fördelen för den misstänkte är att hela processen kan avslutas snabbt och dessutom smärtfritt, det vill säga utan ett formellt erkännande av skuld.[14]

En intressant aspekt av finansiell reglering är att studera hur regleringsinstrumenten reagerat på de finansskandaler som avslöjades under 2001 och 2002. Den största redovisningsskandalen i USA:s historia är ett bedrägeri som kostat investerare miljarder dollar och som lett till USA:s största konkurs. Företaget ifråga är telekommunikationsföretaget WorldCom, och dess CFO, Scott Sullivan, står åtalad för att ha beordrat revisorerna att flytta ut kostnader ur bokslutet, så att företagets årsrapport skulle ge intrycket av ett vinstgivande företag, medan verkligheten var att WorldCom gick med förlust det året. Ursprungligen gällde åtalet mot Sullivan värdepappersbedrägeri och inlämnande av falska uppgifter om finansiell situation till tillsynsmyndigheten. Sullivan har förklarat sig oskyldig till anklagelserna. I april 2003 vidgades åtalet till att också omfatta bankbedrägeri och osant intygande – Sullivan lämnade missvisande eller felaktiga uppgifter till en rad banker i syfte att

[14] Inom finansiell reglering har ”plea bargaining”, förhandlingserkännande, tagit en speciell form i USA. SEC har inte möjlighet att använda straffrättsliga åtgärder, utan måste överlämna fallen till federal åklagare. Många gånger har åklagaren inget intresse av att få igång brottmålsprocessen. SEC har genom civila domstolar möjlighet att använda sig av böter, domstolsföreläggande, indragning av tillstånd etc, det Lindgren (referens) anser vara ”hård” reglering. SEC kan dock alltid använda hotet att överlämna ärendet till rättsvårdande myndigheter för utredning och åtal för att åstadkomma en överenskommelse om höga böter i stället. Härigenom bygger SEC upp en normativ gräns för vad de betraktar som överskridande beteende inom finansmarknaden.

ta upp lån till företaget – vilket, om han fälls, kan lägga ytterligare 120 år på Sullivans förväntade fängelsestraff. Fyra andra anställda från WorldCom har redan erkänt brott. Utöver de straffrättsliga åtalen har Sullivan och flera andra i företagets ledning stämts i en grupptalan för alla aktieägare. SEC har stämt hela företaget. När det gäller WorldCom har alla nivåer i pyramiden reagerat samtidigt.

Är *blanket approach* en framgångsrik regleringsstrategi? Det är svårt att ge ett entydigt svar på den frågan. Men om man använder pyramidmodellen på ett blanket-sätt, det vill säga alla nivåerna på en gång, eller höjer hotnivå genom att använda alla sanktioner simultant, så måste först alla nivåerna vara aktiverade. Det som saknas i Sverige, men som är väl utbyggt i andra länder, är pyramidens mellansteg. Den administrativa regleringen och de lindrigare sanktioner som finns, eller som kan tillskapas, för att ge överträdarna gult kort och påverka motivbyggande inom den finansiella sektorn har inte använts i någon större utsträckning i vårt land.[15]

Administrativa sanktioner förefaller vara det bästa sättet att minska de grå zonerna och att övertygande visa var normativa demarkationslinjer ska dras. Alla gränser måste nämligen testas där det finns anledning att i vinningssyfte vidga gråzonen. Av det skälet måste tillsynsmyndigheterna vara experter också på social styrning, och låta finansiell information bli föremål för samma gedigna styrning som i vilket annat konsumentområde som helst.

Sverige i dag

I utredningen *Framtida finansiell syn* (SOU 2003:22) görs en genomgång av Finansinspektionens roll och resurser (FI 2002:8) som tillsynsmyndighet. Mot bakgrund av den finansiella sektorns förstärkta roll i samhällsekonomin, nya internationella regelverk inom EU, och en ny roll för tillsynsmyndigheter att agera proaktivt och förebyggande, har utredningen kommit fram till att Finansinspektionen ska delegera allt större delar av tillsynsområdet till självreglering. Finansinspektionens roll som grindvakt i förhållande till utrednings- och förundersökningsverksamhet vid insiderbrott och kursmanipulationer ska avskaffas, och tillsynen av kommande redovisningsregler och av revisorer och revisionsföretag ska skötas av andra myndigheter.

Utredningen hävdar att delegerad tillsyn representerar en ny typ av självreglering och innebär ”en mycket betydande skillnad mot den typ av självreglering som hittills präglat den svenska värdepappersmarknaden – någon självreglering i den hävdvunna meningen kommer alltså inte att kunna fortleva för de områden som berörs av de nya europeiska regelverken” (sidan 89). Med detta menar man att tillsynsmyndigheten kommer att ha det yttersta ansvaret, men hur ska detta fungera när myndigheten saknar en aktiv kon-

[15] Finansinspektionen har möjlighet att utkräva avgifter för vissa försummelser, till exempel för sen anmälning av förändrat ägande av värdepapper för en person med insiderstatus. Däremot har NO med hjälp av Konkurrenslagen byggt upp ett ansenligt administrativt åtgärdsbatteri med kraftiga sanktioner, vilket haft påtaglig inverkan på kartellbyggandet.

trollorganisation? Här ger utredningen ingen vägledning. Den argumenterar för delegering av tillsynsuppgifterna så långt det är möjligt ”eftersom det ger möjlighet att ta tillvara de positiva inslagen i den hittillsvarande självregleringen och att befintliga resurser och kompetens utnyttjas” (sidan 90). Men utredningen blir vag när den talar om att myndigheter ska ha ”erforderliga befogenheter och sanktionsmöjligheter visavi de organ till vilka tillsynsuppgifter delegerats” (sidan 90).

Det är intressant att notera hur det formella tillsynsorganet reagerade när New York-börsen offentliggjorde att man i självsanerande syfte utredde att specialistmäklare på NYSE:s (New York Stock Exchange) golv fungerade som ”frontrunners”, det vill säga mäklare som handlar aktier utan att ha en kundorder, vilket är olagligt. SEC meddelade att de avsåg att omgående göra en egen utredning, inte bara om mäklaren och dennes anställda, utan också av börsen själv och dess tillsynsverksamhet.

Det krävs mer analys av sanktionsmöjligheterna innan man, som utredningen om finansiell tillsyn i Sverige gör, förespråkar en kraftig delegering av tillsynen. Direktivet till utredningen var att *”utredaren ska även överväga på vilket sätt Finansinspektionen kan få ett större inflytande och ansvar över självreglering”* (Kommittédirektiv Dir. 2002:94). Direktivet understryker behovet av att granska utrymmet för självreglering och hur stor roll denna ska ha i framtiden. Vidare utgår man från en starkare roll för Finansinspektionen i förhållande till finansmarknadens aktörer och självreglerande organ (sidan 147) och betonar att Finansinspektionen har ett ökat krav att utveckla en mer riskfokuserad och stabilitetsinriktad tillsyn. Utredningen har i stället valt inriktningen att ”utifrån en diskussion om den finansiella tillsynens grundläggande mål och uppgifter, identifiera de områden där FI har en naturlig uppgift att verka” (sidan 21).

Det får anses som anmärkningsvärt att utredningen backar från behovet att utöva tillsyn och kontroll över den finansiella marknaden. För att bygga vidare på pyramidmetaforen när det gäller regleringsmodeller kan man tala om det nya utredningsförslaget som en ”segelbåtsmodell”, det vill säga blott en båt med mast, där det pyramidformade seglet aldrig kommer till användning. Hela konstruktionen förlitar sig på, och använder enbart, åror.

Modellen väcker viss oro. Analysen av möjligheterna att delegera tillsyn påminner inte så lite om de tankegångar man finner som rationalitet inom de grå zonerna. Utredarna återkommer gång på gång i rapporten till att det är fråga om svåra avvägningar mellan stabilitet och konkurrens, mellan att skydda konsumentintresset och förnyelseförmågan och dynamiken: ”Ett finansiellt system som varken är stabilt eller erbjuder gott konsumentskydd kan inte uppfattas som effektivt. Å andra sidan kan ett system där stabiliteten och konsumentskyddet skapas genom rigida och konkurrenshämmande regleringar ha svårt att uppnå rimliga krav på effektivitet, eftersom förnyelseförmågan och dynamiken hämmas. Följaktligen innefattar målen för tillsynen komplexa avvägningar” (SOU 2003:22, sidan 24).

Utredningens ställningstagande är att följande områden kan bli föremål för delegerad reglering och kontroll, i enlighet med EU-direktivet: prospekt,

öppenhetskrav, emittenter, investeringstjänster, uppköpserbjudande. Motiveringen för delegerad tillsyn påminner om argument för att rättfärdiga gråzonsbeteende: ”Frånsett det klart uttryckta förbud mot annat än övergångsvis delegation av tillsynsuppgifter som införts i prospektdirektivet, kan alltså konstateras att det på flertalet områden inte är entydigt i vilken utsträckning och i vilka former ett land kommer att tillåtas överlämning eller delegera ett normerings- och tillsynsansvar till privat organ. Här som ofta annars torde det rimliga förhållningssättet vara att utifrån de intentioner och mål som EU-regelverken uttrycker hitta en nationell tillämpning som på ett så effektivt och rationellt sätt som möjligt kan bedömas leda fram till dessa mål. Sedan får erfarenheterna utvisa om det blir nödvändigt att modifiera lösningarna” (SOU:2003:22, sidan 89).

I Sverige har man med den mjuka styrningsmodellen alltid till viss del förlitat sig på självreglering, åtminstone som en bas. Men det nya förslaget går mycket längre än så. Genom att överlämna verksamheter som med fördel kunnat placeras på en administrativ mittennivå till självreglering och straffrättslig reglering vill man överge den kontrollstrategi som innefattar aktiv myndighetsutövning som en levande del. *Blanket approach,* där de olika nivåerna i pyramiden kan slå till samtidigt i ett försök att öka samförståndet mellan regleringsobjektet och myndigheten, blir aldrig aktuell inom ”segelbåtsmodellen”. Risken är snarare överhängande att denna regleringsmodell så småningom bättre passar in på beteckningen ”ubåtsmodell”. Synliga blir bara de få fall som når in i det straffrättsliga området.

Samtidigt som utredningen om Finansinspektionens roll och resurser arbetat med sitt förslag, arbetar en Förtroendekommission, som tillsattes i september 2002, med att stärka förtroendet för svenskt näringsliv. Senast den 31 mars 2004 ska ett förslag ligga klart. Kommissionens ordförande, förre finansministern Erik Åsbrink, lät nyligen meddela att Förtroendekommissionen anser att självreglering har allvarliga brister (Dagens Nyheter, 2003-05-06). Förtroendekommissionens lösning av problemet är en variant på den sk ”Combined Code” som används i Storbritannien, med Finansinspektionen som huvudman men där man siktar på att skapa en uppförandekod som näringslivet ska ansluta sig till. ”’Combined Code’ är ett regelverk som anger de viktigaste principerna för börsnoterade brittiska företag. Där talas om hur styrelserna ska sättas samman och arbeta, vilken funktion bolagsstämman ska ha, vad som ska gälla runt ersättningar till ledande befattningshavare, med mera” (ibid).[16]

Bilden av framtida svensk finansmarknadsreglering är otydlig. En utredning talar om minskad myndighetsreglering, ökad självreglering och en styrning mot straffrättslig reglering. En annan argumenterar mot självreglering och kommer i stället med en annan variant på självreglering, den brittiska.

[16] Hur väl det systemet fungerar illustreras av att den brittiske näringslivsministern Patricia Hewitt nyligen hotat med lagstiftning för att få ner ersättningar och bonus till ledande befattningshavare inom näringslivet, som alltså trots kodex allt oftare når oacceptabla nivåer (källa: BBC News).

Vi får i detta osäkra läge nöja oss med att konstatera att självreglering tycks ha blivit honnörsord i debatten på senare tid, men att sista ordet om Finansinspektionens framtida roll ännu inte är sagt.

Slutsats

Sverige, liksom andra länder i Europa och världen i övrigt, har ägnat stor uppmärksamhet och möda åt reglering av näringslivet, och av de finansiella marknaderna i synnerhet. Marknadsmissbruket och dess vidare sociala och etiska konsekvenser har drivit fram en stundtals långt driven reglering av marknaden. Men också regleringar kan misslyckas, och de avancerade kapitalistiska staterna i västvärlden har under tiden efter andra världskriget tjänat som laboratorier för experimentell reglering. Reglering, avreglering, återreglering (Vogel, 1996) – allt har provats någonstans vid någon tidpunkt. Det kan vara på sin plats att här försöka sammanfatta kunskapsläget när det gäller vilka regleringsformer som verkar kunna fungera för finansmarknadsreglering, och vilka som övertygande visats inte uppnå sina syften.

Låt mig inledningsvis slå fast att det inte finns några säkra slutsatser att dra om hur man bedriver framgångsrik reglering av ekonomisk verksamhet. Det är ingen extakt vetenskap. Regleringserfarenheterna hittills har dock gett upphov till vissa mer allmänt formulerade riktlinjer. En sådan grundläggande insikt är att fri ekonomisk verksamhet, och därmed också finansiell verksamhet, inte kan reglera sig själv. En annan generell kunskap som går igen i all samtida regleringsteori är den pyramidala metaforen för regleringars utformning och sanktionernas hårdhet. Pyramidens logik är enkel: den varnar, samtidigt som den betonar samhällsnormen. Den är pedagogisk, i det att den anger utrymmet såväl som gränserna, både för regleringen och för det reglerade beteendet.

Det reglerade området här är finansmarknaden, och den däri pågående verksamhetens natur är mångskiftande, stadd i ständig förändring, ständigt påverkad av händelser och utveckling i andra fält på marknaden, i politiken, lokalt, globalt. Det är uppenbart att regleringsformerna kommer att reflektera luddigheten i regleringsobjektet. Ett av de riktigt stora problemen härvidlag är de grå zoner som diskuterats ovan, alltå ”laglösa” avsnitt där val av handlingsalternativ inte alltid kan relateras till ”lagligt” eller ”olagligt”, och ibland inte ens till ”rätt” eller ”fel”. I de grå zonerna är målkonflikten som tydligast. Där kolliderar verksamhetsmålet att skapa och förmera kapital med regleringsmålet att bibehålla ett slags humanistiskt och etiskt ideal i denna strävan, och där präglas tillvaron av undanglidande manövrar, ständiga tester av var gränserna går och försök att vidga respektive snäva in handlingsutrymmet.

Det allvarliga är att beteendet i gråzonen kan få, och historiskt har fått, vittgående konsekvenser på hela marknadsekonomin och därmed samhällsekonomin och det sociala livet. Allt mer resurser läggs på att utveckla ljusskygga tekniker, i syfte att lura regleraren, dölja förluster eller vinster, höja aktiepriset och så vidare. Nyckelordet i detta sammanhang är information:

förtiga, förvanska, förhärliga, tidigare- eller senarelägga – vad man än gör med informationen har man ett syfte och man uppnår en effekt. Samtidigt är företagsinformationen aktieinvesterarens enda vägledning vid köp och försäljning, oavsett om det är en individ eller en institution. Genom att manipulera informationen kan man styra investerarbeteendet som man vill, och ibland kan detta allvarligt skada både ekonomin och förtroendet för marknaden och dess aktörer.

Min slutsats är tvåfaldig. För det första att regleringsteorin måste utvecklas till att också ta hand om gråzonsbeteenden. Målkonflikten får ett tydligt uttryck när beteenden som belönas och kallas kreativt av näringslivet och den fria marknaden, av regleringsmyndigheten bedöms som bedrägligt och straffbart. Det självklara rättssäkerhetskravet förutsägbarhet är förvisso inte på plats i detta möte mellan rättsapparaten och marknaden. För det andra att självreglering uppenbart inte är ett svar på det problemet. Här krävs såväl en teoretisk utveckling som en praktisk anpassning av regleringsstrategin och -instrumenten till den rådande situationen. Det är omöjligt för nationalstaten att i dagens globala samhälle bygga upp en stark administrativ tillsynsmyndighet med en bred arsenal av civila straffsanktioner och andra tvingande rättsliga medel, om den samtidigt ska arbeta som intern reglering och använda sig av straffrättsliga sanktioner.

Teoretiker anlitar metaforen ”pyramid”: regleringen ska ha en bred bas av mjuka metoder för att få fram lagenligt beteende, normativ korrekthet; på en mesonivå används administrativa sanktioner; i toppen – i sista instans – kommer stramare straffrättsliga sanktioner till användning mot grova eller upprepade förseelser. Det finns problem med att använda denna metafor. En pyramidal reglering fungerar inte som en kedjereaktion, och vid finansiellt missbruk bör alla nivåer fungera samtidigt för att man ska uppnå resultat redan på lägstanivån.

Referenser

Ayres, I. och Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation*. Cambridge: Cambridge University press

Braithwaite, J. (2001). *Tax compliance by the very wealthy: red flags of risk*. Canberra: ANU/ATO Centre for Tax system Integrity Working Paper no 22.

Freidson, E. (1970). *Professional Dominance*. Chicago: Aldine.

Heckscher, S. (1983). Kampen mot ekonomisk brottslighet – debatt och åtgärder. *Svensk Juristtidning,* No. 1:14-30.

Kelman, S. (1981). *Regulating America, Regulating Sweden: A Comparative Stgudy of Occupational Safety and Health Policy*. Boston: MIT Press.

Korsell, L. (1997). Forskning om ekonomisk brottslighet i Sverige. I *BRÅ-rapport 1997:7. Forskning om ekonomisk brottslighet*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.

Korsell, L. (2000). Ekobrott, liksom! *Svensk Juristtidning*. No. 85.

Larsson, B. (2001a). What is 'economic' about 'economic crime'?I *BRÅ- Report 2001:1 White-Collar Crime Research. Old Views and Future Potentials*. Lindren, S.-Å (red.). Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Larsson, B. (2001b). *Bankkrisen, medierna och politiken*. Göteborg: Göteborgs universitet.

Lindgren, L., Magnusson, D. och Stjernquist, P. (1971). *Sociala styrningsformer*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.

Lindgren, S-Å. (2000). *Ekonomisk brottslighet. Ett samhällsproblem med förbinder*. Lund: Studentlitteratur.

Lindstrom, D. (2002). Historical perspectives on Economic Crime. A Contribution Based on Swedish and International Examples. Paper presented at Linköping International Conference on Economic Crime. August 25–27, 2002.

Mann, K. (1985). *Defending White-Collar Crime: A Portrait of Attorneys at Work*. New Haven, conn.: Yale University Press.

Ogus, A. (2002). Enforcing Regulation: Do We Need the Criminal law.Paper presented in Linköping. International Confrence on Economic Crime, August 25–27, 2002.

Persson, L.G.W. (1986). *Kampen mot eko-brotten*. Del 1. Polisen. Brå Forskning 1986:3. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Reich, N. (1983/84). Den Amerikanska teorin om reglering. I *Tidskrift för rättssociologi*. Vol 1 1983/84 nr.2.

Sharpe, J. A. (1984). *Crime in Early Modern England 1550–1750*. London.

Stjernquist, P. (1976). *Laws in the Forest*. Lund: LiberLäromedel/Gleerups

Styles, J. (1983) Embezzlement, industry and the law in England 1500-1800. I Berg, M., Hudson, P. och Sonenscher, M. (red), *Manufacturing in town and country before the factory*. Cambridge.

Vogel, J. (1974). Taxation and public opinion in Sweden: an interpretation of recent survey data. *National Tax Journal,* 27 499–513.

Vogel, S. (1996). *Freer Markets, More Rules.Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
Webley, P. (2003). Tax compliance. I *Economic Crime* (ed. Applegren, L., Sjögren, H. and Skogh, G.) utkommer under 2003.

Del 4: Den offentliga sektorns åtgärder

SERVICETRAPPAN – TULL OCH NÄRINGSLIV I PARTNERSKAP
FÖR BROTTSFÖREBYGGANDE INSATSER
AV DAN-EDDIE NIELSEN

EN DESKRIPTIV ARTIKEL OM PEK, PREVENTIV EKONOMISK KONTAKT
AV LARS ELMQUIST

SKATTEKONTROLLENS PREVENTIVA EFFEKT KAN MÄTAS OCH FÖRBÄTTRAS!
AV HÅKAN MALMER

Servicetrappan – Tull och näringsliv i partnerskap för brottsförebyggande insatser

AV DAN-EDDIE NIELSEN

Tullen kunde efter det att Sverige gick med i EU skönja nya trender i den storskaliga smugglingen. Tullverkets strategi är därför att arbeta tillsammans med företagen, och på så sätt nå högre kvalitet i kontrollarbetet, samtidigt som den legala trafiken störs minimalt.

Genom Servicetrappan® och MoU-programmet (Memorandum of Understanding) kan tullbrottslighet förebyggas eller stoppas. Servicetrappan är ett slags systemstöd för tillämpningen av de omfattande och bitvis komplicerade EU-bestämmelserna för import och export. Den består av fem steg, där företagen väljer nivå på service och förenkling utifrån den egna verksamhetens förutsättningar. Den MoU-överenskommelse som görs mellan företaget och tullen innebär att man kommer överens om gemensamma förebyggande åtgärder mot den allvarliga gränsöverskridande tullbrottsligheten. Tullen och företaget gör tillsammans bedömningar av smugglingsrisker i företagets tullrelaterade verksamhet. Drygt 140 företag befinner sig i dag på olika steg i Servicetrappan. Det finns redan flera exempel på stora beslag som tullen sannolikt inte hade kunnat göra utan detta samarbete med näringslivet.

Författaren menar att det finns många intressanta utvecklingsmöjligheter inom MoU-området för att förebygga brott även inom andra verksamheter än tullens.

Inledning

För några år sedan sa en god vän till mig ”Det där med tull, det är ju ingen bra affärsidé numera. Vi ska ha frihandel och då är ni bara ett handelshinder”[1]. Det tog hårt i ett tullarhjärta, jag började argumentera för hur bra Tullverket är och alla de samhällsnyttiga insatser vi gör. Men, vännen hade

[0] Jag vill tacka Rickard Bengtsson, Tullverkets huvudkontor och Hans Terner, Tullverket västsvenska regionen, för deras språkliga och sakkunniga granskning av artikeln.

[1] Handelshinder är alla slags myndighetsåtgärder som hindrar eller försvårar handel med varor och tjänster, såväl vid import som export. Som handelshinder räknas också sådana åtgärder som hindrar investeringar länder emellan. Källa: Kommerskollegiums hemsida, www.kommerskollegium.se

ju lite rätt i varje fall. Världshandelsorganisationen (WTO) har som en av sina främsta uppgifter att främja världshandeln[2], bland annat genom att hitta vägar för att riva handelshindren globalt.

Tullväsendet har alltid haft stor betydelse, historiskt sett, och tullyrket är mycket gammalt. Tullen nämns på flera ställen i Bibeln, ibland på ett mindre smickrande sätt, som i Matteus 21:31: *"Publikaner och horor skall gå in i Guds rike men inte ni"*. Matteus lär ha arbetat inom tullen, och dog sedermera martyrdöden. Han är nu tullarnas helgon! Publikaner, den tidens tullare, hade dåligt rykte och nämndes i samma andetag som syndare och prostituerade. Publikanerna arrenderade rätten att för romarnas räkning driva in skatter och tullar i Israel. De var allmänt föraktade och ansågs av judarna som korrumperade.

På 1600-talet befann sig Sverige i ständiga krig under flera regenter, bland andra Gustav II Adolf. Det behövdes mycket pengar för att försörja krigsapparaten och tullintäkterna var därför viktiga. I början av 1630-talet utgjorde tulluppbörden hela 30 procent av landets totala inkomster.[3] Den tidens svenska ämbetsmän och tullchefer var moderna och framsynta i frågor gällande tullväsendet, precis som romarna på Jesu tid. Man lät helt enkelt privata företag få arrendera rätten att driva in tulluppbörden. I dag skulle samma sak kallas för "outsourcing"…

Denna historik är intressant, för tullare har alltid varit påhittiga och innovativa, i stort som i smått. Det är ingen slump att just tullen uppfunnit Servicetrappan, ett tullsystem för partnerskap mellan tull och näringsliv. Den allmänna bilden av tullen har också i positiv mening förändrats på senare tid. Tullen skyddar liv, hälsa och miljö och hjälper näringslivet att blomstra. Sedan får vi leva med nidbilden att vi skulle dricka upp den beslagtagna spriten på våra personalfester! Det har nog har sin förklaring i myter som är inpräntade i folksjälen genom århundraden, som omedvetna arv i vårt kristnade samhälle.

Före och efter EU

När man ska beskriva den svenska tullen i modern tid, är det lämpligt att tala om tiden före och efter EU-inträdet år 1995. Före medlemskapet bestämde Sverige i stort sett själv över sin handelspolitik. Vi var som nation i vissa fall knuten till dåvarande EG, bland annat genom frihandelsavtal inom olika varuområden. Sverige hade börjat undanröja vissa nationella handelshinder under åttio- och nittiotalen, importlicenserna för textilier och andra varugrupper försvann nästan helt. Vi fick ett relativt enkelt nationellt regelverk för import- och exportverksamhet. Under samma period utvecklade Tullverket tulldatasystemet (TDS) för att förenkla hanteringen av tulldeklarationer och skapa möjligheter för företagen att lämna sina tulldeklarationer elektroniskt.

[2] "…Its [WTO:s] main function is to ensure that trade flows as smoothly, predictably and freely as possible." Källa: WTO:s hemsida www.wto.org/

[3] *Tullverket 1636–1986*, Tullens jubileumsbok .

EU-medlemskapet innebar en rejäl kursändring för svenskt vidkommande. Sverige skulle nu börja tillämpa ett komplicerat regelverk, som i många avseenden var helt främmande för svenska förhållanden. Många import- och exportföretag var nästintill chockade över de strikta och ibland svårbegripliga bestämmelserna som följde med EU-medlemskapet. Regelverket[4] som svensk tull skulle börja tillämpa är uppbyggt på ett annat sätt än det vi är vana vid. Det saknar förarbeten som stöd och ledning för tillämpningen. I princip ska bestämmelserna tillämpas bokstavligen. De första åren efter medlemskapet kritiserades tullen av näringslivet för att vara alltför nitisk och bokstavstrogen utifrån regelverket. Exportförfarandet var ett sådant område som ansågs byråkratiskt och verklighetsfrämmande. Det var ingen lätt tid, varken för näringslivet eller för oss i tullen, och våra relationer var periodvis rätt så ansträngda.

EU-medlemskapet drev fram en ny nationell klareringsstrategi för hur tullen skulle ta till vara såväl Sveriges som EU:s finansiella och handelspolitiska intressen på bästa sätt. Klareringarna[5] skulle ha fullgod kvalitet och tulluppbörden vara säker. Arbetet skulle bedrivas effektivt och enkelt, genom att använda förenklade förfaranden med hög grad av elektroniskt uppgiftslämnande via TDS. Följande citat är hämtat från klareringsstrategin 1997, och var (och är fortfarande) ett av regeringens målområden för tullverksamheten.

> *Att vid fullgörande av sina* [tullens] *uppgifter verka för att kostnaderna för tullprocedurer minimeras både för näringsliv, allmänhet och inom Tullverket samt tillhandahålla god service så att den legitima handeln med tredje land underlättas i största möjliga utsträckning och att det legitima varuflödet inom EU inte hindras.*

Utifrån den nya klareringsstrategin införde Tullverket också en ny förenklad klareringsmodell baserad på riskanalys som arbetsmetod. Klareringsmodellen var ett resultat av flera års utvecklingsarbete inom ramen för Tullverkets så kallade RISK-projekt. Under utvecklingsarbetet föddes tankegångar om ett nytt tullsystem för ökad service, kvalitet och effektivitet för näringslivet. I september 1998 tillsattes en projektgrupp vars uppdrag var att ytterligare utveckla idéerna kring ett nytt tullsystem. Resultatet av projektarbetet kom att presenteras som ett system med olika kvalitetsnivåer i tullrutinerna hos företagen. Nivåerna beskrevs som trappsteg, där företagen själva fick välja på vilket steg man ville hamna. Idén med Servicetrappan hade fötts. Vid denna tid utvecklades smugglingen i en oroande riktning som pekade på behovet av nytänkande.

[4] Framförallt tullkodex (EEG) nr 2913/92 och tillämpningskodex (EEG) nr 2454/93.

[5] Tullverkets tillämpning av det materiella regelverket och procedurreglerna vid import och export.

Gamla och nya problem

Grundförutsättningar för smuggling och andra tullbrott är att det finns tullar, pålagor eller restriktioner på varor vid import eller export. Tullverket kunde efter EU-medlemskapet skönja nya trender i den storskaliga smugglingen. Legala transporter, såväl från andra EU-länder som från tredjeland, utnyttjades för omfattande smuggling av alkohol och cigarretter. Beslag på tusentals liter alkohol och miljontals cigarretter i enskilda sändningar var inte ovanligt. Beslagssiffrorna sköt i höjden och beslagsrekorden slogs varje år. De som utnyttjades för den omfattande smugglingen var transportföretag och importörer. I nästan samtliga uppdagade smugglingar var företagen helt oskyldiga. Deras namn användes för att ge legitimitet åt smugglingssändningarna. Detta var, och är fortfarande, ett problem för såväl tullen som företagen. Något måste göras.

Ett annat problem är det man i tullen kallar för tullrelaterade ekonomiska brott. Det kan omfatta alkohol och cigarretter, men det är också olika tullbedrägerier som sker genom att oriktiga eller vilseledande uppgifter lämnas i tulldeklarationer. Regelverket är krångligt och omfattande, och sådana förutsättningar brukar bädda för fusk. Reglerna är skapade för att skydda den inre marknadens aktörer och EU:s ekonomiska intressen. Därför finns begrepp som antidumpingtullar, tullkvoter och tullförmåner. Ett par exempel på varugrupper som var populära att fuska med är visst matris och matolja. Antingen smugglade man riset rakt av eller så deklarerade man det på ett ”billigare” statistiskt nummer i tulltaxan. Inom EU finns producenter av dessa varor och därför har det skapats relativt höga tullmurar som skydd för den interna produktionen.

Tullverket vill arbeta med företagen för att motverka både storskalig smuggling och tullrelaterade ekobrott. Det handlar således om att dels eliminera risken för utomstående att missbruka lastenheter för smuggling, dels om att alla företag ska deklarera sin import rätt.

BEGRÄNSNINGAR I TRADITIONELLT TULLARBETE

Tullen gör varje år fysiska kontroller i mindre än en procent av de totala flödena av gods, transportmedel och personer in eller ut ur landet. Samtliga flöden ökar i volym för varje år, även om det kan ske temporära nedgångar. Godstransporter sker snabbare, transportlogistiken utvecklas ständigt, e-handeln förväntas öka och ”världen krymper”. Nya former av grov kriminalitet kommer närmare vårt land. Oroshärdar i länder, krig och nöd, är förhållanden som utgör starka drivkrafter för smuggling och annan gränsöverskridande brottslighet. Sovjetunionens sönderfall banade väg för nya narkotikarutter till Europa, och kriget på Balkan ledde till att Sverige och övriga Europa översvämmades av smuggelcigarretter. Hotbilden för allvarlig tullbrottslighet har försvårats.

För att klara de växande arbetsuppgifterna inom brottsbekämpningens område krävs en stor portion av nytänkande. Tullverket måste förändras i takt med omvärldens utveckling. Budgetbesparingar och förändringar i tra-

fikbilden leder till att man inte ständigt kan finnas på plats överallt där utrikestrafiken finns. Tullen strävar efter att fysiskt finnas på plats, helst endast då det behövs. Alltså måste man kunna planera när och var exempelvis en tullkontroll eller ett ingripande ska ske. Detta kräver viss förhandsinformation från näringslivet om bland annat intressanta godssändningar. Med sådan information, tillsammans med ett omfattande underrättelsearbete, kan man i tullen förhoppningsvis göra kontrollinsatser med ”kirurgisk precision” i den omfattande utrikestrafiken. Man kommer därmed att kunna undvika de onödiga kontrollerna, alltså de som inte ger något resultat. Utvecklingen går mot färre antal kontroller. Man når en högre kvalitet i arbetet genom att störa den illegala trafiken kraftigt och den legala trafiken minimalt.

EU:s import- och exportbestämmelser upplevs fortfarande som krångliga. En av de viktigaste förebyggande åtgärderna är att så många krångliga och obegripliga bestämmelser som möjligt försvinner eller förenklas. Detta är ett viktigt arbetsområde för tullen, samtidigt som man fortsatt ska se till att uppbörden är säker och rätt och att restriktioner efterlevs. Fel och brister i tulldeklarationer kan uppstå av olika anledningar. Fel som beror på slarv, okunskap eller bristande engagemang hos importörer eller ombud måste elimineras.

Under en period användes tullrevision som ett verktyg för att i efterhand rätta till sådana fel, men det var och är fortfarande ur flera aspekter inte särskilt effektivt. Det är ett dyrbart och omständligt sätt att arbeta på, både för företagen och tullen. Det är också svårt att flera år efter importtillfällen utreda oriktiga tulldebiteringar och att i en eventuell förundersökning kunna styrka brott. Tidsaspekten och det krångliga regelverket talar emot sådana arbetsmetoder.

För alla parter är det därför bäst om uppgifterna är rätt från början. Tullen måste bryta slarviga beteenden hos företagen och skapa engagemang för tullfrågorna. Sakfel i tulldeklarationer måste botas med ökad kunskap hos företagen om tullbestämmelserna. Tullfunktionerna i importföretagen bör få ökad status och prioriteras bättre inom företagen.

Tullens kontroll- och revisionsresurser bör huvudsakligen användas mot dem som ägnar sig åt allvarlig tullbrottslighet. Förebyggande insatser mot den typen av verksamhet har inte så stor inverkan. Med hjälp av riskanalyser i varuflödena, samverkan med andra myndigheter och internationellt tullsamarbete kan tullen bli bättre på att styra kontrollinsatserna till rätt flöden och objekt. Så har man arbetat under en längre tid, men det räcker inte. Tullen kan också få hjälp av en stor mängd kvalitetssäkrade företag i näringslivet, som har genomfört ett omfattande kvalitetsarbete för att öka sina tullkunskaper och göra rätt från början. Dessa företag vill naturligtvis inte att andra, oseriösa företag, ska kunna fuska och komma undan. Kvalitetssäkrade företag utgör alltså en stor medkraft till tullens brottsbekämpande arbete. De vill bidra med tips och information om oegentligheter inom sin bransch eller sina transportflöden. Att ”hålla rent” från brott gynnar seriösa företag och skapar en sund marknad. Det bidrar till skydd för seriösa företags varumärke och goodwill.

Brottslighet som terrorism och narkotikasmuggling utvecklas fortlöpande och har ofta beröring med någon gränsöverskridande kommersiell godstransport i världen. Efter den 11 september 2001 har kraven på säkerhet ökat markant i flera länder. Import- eller exportföretag vars varuflöden utnyttjas för smuggling av vapen, narkotika eller för tullbedrägerier kan få stora problem i sin fortsatta verksamhet i vissa delar av världen – särskilt om brotten kan sättas i samband med terrorism. Vapen och sprängämnen står i fokus, men också det som till viss del finansierar terrorismen – den globala narkotikasmugglingen. Tullens roll är att hjälpa företagen och här sammanfaller tullens och näringslivets intresse på ett tydligt sätt – att stoppa allvarlig tullbrottslighet genom att slå ut brottsorganisationer. Tullen agerar som ett slags säkerhetskonsulter åt företagen, men utan traditionellt konsultarvode. Arvodet är i stället information! Tullens kunskap och erfarenhet om nationell och internationell gränsöverskridande brottslighet, tillsammans med ett väl utvecklat internationellt kontaktnätverk, är unikt och utgör absoluta förutsättningar för att kunna slå sönder internationella kriminella nätverk.

Servicetrappan

Formellt kan Servicetrappan beskrivas som ett slags systemstöd för tillämpning av regelverket. Ytterst är det Tullverket som ansvarar för regeltillämpningen. Det nya är att Servicetrappan ger ett uttalat stöd och utrymme för näringslivet att påverka och vara delaktig i de beslut som Tullverket fattar utifrån regelverket. Det stimulerar ett bra samarbete mellan tull och näringsliv. Såväl för Tullverket som för näringslivet utgör Servicetrappan också ett metodstöd för gemensamma riskanalyser i utrikeshandeln, till nytta för båda parter. Författningsstödet för Servicetrappan finns i tullordningen (TFS 2000:20).

Servicetrappan innebär att olika operatörer – importörer, exportörer och ombud – själva avgör i vilken omfattning de vill kvalitetssäkra sin egen handel med tredjeland. Med ombud menas den tullskyldiges ombud, oftast ett speditionsföretag. Ingångsvärdet i Servicetrappan kan närmast liknas vid en grundnivå för service – en nivå som ökar i takt med att företaget avsätter resurser för att kvalitetssäkra sitt eget flöde. Servicetrappan är öppen för alla operatörer och ska erbjuda samma möjligheter till avancemang för alla. Konceptet är utarbetat i mycket nära samarbete med representanter från flera av de större näringslivsorganisationerna samt med Statens jordbruksverk och Kommerskollegium.

Servicetrappan består av 5 steg där företagen väljer nivå på service och förenkling utifrån den egna verksamhetens förutsättningar. Alla företag som bedriver import eller export placeras inledningsvis på steg 1 eller 2. Steg 3 innebär att företaget kvalitetssäkrar minst en tullrutin, exempelvis export över en viss ort. Steg 4 hamnar man på om man genomfört kvalitetssäkring av samtliga sina tullrutiner. Steg 5 avser internationell kvalitetssäkring av en eller flera tullrutiner. I det sistnämnda fallet krävs samarbete mellan svensk och utländsk tullmyndighet i kvalitetssäkringsarbetet. Svensk tull har sådant

samarbete med holländsk tull i några fall. Det återstår en hel del utvecklingsarbete innan steg 5 blir fullt ut användbart.

Det är ett omfattande kvalitetssäkringsprogram som ska gås igenom och testas innan företaget kan få sin certifiering. Tullverkets roll förändras och blir mer inriktad på att bidra med att underlätta och ”smörja upp maskineriet” när det gäller utrikeshandeln. Men, näringslivet bör också se sina traditionella roller förändras till att bli ett slags partnerskap med Tullverket. Näringslivet måste arbeta med engagemang och känsla för samhällsansvar när det gäller att motverka exempelvis smuggling.

Det nya systemet erbjuder företagen möjligheter till förbättrade logistikprocesser med högre grad av säkerhet och som innebär minskade administrativa kostnader. I samarbete med företagen kartläggs deras tullrutiner och tullkompetens för att åstadkomma säkra och effektiva lösningar ur tullhanteringssynpunkt. Syftet är också att säkerställa att företagen lämnar rätt uppgifter från början till Tullverket. När initial kvalitetssäkring genomförts framgångsrikt till steg 3–5, blir företaget certifierat. Den initiala kvalitetssäkringen följs upp på olika sätt:

- genom det löpande uppföljningsarbetet som utförs på transaktionsnivå, det vill säga enskilda sändningar eller tulldeklarationer granskas av tullen
- genom periodiskt återkommande kvalitetsrevisioner som genomförs av tullen på systemnivå, det vill säga som en kontroll av att de system och rutiner som initialt kvalitetssäkrats fortfarande är aktuella och fungerar.

Parallellt med utvecklingen av Servicetrappan genomfördes under åren 2000–2001 ett så kallat benchmarkingprojekt[6] mellan svensk och holländsk tull. Avsikten med projektet var att jämföra Servicetrappan med holländska tullens motsvarighet, ”Dutch Client Concept”. Båda systemen fokuserar på att bedöma företagens tillförlitlighet i deras hantering av tullrutiner med mera utifrån ett riskanalysperspektiv. Projektet gick under namnet COMPACT[7], och understöddes av EU-kommissionen som ett led i att utveckla samverkan mellan tull och näringsliv inom EU.

I juni 2001 hölls ett internationellt seminarium i Stockholm – Partnership for the Future – som handlade om utvecklat samarbete mellan tull och näringsliv. Delegater från de 15 medlemsländerna samt från 13 kandidatländer, med representanter från både tull och näringsliv, träffades under tre dagar för att bland annat ta fram en gemensam handlingsplan. Då både tull och näringsliv är utsatta för samma snabba förändringstakt, måste parterna tillsammans kunna möta utmaningarna med att hantera globaliseringen, e-handeln, den ständigt ökande världshandeln och de därtill hörande gigantiska informationsflödena som växer allt fortare.

[6] Inom företagsutvecklingsarbetet används benchmarking för att beskriva hur företag lär av varandra genom att jämföra och hämta idéer kring hur verksamheten kan utvecklas. Källa: Gefo orddatabas.

[7] Compliance and Partnership, Customs and Trade.

Resultatet av seminariet blev att det skapades en europeisk modell för partnerskap, EMPACT [8]. Innebörden av modellen är att tull och näringsliv ständigt samarbetar kring fyra gemensamma ståndpunkter:

- Dialog måste ske på både strategisk och operativ nivå.
- Intresseområdena är kostnader för tullhantering, IT, riskhantering och partnerskap.
- Verktygen som ska användas är flexibel testverksamhet, benchmarking och projekt.
- Förväntade resultat av EMPACT är minskade tullhanteringskostnader, bättre säkerhet och att bättre hantera framtida tillväxt.

MOU-PROGRAMMET – INRIKTNING OCH INNEHÅLL

Den grundläggande drivkraften i Servicetrappan har varit förenklingar och därmed besparingar för näringslivet, när det gäller kostnader för tullhanteringen. Nu är det dags för nästa stora steg – att utveckla näringslivets vilja och förmåga att hjälpa Tullverket i arbetet med förebyggande och bekämpning av gränsöverskridande brottslighet. Den legala världshandeln utnyttjas för ekonomiska brott, bedrägerier och smuggling. Detta sker även i Sverige i viss omfattning. Det är inte meningen att näringslivet ska ta över Tullverkets roll som brottsbekämpande myndighet – det skulle självklart strida mot vårt rättssystem. Näringslivet kan däremot hjälpa till i detta arbete, genom att lämna väsentlig och relevant information till Tullverket. Strategin från tullens sida är att visa för näringslivets aktörer att vi kan hjälpa till i deras verksamhet genom att skapa smidiga tullrutiner och skydda mot tullbrottslighet. Samtidigt ska vi beskriva för samma aktörer på vilket sätt vi behöver deras hjälp i form av information om misstänkt tullbrottslighet. Budskapet är lika tydligt som enkelt: Genom intim samverkan uppfyller företagen sina mål – lönsamhet, styrka och fortbestånd, samtidigt som tullen når sina mål – säker uppbörd och skydd för hälsa och miljö.

Företag som kvalitetssäkras till steg 3–5, ska även ha en MoU-överenskommelse med Tullverket. MoU är en förkortning av Memorandum of Understanding. MoU i tullsammanhang innebär att Tullverket och näringslivet kommer överens om gemensamma åtgärder i kampen mot den allvarliga gränsöverskridande tullbrottsligheten. Vidare att Tullverket får information och spontana tips från näringslivet om misstänkt allvarlig tullbrottslighet. I arbetet med Servicetrappan och MoU ingår att tullen tillsammans med företaget gör systematiska analyser och bedömningar av risker [9]. Detta sker bland annat utifrån företagets verksamhet, inköpsländer, transporter och import- eller exportvaror. Tullverket tillförs på så sätt nya kunskaper från näringslivet som skapar ett bättre underlag för att hantera risker och hot [10].

[8] European Model for Partnership between Customs and Trade.

[9] Risk är en sammanvägning av sannolikheten för och konsekvensen av att ett identifierat hot realiseras.

[10] Hot är en möjlig händelse eller företeelse som allvarligt försvårar för Tullverket att upprätthålla in- och utförselrestriktioner, att inbringa rätt uppbörd eller att nå uppställda mål inom andra prioriterade områden.

Ett företag som genomgått en lyckad kvalitetssäkring bedöms i sig som ”låg risk” beträffande de flöden och rutiner som företaget själv har full kontroll över. De från risksynpunkt svaga punkterna ligger utanför företagets direkta kontrollområde – själva godstransporterna. Även om företaget själv utför sina transporter kan de användas som smugglingsbärare, företaget helt ovetande. Tullverket tar fasta på dessa, i många fall komplicerade, omständigheter och vill med hjälp av MoU-samarbetet öka risk- och säkerhetsmedvetandet hos företagen. Bakom gränsöverskridande brottslighet ligger ofta kriminella nätverk eller organisationer. Den storskaliga smugglingen har ökat genom åren, men även annan grov ekonomisk brottslighet i samband med gränsöverskridande handel[11] förekommer. Genom MoU-programmet kan tullbrottslighet förebyggas eller stoppas.

Tullverket arbetar för närvarande med drygt 140 företag som hunnit olika långt i sina kvalitetssäkringar. Det innebär också att Tullverket har eller kommer att få MoU-överenskommelser med dessa företag. Följande typfall beskriver sammantaget grunden för Tullverkets inriktning och syfte med MoU-verksamheten:

- MoU-partnern lämnar på eget initiativ information om nära förestående ankommande godssändning eller person från utlandet som kan vara kontrollvärd för Tullverket.
- Tullverket förväntar att en nära förestående kontrollvärd godssändning eller person ankommer till landet och begär information om sändningen eller personen hos MoU-partnern.
- MoU-partnern lämnar på eget initiativ information av typ modus operandi (tillvägagångssätt), riskfyllda trafikflöden och hotbild[12] inom MoU-partnerns område.
- Tullverket intresserar sig för vissa modus operandi, riskfyllda trafikflöden och hotbild inom MoU-partnerns område, och begär information av MoU-partnern som en del i Tullverkets analysarbete.

Tullverket och MoU-partnern ska i överenskommelsen beskriva det ömsesidiga informations- och utbildningsbehovet hos varandra med utgångspunkt av dessa typfall.

Erfarenheterna

Arbetet med Servicetrappan och MoU är långsiktigt. Först då strukturer, arbetsmetoder och informationskanaler funnit sina rätta former kan vi på allvar räkna med att se stora förändringar på det övergripande planet i brottsutvecklingen. I det brottsförebyggande perspektivet innebär det att smuggling och annan tullbrottslighet riktad mot vårt land minskar och helst upphör.

[11] Så kallad ”karusellhandel”, bedrägeri mot EU:s tulluppbörd och bidragssystem etc.

[12] Hotbild, föreställning om risker (även framtida), om en situation eller händelseutveckling där värden som är viktiga för en individ eller organisation kan sättas på spel. Källa: Nationalencyklopedin.

Sett ur perspektivet brottsbekämpning innebär det att tullen i större omfattning än nu hindrar och beivrar den tullbrottslighet som ändå letar sig hit. Det finns flera färska exempel på omfattande beslag som tullen sannolikt inte hade gjort utan hjälp från näringslivet inom ramen för MoU.

Servicetrappan och MoU är kompetensmässigt krävande, både för Tullverket och näringslivet. Vi rör oss inom det komplicerade tullklareringsområdet, med ett mycket omfattande regelverk som i huvudsak är gemensamt för hela EU. Men vi rör oss också inom brottsbekämpningens område, med begrepp som spaning, underrättelsetjänst och förundersökning. Sannolikt är det inte många tjänstemän på ett företag som ska kvalitetssäkras, som kan överblicka hela detta stora kunskapsområde. Samma förhållande råder i Tullverket.

Olika kompetenser måste därför samverka i hela kvalitetssäkringsarbetet, internt och mellan parterna. Det är en fördel om personer med olika bakgrund kan delta aktivt i arbetet. Företaget och tullen bör ha inställningen att arbetet samtidigt innebär ett rejält kvalitetsarbete internt för båda parter. Det slutliga kvalitetssäkringsresultatet bör vara väl avvägt mellan de olika behoven av förenklingar och brottsförebyggande.

Det finns en lagstadgad rapportskyldighet i tullagen för tulltjänstemän som får kännedom om brott enligt författningar som man har att övervaka. Tullagen ger också ett visst utrymme att kunna lämna rapporteftergift, det ska i så fall vara uppenbart att brottet inte skulle föranleda någon annan påföljd än böter. Tulltjänsteman kan i kvalitetssäkringen på företaget hitta fel och brister av sådan art att det ska ske en brottsanmälan. Här kan det uppstå svåra situationer. Tjänstemannen ska å ena sidan fullfölja sin rapportskyldighet enligt lag och å andra sidan ha en hög servicenivå gentemot företaget för att bibehålla ett gott arbetsklimat för den fortsatta kvalitetssäkringen. I takt med att fler företag kvalitetssäkras, så byggs kompetensen upp även på detta område, så att man kan agera smidigt inom ramen för landets lagstiftning.

Tullverket är en uppbörds- och kontrollmyndighet. I utförandet av båda dessa uppdrag ingår också att samtidigt upprätthålla en god servicenivå gentemot den eller dem man agerar. Det kan vara svårt för den enskilde tjänstemannen att i alla tänkbara arbetssituationer finna den optimala balansen mellan kontroll och service. Servicebudskapet i trappan kan, åtminstone teoretiskt, utgöra ett bekymmer för en god balans i detta avseende. Erfarenheterna efter en längre tids drift av Servicetrappan kommer att bidra till att den rätta balansen hittas.

Begreppet ”partnerskap” kan ha olika innebörd för de företag som ingår i partnerskapet. Vissa företag kan ha som utgångspunkt att parterna ska ha ungefär likvärdiga styrkeförhållanden. Detta för att minimera risken för att den ena parten ”kör över” den andra. När en myndighet som Tullverket, med en utpräglad myndighetsutövning[13] och ett mycket omfattande kontrollan-

[13] Enligt den första förvaltningslagen 1971 är myndighetsutövning ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande”. Källa: Nationalencyklopedin.

svar, agerar gentemot ett privat företag kan det upplevas som att myndigheten har ett kraftigt övertag med stöd av sträng lagstiftning. Formellt sett är tullen oftast starkare, även om det finns besvärsinstanser att klaga hos när det gäller fattade beslut. Detta är en fråga av policykaraktär som bör diskuteras mycket på olika nivåer inom tullen och näringslivet.

Andemeningen i Servicetrappan är att det mellan tullen och företaget ska byggas relationer präglade av ömsesidig respekt och förtroende mellan parterna. Tullverket måste i relationen med företaget ”öppna sig”, när det gäller att informera om smugglingsbeteenden och smugglingsrisker med mera. Detta är ett medvetet risktagande från Tullverkets sida enligt devisen ”man måste våga för att vinna”. Ett oseriöst företag[14] kan använda sig av informationen på ett oriktigt sätt, genom att själv använda den för att undgå upptäckt i smugglingsverksamhet, eller genom att sprida den till kriminella element. Det finns också en viss risk att ett kvalitetssäkrat företag infiltreras[15] av kriminella nätverk eller organisationer, för att planera och genomföra smuggling eller annan brottslighet.

Tullen får inte vara blåögd. Vi vet att det inom näringslivet inte alltid går rätt till – den senaste tidens avslöjanden om kartellbildningar är talande exempel på detta. Vi bör i våra kontakter med företag vara observanta och allmänt kompetenta för att förstå de larmsignaler som kan finnas om att allt inte står rätt till. Vi måste också internt våga diskutera farhågor vi kan ha och kunna reflektera över om vi någon gång har gjort felaktiga bedömningar i enskilda fall. Svenskt näringsliv är sunt och skatte- och betalningsmoralen hög. Det är viktigt att tänka på.

Om det uppdagas att det i ett kvalitetssäkrat företag har skett ett allvarligt tullbrott eller att någon i företaget kan misstänkas för ett sådant brott, ska ärendet utredas och prövas av allmän åklagare och eventuellt senare av en domstol. I en sådan prövning ska det bland annat utredas om det föreligger brottsligt uppsåt. Det blir av centralt intresse att noggrant gå igenom och bedöma företagets interna tullhanteringsrutiner. Den genomförda kvalitetssäkringen hos ett företag i Servicetrappan får då mycket stor betydelse. Om tullen i det sammanhanget, på grund av bristande kompetens, har medgivit rutiner och förenklingar som direkt eller indirekt underlättat att det aktuella brottet kunnat ske, blir grunden för ett eventuellt åtal om uppsåtligt brott svagare. Åklagaren ska då ta ställning till om grov oaktsamhet (vårdslös tullredovisning) eller ringa oaktsamhet föreligger. Erfarenheterna från åtskilliga

[14] Med oseriöst företag avses här ett företag som har en legal verksamhet som en fasad för kriminella aktiviteter, som exempelvis smuggling. Detta är mycket ovanligt. Det har dock förekommit att personer i nyckelpositioner har begått eller medverkat i smugglingsbrott inom ramen för företagets legala verksamhet.

[15] Se Dennis Töllborg, *Under Cover – Den svenska säkerhetspolisen och dess arbetsmetoder*, sidan 109. Töllborg beskriver här situationer när säkerhetspolisen arbetar med egen eller annan personal som blir medlem i kriminella organisationer eller nätverk. Det är fullt tänkbart att det omvända kan råda – att en medlem i en kriminell organisation får anställning i nyckelposition i ett import- eller speditionsföretag.

brottsutredningar och flera rättsfall, visar att åklagare och domstolar generellt sett tillmäter tullens ”historiska” agerande mot företag mycket stor betydelse i en pågående förundersökning. Om det i en förundersökning framkommit att tullen givit företaget missvisande eller oriktig information eller agerat på ett tveksamt sätt, så har det påverkat förundersökningen negativt. För att förebygga problem av detta slag krävs utbildning och kompetensutveckling inom tullen. Alla som arbetar med kvalitetssäkring måste förstå att det man gör har stor betydelse långt fram i tiden, exempelvis i en förundersökning.

Uppdagad tullbrottslighet, där företag (i meningen företagets ledning) har agerat kriminellt, är ovanligt. Vanligare är att företag agerar oaktsamt i någon grad, straffbart eller inte straffbart. Om ett kvalitetssäkrat företag blir föremål för en förundersökning kan det bli ett ”hårt uppvaknande” för företaget. Kvalitetssäkrade företag kan riskera att invaggas i en falsk säkerhet, om det inte från tullen görs fullkomligt klart att de fortfarande kan hamna i situationer där de kan bli utsatta för utredning och förhör vid misstänkt tullbrottslighet. Alltså är det viktigt att det råder balans mellan budskapen om utökad service och tullmyndighetens kontroll- och brottsbekämpande verksamhet.

Inför framtiden

KVALITETSSÄKRING AV TRANSPORTÖRER

Tullverket strävar efter att vidareutveckla Servicetrappan genom att också skapa program för kvalitetssäkring av transportörer. Servicetrappan handlar i huvudsak om tillämpning av tullproceduren, nu vill man gå vidare och utveckla kvalitetssäkring för svenska åkerier, rederier, flygbolag och andra transportföretag som bedriver utrikestrafik. Tonvikten i kvalitetssäkringen kommer att ligga på olika brottsförebyggande åtgärder som kan vidtas av transportföretagen, kombinerade med MoU-överenskommelser med tullen för utbyte av relevant information. Det är alltså skedena före själva tullklareringarna (import eller export) i Sverige som man nu fokuserar på. Visionen är att uppnå helt kvalitetssäkrade transport- och logistikkedjor mellan exempelvis exportörer i utlandet och importörer i Sverige. Det förutsätter att Sverige och andra länder utför kvalitetssäkringsarbete tillsammans. Ett exempel på sådant samarbete är det som pågår mellan svensk och amerikansk tull inom ramen för konceptet Container Security Initiative (CSI).

Det finns funderingar på att alla kvalitetssäkrade transportflöden märks ut med skyltar i containers, trailers och järnvägsvagnar, exempelvis med följande skrift på olika språk:

> *Denna vagn (container etc.) ingår i ett kvalitetssäkrat transportflöde.*
> *Det innebär att den och dess innehåll alltid i något avseende observeras av människor för att förhindra smuggling eller andra tullbrott.*

Personer som överväger att genomföra en smuggling skulle nog tänka både en och två gånger efter att ha läst skylten. De skulle överväga att välja en annan smugglingsbärare som inte är kvalitetssäkrad. Om man når så långt, då har tull och näringsliv lyckats mycket bra i det förebyggande arbetet. Rent teoretiskt skulle tullen i så fall endast behöva göra smugglingskontroller i icke kvalitetssäkrade flöden. Tullen är dock väl medveten om att ett kvalitetssäkrat flöde kan uppfattas som säkert att smuggla i, eftersom inga direkta tullkontroller görs där. Det är därför viktigt att tullen utbildar företagens personal i att upptäcka larmsignaler eller riskindikatorer för smuggling i transport- och varuflödena.

MOU INTERNATIONELLT

Det pågår MoU-verksamhet utanför Sveriges gränser, och det finns intressanta utvecklingsmöjligheter inom området.

I januari år 2002 presenterade Tullverket sitt koncept med Servicetrappan och MoU på WCO[16] Enforcement Committée´s årsmöte i Bryssel. Många av punkterna på agendan omfattade diskussioner om hur MoU-överenskommelser effektivt kunde användas i tullkontrollarbetet. Utöver de traditionella smugglingsområdena (narkotika, alkohol och cigarretter) talades det om MoU kopplat till CITES[17]-området, tullbedrägerier, människosmuggling, terroristbekämpning etc. MoU kan användas inom all tullverksamhet rörande kontroll och brottsbekämpning, grundad såväl på EU:s gemenskapslagstiftning som nationell lagstiftning.

I början av millenniet startade ett kommissionslett reformarbete inom EU rörande MoU. Arbetet hade som utgångspunkt bland annat lägesrapporter från medlemsstater rörande deras organisation och prioriteringar i MoU-arbetet på nationell nivå. Det bildades en arbetsgrupp som tog fram gemensamma riktlinjer för att skapa en samsyn på MoU. Gruppen har också ett uppdrag att arbeta fram ett underlag för en EU-gemensam utbildningsmodell för MoU riktad mot kandidatländerna.

Steg 5 i Servicetrappan handlar om internationell kvalitetssäkring. Företag på detta steg har en MoU-överenskommelse med Tullverket, precis som företag i steg 3–4. Denna avser ömsesidiga åtaganden mellan tullen och företaget på nationella (svenska) grunder. Det är ett naturligt steg att söka skapa MoU-överenskommelser på steg 5, som innehåller åtgärder och informationskanaler som går utanför Sveriges nationsgräns. I detta utvecklingsarbete kan det finnas vissa juridiska faktorer att ta med i beräkningen.

En gränsöverskridande MoU-överenskommelse mellan Tullverket, som den ena parten, och företaget (i ett eller flera länder), som den andra parten, skulle innebära att Tullverket vid behov kan ha direkta kontakter i underrättelsesyfte med företaget i det andra landet eller de andra länderna. Sådana kontakter måste i dag gå via ländernas centrala tullmyndigheter, i enlighet

[16] World Customs Organisation.

[17] Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora.

med de bi- eller multilaterala tullsamarbetsavtal som finns mellan Sverige och andra länder. Med en gränsöverskridande MoU-överenskommelse skulle viktig information kunna löpa mycket snabbare, och utan att passera några ”filter” på vägen. Detta skulle effektivisera brottsbekämpningen. Följande exempel redovisas som illustration:

Underrättelsetjänsten[18] inom svensk tull har fått kännedom om att cigarrettsmuggling till Sverige kommer att ske i vissa trailers lastade med styckegods från X-land. Transport- och logistikkedjan handhas hela vägen, från lager i X-land till mottagare i Sverige, av speditionsfirman Y. Y är ett kvalitetssäkrat företag i steg 5 i Servicetrappan. Y har därför en MoU-överenskommelse med svensk tull som omfattar Y i både X-land och Sverige. Underrättelsepersonal i Sverige kan nu ta direkta kontakter med Y:s olika kontor i X-land, för att hämta in mer underrättelseinformation i ärendet. Med en större mängd relevant information, ökar möjligheterna för tullen att hitta smuggelsändningen. Man kan också tänka sig elektroniska uppkopplingar mellan företaget Y och tullen för att effektivisera informationsinhämtningen.

För att kunna arbeta som i exemplet, krävs förändringar i olika regelverk såväl i Sverige som i det andra landet (länderna) och kanske också på EU-nivå. Möjligen hör exemplet hemma i en värld då EU är ett slags federation, med myndigheter som i sina myndighetsutövande roller kan agera fritt över nationsgränserna.

Servicetrappan på krogen?

Det går, enligt min mening, att omsätta principerna om Servicetrappan och MoU till helt andra områden, exempelvis hotell- och restaurangnäringen.

För denna del av svenskt näringsliv finns ett omfattande regelverk, och övervakningen av efterlevnaden av detta utförs av flera olika myndigheter. Polis, skattemyndighet, brandmyndighet, kommun och länsstyrelse är några exempel på samhällsfunktioner som har olika kontrollansvar här. Det är sannolikt svårt för någon myndighet i dag att på ett enkelt sätt få en helhetsbild över hur en enskild restaurang sköter sig. Olika officiella uppgifter gör gällande att det inom restaurangbranschen finns god grogrund för olika slag av brottslighet: svart arbetskraft, illegalt invandrade människor, fusk med redovisningen, narkotikaförsäljning etc. I varje län pågår ”Operation krogsanering” varje år, i varierande omfattning. Flera av kontrollmyndigheterna brukar medverka vid tillslagen. Ibland påträffas illegala varor som narkotika och vapen och än mer frekvent – svart arbetskraft.

I stället för att enbart satsa hårt med razzior och liknande kunde man tänka sig att starta ett kvalitetssäkringsprogram för branschen. Varje tillsynsmyndighet skulle i programmet bidra med normgivning, checklistor och anvisningar för sina respektive ansvarsområden enligt följande:

[18] Underrättelsetjänst är i detta fall Tullverkets brottsbekämpande verksamhet för att inhämta, bearbeta och delge information som underlag för beslut på olika nivåer om framtida agerande.

• Kommunens alkoholenhet – serveringstillstånd
• Skattemyndigheten – skatter och avgifter
• Polismyndigheten – illegal invandring, narkotika med mera
• Tullmyndigheten – smuggling, narkotika med mera
• Brandmyndigheten – utrymningsvägar, brandskydd med mera
• Kommunens miljö- och hälsoskydd – sanitära frågor.

Med certifieringen följer olika förenklade förfaranden för krögaren när det gäller alkoholtillstånd, skatteredovisning etc. Den kvalitetssäkrade krogen får också ett snyggt certifikat att hänga på väggen, så att alla kunder kan se det. Helst ska certifikatet vara undertecknat av landshövdingen och gälla för ett år i taget. För att få förnya det krävs en omfattande kvalitetsrevision genomförd av ansvariga myndigheter. Seriösa krögare som låter sin verksamhet gå igenom en sådan här kvalitetssäkring kommer att satsa mycket resurser på att klara uppsatta kvalitetskrav. Därför är det viktigt att de blir ”belönade”, framförallt med förtroenden att ta eget ansvar där det är möjligt. Det måste också bli allmänt känt i branschen att icke kvalitetssäkrade verksamheter utsätts för de traditionella kontrollsystemen med allt vad det innebär. På så sätt känner den enskilda krögaren att det är värt besväret att genomföra en kvalitetssäkring. Nackdelen med ett sådant här system är att det alltid är stor omsättning på krogar och restauranger. Nya ägare kommer och det är ju ytterst ägarna som sätter normer och kvalitetsnivåer i sin verksamhet. Om jag kommer till en ny stad och skulle vilja gå ut för att äta en bit på kvällen, skulle jag tveklöst välja en certifierad restaurang. Jag tror att många andra skulle göra det också.

Referenser

Ds 1998:53. *Ny smugglingslag.*

Lag (2000:1225) om straff för smuggling.

Regeringens proposition 1995/96:166. *Tullens befogenheter vid den inre gränsen.*

SOU 1994:131. *Skyddet vid den inre gränsen, betänkande av EU-gränskontrollutredningen*

SOU 1998:18. *En Gräns – en myndighet? Slutbetänkande av Utredningen om utvärdering av EU-medlemskapets effekter för Tullverkets dimensionering och organisation.*

Tullag. (2000:1281).

Tullverket 1636–1986. Tullens jubileumsbok.

Tullverkets föreskrifter och allmänna råd (TFS 2000:20) om tullförfaranden m.m. (tullordning).

Tullverkets hemsida www.tullverket.se Flik ”För företag”, därefter ”Servicetrappan” och ”MoU”.

Töllborg, D. *Under Cover – Den svenska säkerhetspolisen och dess arbetsmetoder.*

En deskriptiv artikel om PEK, preventiv ekonomisk kontakt

AV LARS ELMQUIST

PEK är en förkortning av preventiv ekonomisk kontakt och är en myndighetssamverkan på fältet, i syfte att förebygga ekonomiska brott genom stöd och information.

I Stockholm bedriver Ekobrottsmyndigheten i samverkan med Skattemyndigheten en PEK- verksamhet genom ett preventivt informationsarbete i form av besök hos företagare i olika branscher inom kontanthandeln. Besöken genomförs oanmälda och med total frivillighet för näringsidkaren att delta. Syftet med besöken är att ge information om gällande regler för näringsverksamhet.
PEK ökar de medverkande myndigheternas synlighet bland näringsidkare och är en bra "radar" för att upptäcka nya beteenden. Uppgifterna som framkommer i PEK kan användas i myndigheternas verksamheter, men är inte avsedda att användas i kontrollsyfte.
PEK fungerar bäst på lokal nivå.

Artikelförfattaren vill visa att PEK kan vara en effektiv förebyggande metod samt summera erfarenheter, diskutera för- och nackdelar och ge förslag på hur PEK kan utvecklas.

Inledning

Artikeln bygger på mina erfarenheter som polis under 25 år i Malmö och Stockholm. Lärdomen är att myndigheterna måste synas på fältet, där problemen finns. Myndigheterna måste möta näringsidkarna på deras egen hemmaplan och inte tro att man når dem som mest behöver stöd genom generellt riktad information. För att vinna tillit i mötet med näringsidkare förutsätts att de som bedriver PEK-verksamhet har djup och aktuell kunskap om de problem som finns i den aktuella branschen och det geografiska området. Näringsidkarna måste förstå att PEK-tjänstemännen vet vad de talar om. Ett sådant förtroendefullt möte på fältet skapar en förebyggande effekt, inte enbart gentemot dem som PEK möter. Kunskap bland näringsidkarna om PEK-besöken sprider sig som ringar på vattnet och får därigenom en långt bredare förebyggande effekt.

Mina erfarenheter från PEK nationellt sett är att verksamheten bedrivs enligt tre olika inriktningar. PEK kan bedrivas reaktivt, proaktivt och i projektform. Reaktiv PEK är tipsbaserad, och besöken genomförs i syfte att stävja ekonomiska felbeteenden. Målsättningen är att genom information få in de aktuella näringsidkarna i "samhällssystemen" avseende till exempel skatter

och avgifter. Proaktiv PEK är en ren informationsverksamhet. Besöken genomförs oplanerade så till vida att inga besöksobjekt väljs ut på grundval av inkomna tips. Inriktningen på proaktiv PEK har i stället gjorts efter vetskapen om problembranscher och områden. PEK kan också bedrivas i projektform. Vid byggnationen av till exempel Öresunds- och Höga Kustbron skedde myndighetssamverkan på fältet mellan polisen och skattemyndigheten inom berörda län. PEK bedrevs då både proaktivt och reaktivt.

Den information som PEK får från fältet genom observationer och möten med näringsidkare, går aldrig att spana fram med en realistisk resursanvändning. Kunskaperna kan återanvändas och förmedlas till den reguljära operativa verksamheten eller till förebyggande projekt, även inom andra myndigheter. Som exempel resulterade ett PEK-besök på en restaurang i att vi fick insikt om krympningsprogram för kassaregister, som sedan har varit till nytta i PEK-besök och operativa undersökningar.

Genom att PEK-verksamheten bygger på samverkan på fältet mellan flera myndigheter utvecklas ett nätverk som underlättar den operativa verksamheten för respektive myndighet.

Ytterligare en fördel med PEK är att metoden är billig och framförallt har en potential att bli ännu billigare om den kan bedrivas av den lokala polisen. Det bör vara lika naturligt för lokalpolisen att med stöd av skattetjänstemän informera de lokala näringsidkarna om gällande regler som att fotpatrullera på det lokala torget.

I Stockholm bedriver Ekobrottsmyndigheten i samverkan med skattemyndigheten ett preventivt informationsarbete inom PEK i form av besök hos företagare i olika branscher inom kontanthandeln.[1] Besöken är oanmälda och det är frivilligt för näringsidkaren att delta. Syftet med besöken är att lämna information om gällande regler för näringsverksamhet. Det saknas helt kontrollinslag i PEK-verksamhet som bedrivs i Stockholm.

Det finns inte någon särskilt författningsmässig reglering av PEK, utan verksamheten grundar sig på 2 § punkt 1 och 3 i polislagen. Enlig punkten 1 ska polisen förebygga brott och enligt punkten 3 ska polisen samverka med andra myndigheter.

PEK är en polisiär angelägenhet. Det innebär att det är polisen som ansvarar för verksamheten, kommunicerar med andra myndigheter samt ”äger” uppgifterna (i form av besöksblanketter) som framkommer i ett besök. Skattemyndighetens tjänstemän deltar i PEK- besöken som sakkunniga, men saknar egna befogenheter att kunna agera.[2] Det förekommer också att andra myndigheter kan delta, till exempel Försäkringskassan.

PEK får inte bli en dörröppnare för brottsupptäckande aktiviteter, utan ska i stället enbart syfta till att informera genom att etablera en personlig kontakt mellan näringsidkare och företrädare för myndigheter. Det får därigenom inte finnas några kontrollerande inslag. Min erfarenhet som PEK-samordnare i Skåne är att PEK riskerade att användas som dörröppnare för

[1] PEK-verksamheten har tills vidare upphört.

[2] RSV (2000).

brottsupptäckande verksamhet. Bakgrunden var att ambitionsnivån kunde bli för hög i förhållande till vad lagstiftningen medger. Enskilda tjänstemän ville göra mer än att enbart informera och det var svårt att stå emot engagerade tjänstemän. Följden har blivit att tjänstemän har blivit anmälda och omplacerade. På många håll har PEK-verksamheten lagts ned.

Operativa tjänstemän tenderar ibland att bli för offensiva och systemet kräver bromsklossar. För att motverka detta krävs tydliga direktiv, en omfattande utbildning och klargörande av myndigheternas roller.

På samma sätt som en bra åklagare kan dämpa alltför ivriga poliser i den operativa verksamheten kan en samordnare i PEK se till att den informerande verksamheten bedrivs enbart inom ramarna.

Problembilden

Den ekonomiska brottsligheten i Stockholmsregionen är ett stort samhällsproblem och omsätter stora belopp. Ett exempel illustrerar:

Sverige är världens största konsument av snittblommor per capita och varje år omsätts cirka tio miljarder kronor. Blommorna kommer oftast i långtradare från Nederländerna via Öresundsbron och levereras till olika partihallar i Sverige. Därifrån säljs blommorna till detaljister.

Tyskland är också storkonsument av snittblommor, men lågkonjunkturen har medfört att de nederländska företagen är tvingade att hitta ny avsättning för sina blommor. Sverige har därigenom blivit ett lämpligt mottagarland.

EU:s skatteregler, enligt vilka köparen ansvarar för redovisning av mervärdesskatt, möjliggör fusk genom att blommor kan säljas direkt och kontant från lastbil till detaljist. Dessa detaljister kan i sin tur sälja blommorna till sina kunder utan att någon mervärdesskatt redovisas. Resultatet är att de hederliga detaljisterna slås ut eller måste anpassa sig till den svarta sektorn. Enligt blomsterbranschens företagsorganisation beräknas fusket med blommor omfatta cirka 30 procent av den totala försäljningen i Sverige.

Min erfarenhet från fältet och de kontakter som jag har inom näringslivet pekar entydigt på att den svarta sektorn ökar. En ny företeelse är att även allt tyngre aktörer ofta med kriminell bakgrund tar över delar av den svarta sektorn. Orsaken är att vinsterna är stora och att kontrollen är för liten. Inom vissa sektorer går det till och med att säga att kontrollen är obefintlig.

Den ekonomiska brottsligheten är ett komplext fenomen, som snabbt anpassar sig till nya lagar och nya förutsättningar. Myndigheterna har delvis tappat greppet över de strukturer och aktörer som styr verksamheten.

Enbart traditionell brottsbekämpning kan inte råda bot på den ekonomiska brottsligheten. Ett effektivare brottsförebyggande arbete är en förutsättning för att kunna minska brottsligheten. Vid prioriteringen av det brottsförebyggande arbetet måste särskild vikt läggas på att förbättra samverkan, kunskaper och kompetens. Samverkan behövs därför att ett och samma ekobrott påverkar flera myndigheter. Kunskaper krävs för att uppnå effektivitet och inte ”skjuta från höften”. Kompetens är viktigt eftersom brottsligheten hela tiden förändras.

PEK-verksamhet är en förebyggande metod som främst har effekt på näringsidkare som är laglydiga och som vill göra rätt för sig, men som av olika skäl riskerar att göra fel. En orsak kan vara att de har lämnat över redovisningen till bokföringsbyrån och därmed tror att de inte längre riktigt har ansvar.

PEK-verksamheten är inte en metod som fungerar mot alla ekobrott, men är en del av lösningen. Erfarenheterna visar att PEK är effektivast i kontantbranschen. Det är också i denna bransch som myndigheterna generellt sätt har svårast att kontrollera, och det är därför viktigt att få till stånd en frivillig medverkan från så många näringsidkare som möjligt.

En vanlig uppfattning i folkmun är att fusket är mer utbrett bland invandrare. Det kan heta att ”syrianer och kurder” är de stora fuskarna, medan infödda svenskar agerar mera lagligt. Min erfarenhet från fältet är att denna uppfattning saknar grund. Det är pengarna som styr, inte var födelseattesten utfärdats. Däremot är det lättare att upptäcka invandrares fusk, eftersom de har mindre kunskap om kontrollsystemen jämfört med näringsidkare som lärt sig att bli mer försiktiga.[3] Därför är det viktigt att PEK vänder sig till alla näringsidkare oavsett bakgrund.

PEK i Stockholm

PEK bedrivs i Stockholm av Ekobrottsmyndigheten Östra avdelningen i samverkan med Skattemyndigheten i Stockholm.

Arbetet bedrivs som en proaktiv verksamhet. Information lämnas till näringsidkare inom branscher och/eller geografiska områden, främst där det har bedömts föreligga ett tydligt informationsbehov om de regler som styr näringsverksamhet.

Syftet med verksamheten är att genom ett förebyggande arbete få ett sundare näringsliv och nå konkurrens på lika villkor.

Verksamheten startades under hösten 2001 med utformning av arbetsmetoder och blanketter enligt följande:

- Besöken hos näringsidkare sker slumpvis i utvalda områden och/eller branscher. Under besöken presenteras respektive tjänsteman och myndighet. Näringsidkaren informeras om syftet med besöket samt om att det är frivilligt att medverka och svara på frågor. Betoningen läggs på näringsidkarens möjlighet att ställa frågor samt Skattemyndighetens och Ekobrottsmyndighetens informationslämnande.
- För att betona informationen under besöket har en särskild folder tagits fram. Den innehåller uppgifter om anledningen till besöket samt en kort beskrivning över de enklaste bokförings- och skattereglerna. Skattetjänstemannen har också med sig de vanligaste skattebroschyrerna samt intresseanmälan till Skattemyndighetens informationskvällar för nyregistrerade företagare.

[3] Exempelvis vill kanske en ”svensk” snickare ha så stor pension som möjligt och balanserar de vita inkomsterna på gränsen till den pensionsgrundande inkomsten. En sådan fuskare är svårare att upptäcka än den som tar in illegal arbetskraft från ett annat land.

- För att dokumentera besöket används en särskilt framtagen blankett med uppgifter om näringsidkarens namn, adress, bolagsform, verksamhet, anställda och tillgång till kassaapparat. Varje besök blir diarieförtmed särskilt löpnummer på Ekobrottsmyndigheten.
- Verksamheten redovisas kvartalsvis med uppgift om antal besök, bransch och område.
- Om uppgifter framkommer under ett besök som innebär att förundersökning kan bli aktuell, så avbryts PEK omedelbart.[4]
- Efter en analys på Ekobrottsmyndigheten av genomförda besök kan i vissa fall uppgifter lämnas till skattemyndigheten.[5]

PEK FRISÖRER

De första besöken utfördes i januari 2002 med inriktning på frisörbranschen i centrala Stockholm. Ekobrottsmyndigheten hade fått indikation på att branschen var på väg att konkurreras ut av oseriösa näringsidkare samt att det allmänna fusket var utbrett. Vissa frisörsalonger uppgav sig dessutom ha blivit hotade av konkurrenter.

Under våren 2002 genomfördes 43 besök hos frisörföretag av varierande storlek, kundinriktning och etnisk bakgrund. Relativt snabbt kunde konstateras att det främsta konkurrensmedlet i centrala Stockholm är kvalitet och inte prissättning.

För att erhålla hyreslokal i centrala Stockholm krävs ofta innehav av F-skattsedel. Därigenom minimeras antalet ej registrerade näringsidkare.

Frisörbranschens allmänna fasad är god utåt sett, och sker det ett medvetet felbeteende av ekonomisk art så är detta inte ett uppdrag för PEK.

Behovet av information i frisörbranschen är större ju längre ut från stadskärnan man kommer. Erfarenheten är att det inte finns så många frisörer som kan erbjuda en klippning till lägre pris än 100–150 kr.

Branschen har hänvisat PEK till mindre gator och till stadens ytterområden, där det enligt uppgift skulle finnas billiga frisörer. PEK har dock inte funnit någon av dessa. Att dessa frisörer kan klippa till lägre pris än 100–150 kronor kan antagligen förklaras av att de erbjuder differentierade klippningar beroende på kundkategori och att de har lägre lokalkostnader. Flera snabba och billiga klippningar per tidsenhet, kan ge större omsättning än färre och dyrare. Med det mångkulturella samhället följer ett differentierat utbud av tjänster beroende på efterfrågan från kunden.

Något som ökar i branschen är uthyrning av ”hyrstolar”. Detta innebär att salongsinnehavaren slipper arbetsgivaransvar, samt att samarbete sker med andra frisörer för att kunna täcka upp kundbehoven.

[4] Det är mycket ovanligt eftersom PEK inte bedriver kontrollverksamhet. Ett exempel kan vara att det är uppenbart att det finns svart arbetskraft. I ett sådant fall måste en åklagare omedelbart kontaktas.

[5] Efter ett besök kan iakttagelser summeras och om det finns misstanke om ett felaktigt beteende kan en kopia av besöksblanketten överlämnas till skattemyndigheten med stöd av sekretesslagens generalklausul.

Det är ingen skillnad mellan svenska och utländska frisörer i viljan att betala skatt. Den sistnämnda gruppen representeras till stor del av syrianer som oftast har familjeföretag. Någon större hotbild enligt mottagna tips mot seriösa frisörer har inte upptäckts, kanske beroende på att branschen är överetablerad. Det finns helt enkelt för många frisörer för att tala om en god lönsamhet i branschen.

Vissa frisörer uppgav att deras intäkter och kundunderlag var mycket begränsade, men att de saknade högre utbildning och/eller jobbalternativ. De uppgav sig överleva ekonomiskt tack vare att de var gifta eller sambo.

Enligt uppgifter som framkommit under besöken betalar de flesta kunderna i centrala Stockholm med bankkort. Men detta kan också betyda förekomsten av ett visst skattefusk, det vill säga att de verkliga kontanta intäkterna är betydligt större än de redovisade. Detta med anledning av förekomst av krympningsprogram i kassaredovisningsfunktionen.

Många frisörer har digitala kassaapparater med on-linetjänster och i PEK framkom det att 86 procent av frisörerna använde sig av kassaapparat. Det är endast ett fåtal frisörer som använder sig av kassalåda och kassabok.

De flesta frisörer uppgav att de anlitar extern hjälp för sin bokföring och sina skattedeklarationer. De saknar utbildning och vana för att själv kunna sköta detta arbete. Tyvärr har det framkommit att flera lever i tron att de även har avhänt sig sitt personliga ansvar genom att anlita extern hjälp. Informationsbehovet till dessa näringsidkare är mycket stort.

PEK KONTANTHANDELN I STOCKHOLMS FÖRORTER

I maj 2002 ändrades inriktningen i PEK till att i stället omfatta kontanthandel i Stockholms förorter, till exempel livsmedelbutiker och/eller grossister, frisörer, restauranger, videoaffärer, låsmedelbutiker, klädesbutiker med mera.

I förorterna är priskonkurrensen tydligt och där är varans pris många gånger viktigare än kvalitén. De flesta av varorna som saluförs i butikerna är inköpta från tredje land utanför EU och från länder inom EU. Många av dessa varor, som speciellt finns inom livsmedelbranschen, säljs till ett betydligt lägre pris än motsvarande i de mer välkända butikerna i Stockholm. Varornas ursprung är lite diffust på grund av att de oftast saknar svensk etikett med varuspecifikation.

Företagen i ytterområdena är företrädesvis relativt nyregistrerade. Många av näringsidkarna pratar och förstår svenska dåligt och de flesta har ett väldigt stort informationsbehov om de regler som styr näringsverksamhet. Visserligen har man tillgång till en redovisningskonsult, men man förstår själva relativt lite om skatte- och bokföringsregler. Liksom i frisörbranschen i Stockholms innerstad så är nästan alla företag F-skatteregistrerade.

För att möta det stora informationsbehovet har Skattemyndigheten i samarbete med Ekobrottsmyndigheten tagit fram en särskild folder i PEK som lämnas ut under besöken hos näringsidkarna. Foldern har blivit mycket uppskattad. Den innehåller uppgifter om anledningen till besöket samt är en lathund med de enklaste bokföring- och skattereglerna. Skattemyndigheten passar också på under besöken att göra reklam för sin företagsträff, det vill säga utbildning för nyregistrerade företagare.

PEK i förorten upplevs som väldigt angeläget på grund att informationsbehovet är stort och den preventiva verkan av besöken känns tydligt. Många av felbeteenden i förorterna är inte avsiktliga utan beror många gånger på okunskap om rådande lagstiftning. De flesta näringsidkarna uppger spontant att det är bra att Ekobrotts- och Skattemyndigheten blir synliga genom PEK.

PEK RESTAURANGER

På grund av ett önskemål från SAMEB (samverkansorganet mot ekonomisk brottslighet) har PEK påbörjat ett projekt inom restaurangbranschen med inriktning mot problemen med bemanningsföretag.

Restaurangbranschens problem är väldokumenterade och välkända. Enligt SAMEB har bemanningsbranschen tagit över en del av restaurangernas verksamhet, företrädesvis inom disk- och städarbeten. Mindre nogräknade bemanningsbolag konkurrerar ut de seriösa genom att kunna hålla betydligt lägre priser. Detta genom att ha personal svart anställda som många gånger saknar arbetstillstånd i Sverige. Önskemålet från SAMEB är att genom information kunna upplysa företrädarna inom branschen om riskerna med sådana bemanningsföretag.

PEK Restauranger har vanligen genomförts under eftermiddagar och kvällar på grund av branschens öppettidsförhållanden. PEK har genomfört besöken med samma metod och blankett som vid besöken i den övriga verksamheten.

Näringsidkarna är i regel välutbildade i sin näring och använder sig till stor del av bokföringskonsulter i sin bokförings- och skattedeklarationsskyldighet.

En annan bild av branschen är att svartarbeten ofta är gömda och svåra att upptäcka. En känsla man har är att man inte behöver fuska med svart arbetskraft när det finns tillgång till digitala kassaapparater med krympningsprogram.

Resultatet av verksamheten PEK Restauranger är det för tidigt att uttala sig om, men det står klart att det är viktigt för Ekobrottsmyndigheten och Skattemyndigheten att visa upp sig i förebyggande syfte i en sådan problemfylld bransch.

Diskussion

Min uppfattning om proaktiv PEK är att information till näringsidkare är viktig och då speciellt till näringsidkare som riskerar att ligga i gråzonen. PEK är en mycket uppskattad verksamhet av de näringsidkare som blir besökta.

Sammanfattningsvis kan konstateras att PEK-verksamheten i Stockholm kan tillgodose ett informationsbehov främst bland små och medelstora näringsidkare inom kontantbranschen. Man kan också på goda grunder utgå ifrån att Ekobrottsmyndighetens och Skattemyndighetens synlighet bland näringsidkarna har en preventiv effekt. Huruvida näringsidkarna uppfattar besöken som information och/eller kontroll är svårt att uttala sig om. Min uppfattning är att besöken inte uppfattas som kontroll. Besöken genomförs i en positiv och trevlig anda och det betonas hela tiden för näringsidkarna att det är frivilligt att deltaga.

Polisens erfarenhet av samarbetet med Skattemyndigheten i Stockholm är positivt. För att bredda informationsutbudet till näringsidkarna bör samarbete inledas även med Försäkringskassan.

Vidare noteras att det utåtriktade arbetssättet som kännetecknar PEK-verksamheten skapar goda möjligheter till kunskap om hur olika branschstrukturer ser ut och hur de verkar. Denna kunskap kan användas för att på ett effektivt sätt rikta lämplig information till olika branscher eller grupper.

Reaktiv PEK är en mycket effektiv verksamhet, eftersom man når den ”felande” näringsidkaren direkt och får in denne i samhällssystemen. Mina erfarenheter från reaktiv PEK i Skåne är att samhället sparar stora pengar i form av ökade skatter och/eller ändrade bidrag. Eftersom reaktiv PEK grundar sig på information genom tips, så tenderar den ibland att hamna i gråzonen beträffande lagstiftning. Det är svårt att dra gränserna, om besöken kan anses frivilliga, eller om det är fråga om husrannsakan med åtföljande förhör.

HUR KAN PEK UTVECKLAS?

PEK bör accepteras som en arbetsform och erhålla erforderliga resurser.

Genom att ständigt vara på fältet och ha tät kontakt med näringsidkare får de som arbetar med PEK ständigt information om vilka problem som näringsidkarna möter i sina verksamheter, som till exempel ekonomisk brottslighet och hur denna utvecklas. Dessa kunskaper kan återanvändas i PEK för att kunna lämna aktuell och relevant information. Detta ökar i sin tur förtroendet för de samverkande myndigheterna i PEK och påverkar därmed laglydnaden i positivt riktning. De uppgifter som kommer fram genom PEK-besöken borde också kunna analyseras och systematiseras i underrättelsearbete.

Erfarenheterna från PEK i Skåne visar att småskalighet i myndighetssamverkan är utmärkt, på grund av att den lokala polisen och de samverkande myndigheterna oftast har en bra lokal- och personkännedom. PEK-verksamheten fungerade därför effektivast på orter som till exempel Simrishamn, Hässleholm och Kristianstad. PEK är därför en metod som lämpligen bör användas på lokal nivå. Den bör bedrivas som en polisområdes- eller närpolisverksamhet i samarbete med det lokala skattekontoret och försäkringskassan. EBM kan bidra med utbildning och stöd.

Vid större infrastruktursatsningar bör däremot PEK ske på en regional nivå.

För att kunna arbeta reaktivt med PEK krävs förtydligande av gällande lagregler eller lagändringar avseende polismans rätt att kunna identifiera personer och husrannsakan i PEK-sammanhang. Eftersom PEK har fått en negativ stämpel på vissa håll i landet kanske ett led i att utveckla PEK kan vara att byta namn. Ett förslag är KEPS, som står för Kontakt Ekonomisk Preventiv Samverkan.[6] Jag hoppas att vi inom en snar framtid i hela landet kommer att gå ut och ”kepsa”.

[6] Ett namn som föreslagits av Eva Bergholm vid Skattemyndigheten i Stockholm.

Referenser

EBM. (2003). Zebra.

Polislagen.

RSV. (2000). SKM:s förebyggande verksamhet i förhållande till PEK (Preventiv Ekonomisk Kontroll) samt skattetjänstemäns uppdrag som sakkunniga. PM 2000-05-12. Dnr 5057-00/101.

Skattekontrollens preventiva effekt kan mätas och förbättras!

AV HÅKAN MALMER

Syftet med skattekontrollen är att den ska verka preventivt. Skatteförvaltningen försöker mäta den preventiva effekten genom enkätundersökningar, och man bedömer att den preventiva effekten av skattekontrollen är betydande. Skatteförvaltningen kan förebygga skattebrott på fyra olika sätt: genom att göra det svårare att fuska, att öka upptäcktsrisken, att minska lönsamheten av fusk och genom individpåverkan. Artikeln ger exempel på tänkbara insatser inom vart och ett av områdena. Man skulle till exempel kunna införa lagkrav på typgodkända kassaregister i kontantbranscher och lätta på sekretessen mellan myndigheter när uppgifter är viktiga för att avslöja skattebrott. Heltäckande regler om skattetillägg behövs, liksom ett särskilt kontrollsystem som säkerställer att förtroendevalda personer själva betalar den skatt som man i demokratisk ordning beslutar om, menar författaren. Skälet till det sistnämnda är att "vanligt" folk ofta motiverar sitt fusk med att politiker också fuskar.

Författaren menar att det går att bekämpa skattefuskbeteende framgångsrikt utan att det nödvändigtvis krävs mer resurser till kontrollmyndigheterna. En effektivare styrning av och bättre stöd, i kombination med en mer tidsenlig och effektiv lagstiftning skulle räcka långt, menar han.

Inledning

I den följande framställningen står skattefusket – det avsiktliga skatteundandragandet – i fokus. Efter att ha förklarat vissa begrepp beskrivs hur skatteförvaltningen mäter den preventiva effekten.

Framställningen avslutas med några förslag som kräver ändrad lagstiftning men som skulle ha avsevärd preventiv effekt mot skattefusk. Förslagen är helt och hållet mina egna och är inte uttryck för någon uppfattning i dessa frågor från Riksskatteverkets (RSV) sida.

Högre preventiv effekt är ett bra kontrollresultat

Inom skatteförvaltningen har det vuxit fram en ökad insikt om att det är bättre att förebygga än att bota. För skattemyndigheterna gäller det att förhindra både avsiktliga och oavsiktliga fel, så att skattebördan fördelas mellan medborgarna på det sätt som våra folkvalda beslutat om. RSV beräknar att det totala skattefelet ligger i storleksordningen 100 miljarder kronor, vilket motsvarar drygt åtta procent av den teoretiska skatteuppbörden och drygt fyra procent av bruttonationalprodukten.[1] I allt väsentligt svarar detta nettobelopp mot storleken på det avsiktliga skattefelet eftersom oavsiktliga fel, som medfört för mycket eller för lite betald skatt, tenderar att ta ut varandra.

När det gäller de oavsiktliga felen försöker skatteförvaltningen minska dessa genom att förbättra dialogen med medborgarna. Det gör man genom att ta reda på skilda gruppers behov av information och service samt att anpassa informationen och sättet att förmedla den.

När det gäller det avsiktliga skatteundandragandet har RSV år 1999 antagit en ny kontrollpolicy. Den gamla policyn tog sikte på vilka insatser som skulle göras och systemkontroll stod i fokus. Den nya kontrollfilosofin tar i stället sin utgångspunkt i att skattekontrollen ska skapa en preventiv effekt[2] så att förtroendet för kontrollen upprätthålls. Den förebyggande (preventiva) effekten står alltså i fokus, vilket också är fallet i övriga nordiska länder.[3]

Enligt kontrollfilosofin uppnås preventiv effekt genom att kontrollen är

- tidig
- synlig
- träffsäker
- oförutsägbar.

Kontrollen ska vara tidig, det vill säga om möjligt inte ske långt i efterhand när kanske inga pengar finns att hämta. För att den ska vara synlig måste man informera i massmedierna om kontrollens resultat. Kontrollresurser är knappa och kontrollen måste därför vara träffsäker. Kontrollen ska också vara oförutsägbar – ingen person ska kunna gå säker (ett visst antal slumpmässiga kontroller sker) och inget område får lämnas helt utan kontroll. Därför ägnas tid också åt resurskrävande områden som gränsöverskridande affärer som utnyttjar Internet, kontantbranscher som restauranger och frisersalonger samt storföretagens vinstöverföringar till utlandet och placeringar i skatteparadis.

Kontrollbehovet – väsentlighet och risk – styr kontrollverksamhetens inriktning. En riskanalys ligger till grund för bedömningen av kontrollbehovet. Kontrollen inriktas mot avsiktliga fel, systematiska fel och stora belopp.

[1] *Oroliga skattebaser,* kap. 2, RSV Rapport 2002:2.

[2] *Skattefel och skattefusk – en utvärdering av skattekontrollen 1992–1997* (RSV Rapport 1998:3) Låg till grund för den nya kontrollfilosofin (1999).

[3] *Skattekontrollens syfte.* RRV 1997:41.

Ett bra kontrollresultat är inte längre storleken på höjningarna utan att den preventiva effekten ökat och att omfattningen på fel och fusk minskat.

I sammanhanget noteras särskilt att kontrollfilosofin föreskriver att iakttagelser som görs i kontrollarbetet – hur regelverket fungerar – ska dokumenteras, analyseras och rapporteras.

Vad menas med preventiv effekt och förebyggande insatser inom skatteområdet?

BEGREPPET PREVENTIV EFFEKT INOM BESKATTNINGSOMRÅDET

Man talar inom straffrätten om preventionsteori – straff har såväl ett generalpreventivt (allmänpreventivt) som ett individualpreventivt syfte. Inom skatteområdet är det allmänpreventiva syftet framträdande både när det gäller skattetillägg och straff enligt skattebrottslagen.

Men prevention är inte bara straff. Inom medicinen talar man om olika typer av sjukdomsförebyggande insatser. Primärprevention innebär åtgärder för att förhindra uppkomsten av en sjukdom, sekundärprevention åtgärder för att upptäcka sjukdomen så tidigt som möjligt och kunna ge snabb behandling, tertiärprevention åtgärder för att minska skadeverkningar av redan symtomgivande sjukdom.

Inom skattekontrollen[4] kan man på liknande sätt som inom medicinen förhindra uppkomst av skattefusk, upptäcka skattefusk eller annat inte önskvärt beteende hos de skattskyldiga så tidigt som möjligt samt sätta in åtgärder mot skattefuskande som förhindrar nya brott.

Det är dock en utopi att komma dithän att ingen vill skattefuska då skattskyldigheten berör praktiskt taget varje fysisk eller juridisk person.

Det finns olika sätt att inom beskattningsverksamheten ram verka preventivt, det vill säga förhindra eller minska omfattningen på det fusk som förekommer. I allt väsentligt är åtgärderna hänförliga till primär- eller sekundärprevention, det vill säga åtgärder för att förhindra men framförallt öka risken för upptäckt av skattefusk.

Själva utformningen av de materiella skattereglerna och civil lagstiftning har stor betydelse. Skatteregler kan vara mer eller mindre kontrollerbara. Skatteregler samverkar också med annan lagstiftning, till exempel regler för bokföring, regler om tillstånd och regler om extern revision.

Utformningen av *sanktionssystemet* främst rörande skattetillägg och skattebrott har också betydelse. Faller vissa fuskförfaranden utanför tillämpningsområdet, till exempel avsiktliga felräkningar, eller föreskrivs för skattebrott mycket höga beviskrav som gör skattebrottet svårt att styrka påverkas (ökar) benägenheten att fuska. Även straffsatserna har betydelse.

Det *sätt på vilket kontrollverksamheten enligt gällande lagstiftning får bedrivas* har betydelse för vilket fusk som kan upptäckas.

[4] Resonemangen är analogt tillämpliga även på oavsiktliga fel.

Tillgång till information av skilda slag är av avgörande betydelse för att bekämpa skattefusk. Ett viktigt element i det sammanhanget är förekomsten av kontrolluppgifter. Uppgifter från andra myndigheter och länder är betydelsefulla. I vissa fall lägger lagstiftningen hinder i vägen för att uppgifter ges informationsvärde. Register i beskattningsverksamheten får nämligen inte skapas för att söka, lagra eller bearbeta kontrollinformation[5]. Skatteförvaltningen kan också hindras att få tillgång till värdefull information av sekretesslagstiftning.

Ovanstående fyra punkter handlar om lagstiftningens utformning. Skatteförvaltningen kan i viss utsträckning påverka utformningen av lagstiftningen vid remissbehandling av lagförslag, eller genom att på eget initiativ uppmärksamma regeringen om behovet av ändrad lagstiftning.

Hur kontrollverksamheten faktiskt bedrivs, om den är framgångsrik eller inte, hur många och vilka som kontrolleras, vilket slag av fusk som upptäcks och vilka resurser som satsas är naturligen också av betydelse för omfattningen av skattefusket. Här är utrymmet för skatteförvaltningen i princip obegränsat inom ramen för gällande lagstiftning och tilldelade resurser. I praktiken finns dock flera viktiga restriktioner mot en omfördelning av resurser till kontrolländamål, framförallt kravet att annan verksamhet inom skattemyndigheterna bedrivs lagenligt och inte lider allvarliga men.

Information om alla ovan nämnda förhållanden *till medborgarna* kan i sin tur påverka omfattningen på det fusk som förekommer. I vilken riktning fusket ändras beror naturligtvis på om informationen ger intryck av att skattesystem och skattekontroll fungerar enligt riksdagens intentioner, det vill säga är rättvisa, ändamålsenliga och effektiva, eller om informationen ger medborgarna motsatt intryck. Skatteförvaltningen kan påverka utformningen av den egenproducerade informationen. Den bild som ges i massmedierna kan bara i begränsad utsträckning påverkas.

Av redogörelsen framgår att skatteförvaltningen kan göra insatser inom flera områden som kan ha preventiv effekt. Den fortsatta framställningen kommer i huvudsak att vara inriktad på den preventiva effekten av kontroll och straff. I vilken utsträckning information om skatternas användning och deklarationsupplysningar etc. har någon förebyggande effekt på viljan att fuska eller på viljan att göra rätt för sig behandlas inte.

KAN MAN SÄRSKILJA DEN PREVENTIVA EFFEKTEN AV KONTROLL?

En viktig fråga är om man på lämpligt sätt kan avgränsa den preventiva effekten av kontrollverksamheten från den som till exempel följer av sanktionssystemet och om en sådan avgränsning är ändamålsenlig och möjlig.

En kontrollapparat som har befogenhet att kontrollera, resurser för kontroll, och faktiskt använder dessa för att upptäcka fusk skapar en osäkerhet; en uppfattning om att risken finns att tilltänkt skattefusk upptäcks, varvid

[5] Uppgifter från olika källor som till exempel rör företags inkomstförhållanden. Detta torde vara ett för Sverige unikt förhållande som allvarligt hindrar en effektiv kontrollverksamhet av företag.

skatten får betalas. Att betala den skatt man ändå skulle ha betalt om man betett sig korrekt är dock inte särskilt betungande, om resultatet av kontrollen stannar med det. Inte ens om resultatet av kontrollen *alltid* blir att rätt skatt ska betalas, är det från ekonomiska utgångspunkter motiverat för den skattskyldige att ens göra sig besväret att deklarera – såvida inte den skattskyldiges kostnader vid kontrollen överstiger kostnaden att deklarera.

Själva existensen av ett sanktionssystem (skattetillägg och straff) är i sig knappast tillräckligt för att skapa någon preventiv effekt. Det krävs dessutom att befogenhet ges till myndigheterna att avslöja skatteundandragande med mera och att resurser ges till skattemyndigheter, polis, åklagare och domstolar etc. Därutöver måste givetvis sanktionerna i fråga upplevas som en börda[6]. Själva utredningsförfarandet som följer av ett skatteundandragande kan säkert av många upplevas som väl så betungande som det slutliga straffet, inte minst för att utredningarna ofta tar lång tid. Tidsödande utredningsförfaranden, som bland annat kan bero på oklara straffregler och höga rättssäkerhetskrav, är dock inte önskade vare sig av lagstiftare eller tillämpande myndigheter – tvärtom. Långa utredningstider innebär ett lidande för den misstänkte, sänker straffvärdet och minskar sanktionens preventiva effekt.

Man kan också formulera saken så att ett skattesystem utan kontroll är lika bristfälligt som kontroll utan sanktioner. Eller annorlunda uttryckt:

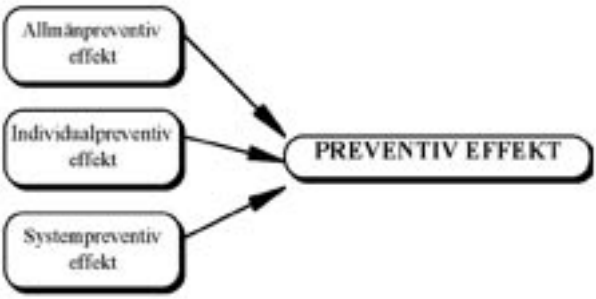
- Ett skattesystem utan kontroll är kollekt.
- En kontroll utan sanktioner är deklarationshjälp.

Av det förda resonemanget följer att man svårligen kan isolera den preventiva effekten av kontrollverksamheten från det sanktionssystem som kan träda in när skattekontroll utövas och skattefusk upptäcks. Man måste i slutändan göra en totalbedömning. När jag i det följande talar om skattekontrollens preventiva effekt avses således den sammantagna effekten. Och med kontrollverksamhet avses även den information om kontrollen som lämnas till allmänheten.

Den preventiva effekten av kontrollverksamheten kan sägas bestå av tre komponenter.

[6] Man kan diskutera hur stor belastningen egentligen är för en ekobrottsling som dömts till fängelse, men som har frigång för att sköta den näringsverksamhet, som tidigare använts som täckmantel för den brottsliga gärningen.

FIGUR 1. KONTROLLVERKSAMHETENS PREVENTIVA EFFEKT.



Den första komponenten är *allmänpreventiv* och sammanhänger med att samhället satsar resurser på skattekontroll och brottsbekämpning och att skattemyndigheter och brottsbekämpande myndigheter upptäcker fusk samt att sanktioner inträder. Om en skattskyldig som överväger ett tilltänkt skattefusk och därvid begrundar risken för upptäckt och konsekvenserna av en sådan avstår från det tilltänkta förfarandet, föreligger en allmänpreventiv effekt. Det är alltså den upplevda risken för upptäckt och bedömningen av konsekvenserna som är beståndsdelarna.

De skattskyldiga kan inte ha någon mera exakt kunskap om kontrollfrekvens och konsekvenser, utan baserar sin uppfattning i mycket stor utsträckning på det som redovisas i massmedierna, det man själv iakttar och vad man hör berättas av andra. För uppkomst av allmänpreventiv effekt är därför information om kontrollen mycket betydelsefull. Negativ preventiv effekt kan dock förväntas om informationen avser exakta uppgifter om kontrollmetoder och kontrollstrategier etc., därför att sådan information minskar osäkerheten för den som avser att fuska. Inom skatteförvaltningen råder delade meningar om huruvida information om framtida kontroller har någon preventiv effekt på avsiktliga eller oavsiktliga fel [7].

Den andra preventiva komponenten i skattekontrollen är *individualpreventiv* och uppkommer då en skattefuskare ”drabbas” av en från det allmännas synpunkt framgångsrik kontroll. Har kontrollen effekt på personen frångår denna sitt tidigare fuskbeteende och försöker redovisa rätt skatt. Förutom skatt och skattetillägg kanske han eller hon har drabbats av böter eller fängelse, indragen F-skattsedel, näringsförbud, indraget (serverings-) tillstånd, tidsspillan och utgifter, dåligt anseende och kreditproblem, för att nämna några följder. Om personen genom att göra rätt för sig försöker undvika sådana olägenheter har en individualpreventiv effekt uppkommit.

Den tredje komponenten är att skattekontrollen uppmärksammar vissa typer av fusk och eventuellt även omfattningen av fusket. Det kan leda till att

[7] Uppföljning av kontroll av utlandsregistrerade aktiefonder, RSV Skatteekonomiskt meddelande nr 24. Uppföljningen visade att information till vanliga löntagare inte hade någon effekt på felfrekvensen.

lagstiftaren ändrar regelverket i något avseende, så att kontrollen kan fungera effektivare. Skattemyndigheterna kan få andra befogenheter, materiella beskattningsregler ändras, kontrollsystemet förbättras – till exempel kan kontrolluppgifter införas – , krav kan ställas på bokföringsstandard eller inkomstredovisning eller på tillstånd (licens, auktorisation) att bedriva viss verksamhet. Låt oss kalla denna preventiva effekt för *systempreventiv*. Systempreventiva insatser gör att det blir svårare att begå skattebrott.

Sammanfattningsvis har kontrollverksamhetens preventiva effekt tre komponenter: a) en allmänpreventiv b) en individualpreventiv och slutligen c) en systempreventiv.

En framgångsrik skattekontroll innehåller dessa tre komponenter. Frågan är naturligtvis vilken komponent som har den största potentialen när det gäller att förbättra den framtida skattekontrollen. Min uppfattning är att det är den systempreventiva – alltså att genom ändrad lagstiftning förbättra upptäcktsrisk och konsekvenser av upptäckt fusk.

VILJAN ATT BETALA SKATT

Från RSV:s undersökningar vet vi att det bara är cirka sju procent som inte instämmer i påståendet ”Jag är beredd att betala min skatt så länge alla eller nästan alla gör det”. Skatter betalas således inte enbart inför risken av att ens eget skattefusk ska upptäckas och straffas.

Det finns forskning om gruppsolidaritet som säger att vi betalar skatt när vi tror att de flesta andra också gör det. Hur vet man då det – jo, när man upplever att det finns en fungerade kontroll.

Bestraffningarnas betydelse för samarbetsvilja har studerats i nyare forskning[8] som refereras i en RSV-rapport[9]. Man kan se sin skattebetalning som ett bidrag till ett gemensamt projekt nämligen att skapa trygghet, välfärd och omfördelning mellan medborgarna som i det långa loppet gagnar alla. Eroderas förtroendet för kontroll- och sanktionssystemet finns en påtagligt större risk för att medborgarna inte längre är motiverade att betala skatt till det gemensamma projektet.

Kan kontrollresultatet – den preventiva effekten mätas?

Först bör sägas att i den löpande uppföljningen av skattekontrollen följer skatteförvaltningen upp om den beslutade kontrollinriktningen följts samt olika resultatindikatorer. Den preventiva effekten mäts inte. Skälet är naturligtvis att denna svårligen låter sig mätas på mindre organisatoriska enheter.

Men åter till frågan – kan kontrollresultatet – den preventiva effekten mätas? Det bör nämnas att själva kontrollfilosofin (dokumentet) inte definierar

[8] Ernst Fehr & Urs Fischbacher. *Why Social Preferences Matter – The Impact of Non-Selfish Motives on Competition Cooperation and Incentives*. Paper prepared for the Nobel Symposium on Behavioral and Experimental Economics, Stockholm 4–6 December 2001 samt Ernst Fehr & Urs Fischbacher. Altruistic punishment in humans. Nature, Vol. 415, 10 January 2002.

[9] *Om skattetillägg och skattekontrollens preventiva effekt,* RSV Rapport 2002.14, sidan 41 ff.

vad som menas med preventiv effekt. RSV menar[10] att preventiv effekt finns om en skattskyldig inför risken för upptäckt av ett uppsåtligt skatteundandragande och efterföljande konsekvenser avstår från det tilltänkta skatteundandragandet. Risken för upptäckt bedöms olika av olika skattskyldiga, bland annat beroende på inkomstförhållanden. Konsekvenserna bedöms också olika – för exempelvis ett försäkringsbolag är troligen skattebetalningen och sanktionen i form av skattetillägg helt betydelselösa jämfört med den förtroendeskada dålig publicitet kan föra med sig.

Den preventiva effekten – slutresultatet – är en komplicerad psykologisk process som beror på en mängd faktorer som nedanstående bild försöker att illustrera.

FIGUR 2. ELEMENT SOM SKAPAR PREVENTIV EFFEKT.

Den preventiva effekten är alltså den sammanvägda effekten av hur man upplever risken för upptäckt och konsekvenserna i skilda hänseenden av en upptäckt av ett medvetet skatteundandragande.

RSV har gjort regelbundna mätningar av den preventiva effekten genom att vart annat år ställa frågor till allmänheten och vart annat år till företagen. Följande frågor ställs:

TABELL 1. FRÅGOR I ENKÄTUNDERSÖKNINGAR TILL ALLMÄNHET OCH FÖRETAG.

	Allmänhetsundersökningar	Företagsundersökningar
Upptäcktsrisk	Det är troligt att skattemyndigheten skulle upptäcka om jag skattefuskade.	Det är troligt att skattemyndigheten skulle upptäcka ett skattefusk, i ett företag som vårt, mot bakgrund av storlek, bransch etc.
Konsekvenser av upptäckt	Om skattemyndigheten skulle upptäcka att jag skattefuskat blir konsekvenserna allvarliga.	Om skattemyndigheten skulle upptäcka skattefusk, i ett företag som vårt, blir konsekvenserna allvarliga mot bakgrund av storlek, bransch etc.

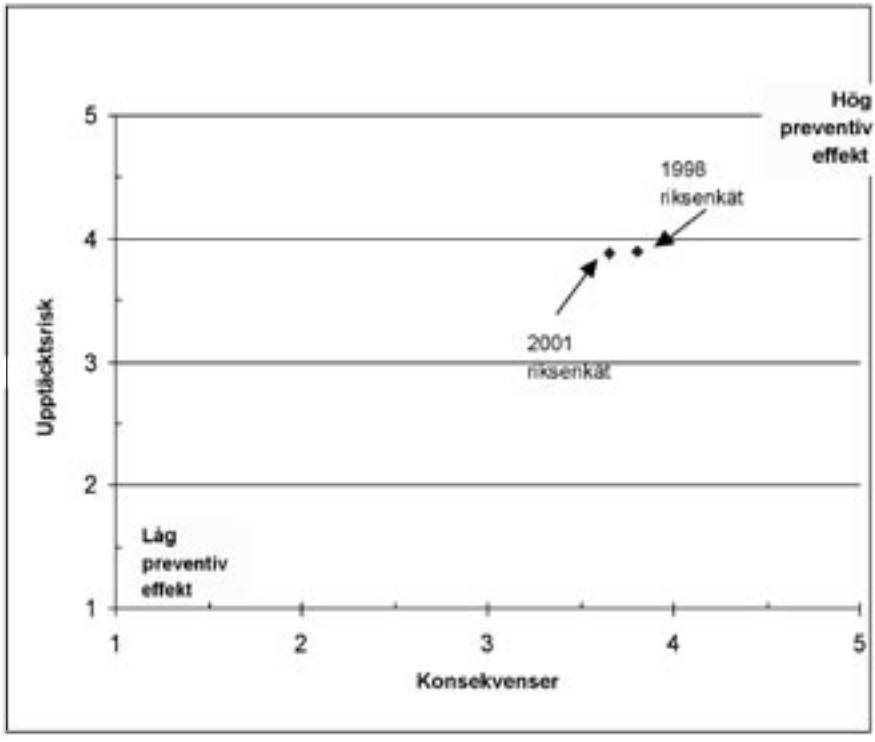
[10] *Skattefel och skattefusk*. RSV Rapport 1998:3, sidan 201 ff.

I undersökningarna ska man svara på en femgradig skala i vilken utsträckning man instämmer – från instämmer inte alls till instämmer helt.

Självfallet är det så att en ökad preventiv effekt inte bara behöver bero på en faktisk förbättring av skattekontrollen. En ökad preventiv effekt kan exempelvis också vara en effekt av att man straffbelagt tidigare ostraffade områden, eller att man genom lagstiftning gett skattemyndigheterna nya möjligheter att upptäcka vissa former av skattefusk. Det är i så fall bra för det ger incitament till myndigheterna att arbeta med lagstiftningen som vapen för att förebygga skattefusk (systemprevention).

Genom att RSV i sina undersökningar ställer vissa frågor år efter år är det möjligt att över tiden spåra förändringar i den preventiva effekten. Nedanstående diagram visar resultaten från de två senaste undersökningarna bland allmänheten.

FIGUR 3: FÖRÄNDRING MELLAN ÅREN 1998 OCH 2001
I SKATTEKONTROLLENS PREVENTIVA EFFEKT BLAND ALLMÄNHETEN.



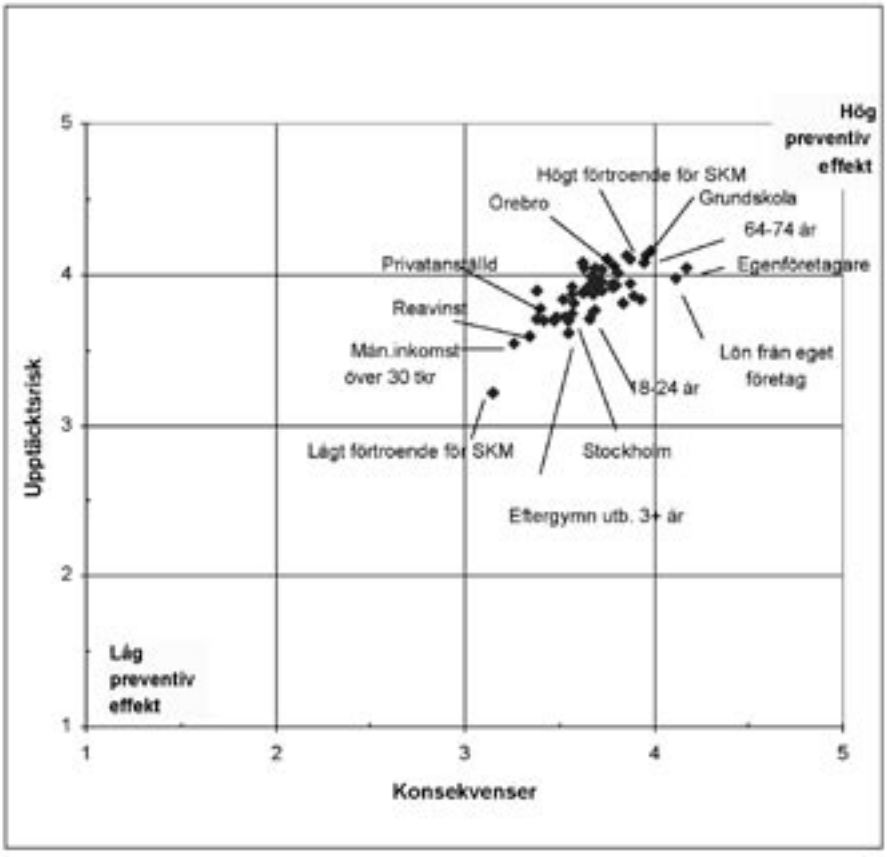
Källa: RSV Rapport 2002:14.

I diagrammet ligger punkterna långt upp till höger och det visar att den preventiva effekten av kontrollen är betydande. Som också framgår av diagrammet låg den preventiva effekten bland allmänheten något högre år 1998

än 2001. Den preventiva effekten har minskat mest på ”konsekvenssidan”. Kommande års undersökningar får utvisa om iakttagelserna är av tillfälligt slag eller om den preventiva effekten trendmässigt faller.

Men man kan få ut mer information från undersökningarna, till exempel regionala skillnader och den preventiva effekten bland olika grupper av skattskyldiga. Detta illustreras i nedanstående diagram.

FIGUR 4: SKATTEKONTROLLENS PREVENTIVA EFFEKT FÖR VISSA GRUPPER AV SKATTSKYLDIGA. ENKÄTUNDERSÖKNING ALLMÄNHETEN ÅR 2001.



Källa: RSV Rapport 2002:14.

Som framgår av diagrammet ovan tyder resultaten på att skattekontrollen har en högre preventiv effekt bland lågutbildade, äldre personer samt bland egenföretagare. Den preventiva effekten är lägre i storstadsområdet, bland höginkomsttagare och bland personer med reavinst. Det verkar också finnas ett samband mellan den preventiva effekten och förtroendet för skattemyn-

digheten (SKM). Personer för vilka den preventiva effekten är hög svarar i större utsträckning än andra att de har ett högt förtroende för skattemyndigheten.

Det framgår inte av diagrammet, men resultaten från RSV:s undersökningar bland företagen visar på att den preventiva effekten är högre bland de företag som blivit skattereviderade jämfört med dem som inte kontrollerats. Skattekontrollen kan därmed antas ha en attitydpåverkande effekt – en preventiv effekt i det enskilda fallet.[11]

Har kontroll eller straff en preventiv effekt på individens efterföljande beteende?

Ovan har noterats att kontrollen har en attitydpåverkande effekt på företag som skattereviderats. Men åtföljs den ändrade attityden också av handling? När det gäller företagen är det svårt och kostsamt att göra undersökningar så svaret är – det vet vi inte.

Riksskatteverkets utvärderingsenhet har i samarbete med deklarationsgranskare på fältet studerat frågan om kontrollen leder till ett mer korrekt beteende året efter en kontrollinsats[12]. Undersökningen avsåg vanliga löntagare och deras avdrag för övriga kostnader under inkomst av tjänst. Antagandet i denna del är att flertalet deklaranter som blir ertappade med att ha gjort ett avsiktligt fel upplever detta som obehagligt, även om rättelsen inte medför vare sig skattetillägg eller annan sanktion. Många av dessa kommer därför att göra rätt i nästa deklaration. Och flertalet deklaranter som varit okunniga om att de gjort fel blir upplysta om det vid kontrollen. De kan antas komma ihåg detta till nästa deklarationstidpunkt och då vilja deklarera korrekt. Men hur mycket mer rätt blev det? Resultatet från de på fyra skilda orter kontrollerade grupperna jämfördes med en kontrollgrupp. RSV bedömer den preventiva effekten av kontrollen av detta avdrag som betydande. Kontrollen har med andra ord en preventiv effekt. Det var ingen skillnad i preventiv effekt beroende på kön och ålder. I sammanhanget bör noteras att antalet skattetillägg var helt försumbart till antalet. I hela riket påfördes skattetillägg endast i 79 fall för oriktig uppgift avseende avdraget ”övriga kostnader” år 1999. Deklarationsgranskarna sänkte dock avdragen för övriga kostnader i 34 200 fall med ett sammanlagt belopp av 273 miljoner kronor.

Har sanktioner i form av skattetillägg någon preventiv effekt på attityder och beteende. Frågan har behandlats i en rapport från RSV.[13]

[11] *Skattefel och skattefusk – en utvärdering av skattekontrollen 1992–1997,* RSV Rapport 1998:3, sidan 203.

[12] *Om gratislotter och preventiv effekt. En utvärdering baserad på de skattskyldigas avdrag för övriga kostnader under inkomst av tjänst och skattemyndigheternas kontroll av detta avdrag.* RSV Rapport 2001:1.

[13] *Om tillämpningen av skattetillägg och skattekontrollens preventiva effekt.* RSV Rapport 2002:14.

Genom två slumpmässiga urval har RSV år 2000 undersökt *attityderna hos personer som fått skattetillägg.* Det handlar om löntagare som fått skattetillägg för oriktig uppgift och näringsidkare som skönstaxerats för att de inte lämnat deklaration.

Gemensamt för bägge grupperna som fått skattetillägg är således att de har lägre förtroende för skattemyndigheten och att de inte upplever konsekvenserna vid ett upptäckt fusk som allvarligare än andra – snarare tvärtom.

När det gäller frågan om *faktiskt beteende hos personer som fått skattetillägg* finns inga särskilda undersökningar. Och det övriga underlag som finns om den individualpreventiva effekten av skattetillägg är otillräckligt. För att kunna säga att skattetillägg saknar individualpreventiv effekt behövs mer omfattande studier. Men även om den individualpreventiva effekten skulle visa sig vara liten eller obefintlig är det inget särskilt anmärkningsvärt resultat. Återfallsfrekvensen i brott är hög såväl för personer som dömts för traditionell brottslighet som för ekonomiska brott[14].

Några sätt att förebygga skattefusk och skattebrott

Är den preventiva effekten låg eller obefintlig inom ett område finns enligt min mening en påtagligt stor risk för *spridningseffekter,* det vill säga att allt fler börjar utnyttja möjligheten att fuska. Vid en sviktande masslojalitet är mer kontrollresurser inget verksamt medel – helt andra åtgärder måste till.

Det finns principiellt ett antal vägar att gå när det gäller att förebygga skattefusk. Man kan

1. göra det svårare att fuska, till exempel genom redovisnings- eller dokumentationskrav
2. öka upptäcktsrisken, till exempel genom mer resurser, effektivare kontrollmetoder eller underrättelseverksamhet
3. minska lönsamheten av fusk – kanske främst strängare sanktioner, till exempel skattetillägg
4. påverka individen, till exempel minska styrkan i de argument varmed personer motiverar sitt eget fuskbeteende eller skapa incitament till att handla rätt.

I det följande förs fyra angelägna förslag fram – ett förslag för var och en av punkterna 1–4 ovan. Det är förslag som jag menar skulle ha avsevärd förebyggande effekt mot skattefusk. Förslagen bör närmast ses som debattinlägg och är mina egna. De är således inte uttryck för RSV:s uppfattning. En del av förslagen är inte nya utan har figurerat i andra sammanhang.

[14] Drygt hälften av dem som döms för skattebrott är tidigare lagförda.

INFÖR LAGKRAV PÅ TYPGODKÄNDA KASSAREGISTER I KONTANTBRANSCHER

Till skillnad mot Danmark, Norge och många andra länder finns i Sverige inget myndighetskrav på att man ska använda kassaregister (kassaapparat) när man har kontantförsäljning i största allmänhet[15]. Från och med den 1 juli 2003 måste dock den som har serveringstillstånd enligt alkohollagen ha kassaapparat som uppfyller vissa krav och erbjuda gästerna ett kassakvitto.[16]

För rörelseidkaren finns dock ett intresse av att på olika sätt hålla ordning på försäljningen, till exempel för att personalen inte ska ta pengar ur kassan och för att man ska veta vilka varor eller tjänster man säljer. I detaljhandeln används streckkoder för registreringen för att minska felregistreringar och de är ofta kopplade till datoriserade lagerregister med beställningspunkter som utlöser inköpsbeställningar när varorna håller på att ta slut. Att veta vilka varor man säljer kan också kan vara viktigt för att rätt moms ska kunna beräknas om man säljer varor med olika momsprocentsatser eller utan moms. Kassaregistren används alltså i huvudsak som ett medel i den interna kontrollen i företaget.

Det finns vare sig i bokföringslagen eller i redovisningsrekommendationer något som föreskriver hur en kassaapparat ska fungera. Bokföringslagen säger dock att det ska finnas underlag för varje affärshändelse som inträffat och att detta underlag ska vara verifierbart. Man får dock beträffande kontantförsäljning upprätta en gemensam verifikation. Bokföringsnämnden har uttalat att i mindre företag ska denna i så fall bestå av kontrollremsor och tömningskvitton.

Det finns därutöver inga bestämmelser om ett registers konstruktion, säkerhetsfunktioner eller vilka rapporter (kvitton/utslag) som registret ska producera. Till register finns i allmänhet tre olika nycklar med olika behörighet. Moderna kassaregister går att programmera för att styra bort information som man vill dölja. Detta görs i syfte att undandra skatt och myndigheternas kontroll. Ett vanligt sätt att dölja försäljning är att vid dagens slut med särskild kod eller nyckel radera önskad del av försäljningen. Funktionen är numera så efterfrågad, framförallt av ägare till restauranger, att det närmast är en förutsättning för leverantörerna av kassaregister att över huvud taget få någon apparat såld att denna funktion är inbyggd redan från början. Sättet att fuska har utvecklats med den tekniska utvecklingen, men lagstiftningen har inte hängt med.

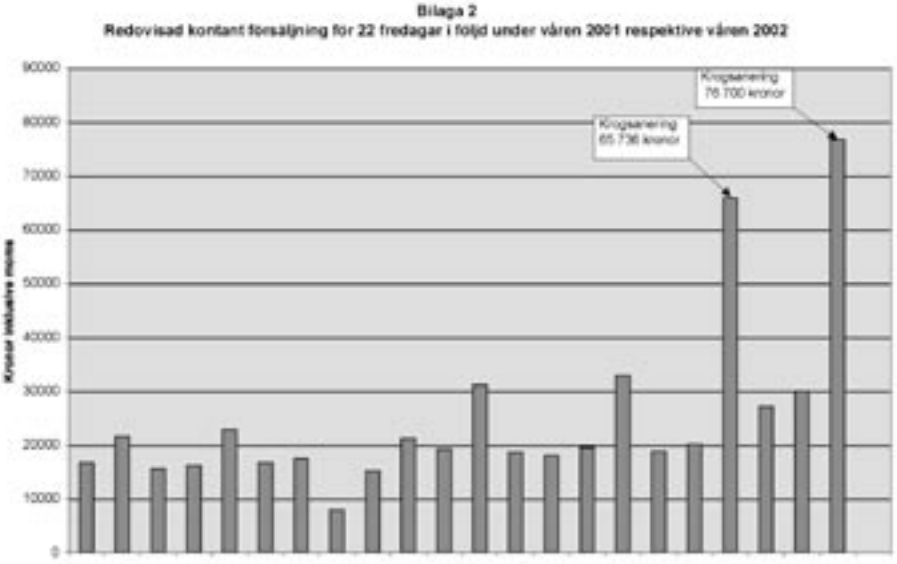
Följande figur beskriver omfattningen på fusk som avslöjats vid en typisk restaurangrevision[17] i Stockholm. Man har jämfört storleken på kassan vid besöken med den som tidigare redovisats i bokföringen för jämförbara dagar. Avvikelserna är minst sagt stora.

[15] *Riskhantering 2004*. Övergripande underlag för riskbedömning av skatte- och folkbokföringsfelet, RSV Rapport 2003:6, sidan 79.

[16] 8 kap. 5a § alkohollagen (1994:1738) ändrad genom lag (2001:44). Statens Folkhälsoinstitut har föreskrivit vissa krav på kassaregistren, FHIFS 2003:2.

[17] Jag har inte vid något tillfälle fått någon uppgift som gör att jag skulle kunna identifiera företaget.

FIGUR 5. REDOVISAD KONTANTFÖRSÄLJNING ENLIGT BOKFÖRINGEN FÖRE OCH EFTER MYNDIGHETERNAS KONTROLLRÄKNING, I KRONOR.



Skattemyndigheten i Dalarna[18] har beräknat att om deras resultat är tillämpliga i hela landet – vilket gjorda utredningar pekar på – kan de oredovisade intäkterna inom restaurangbranschen för år 1995 beräknas till 37 procent av 20 miljarder kronor eller cirka 7 miljarder. Men det var år 1995. Fusket har accelererat. Senare uppskattningar antyder att det undanhållna beloppet i dagsläget skulle kunna ligga i storleksordningen av minst det dubbla beloppet, det vill säga 15 miljarder kronor.

Under årens lopp har åtskilliga försök gjorts för att få till stånd ändringar i sakens tillstånd. Denna senfärdighet är bekymmersam, för i branschen har det utvecklats en subkultur med fusk, mutor och maffialiknande verksamhet. Det har gått så långt att en del fuskande krögare inte riktigt är på det klara med att det de gör är brottsligt – apparater konstruerade för fusk säljs öppet, fusket beivras inte i någon omfattning och när så sker är sanktionerna ekonomiskt sätt små – eller kan undvikas genom att bolaget sätts i konkurs. Sanktionssystemet är totalt sett ineffektivt.

Ett rimligt krav från statsmakternas sida är att ställa krav på att man har typgodkända kassaregister i alla kontantbranscher. Det innebär att kassaregistret för att få användas ska uppfylla vissa uppställda krav och att man sedan genom regelbundet återkommande besiktningar säkerställer att kraven upprätthålls. Detta kan göras genom plombering som avslöjar obehörigt intrång i apparatens skyddade delar. I Sverige har det ifrågasatts om det är

[18] Lars Lundh: *Användningen av manipulerade kassaregister inom kontantbranscher – inriktning mot restauranger,* Linköpings Universitet, maj 2002.

möjligt att mjukvaruplombera PC-baserade system och om så inte är fallet om det är någon mening med typgodkända register.

Sedan år 1994 finns typgodkända och plomberade kassaregister i Brasilien. I Brasilien är alla som direkt till konsument säljer för mer än 10 000 reais (cirka 30 000 kronor) skyldiga att ha typgodkända och plomberade kassaregister enligt lagens[19] specifikationer. Lagen gäller även PC-system. Om en restaurang säljer en maträtt – till exempel till en skattekontrollant – och inte får ett kvitto med föreskrivet innehåll kan ägaren bötfällas med 4 000 reais (cirka 12 000 kronor).[20]

Även PC-baserade system kan således ”plomberas” genom programvaran[21]. Ingen kan garantera att vanliga plomber eller mjukvaruplomber inte bryts – men man kan i alla fall efterhand i bägge fallen se att manipulation skett.

Mitt förslag är att man inför lagkrav på typgodkända kassaregister i alla kontantbranscher. Kassaregistren ska generera kvitton som uppfyller vissa krav, och mot underlåtenheten att ge kvitto eller bryta plombering ska finnas en i kronor fastställd sanktion eller en sanktion om förslagsvis 20 procent av dagsomsättningen.

LÄTTA PÅ SEKRETESSEN OCH EFFEKTIVISERA UNDERRÄTTELSEVERKSAMHETEN

Det andra sättet att förebygga skattefusk är att öka upptäcktsrisken. Det kan man göra genom att underlätta informationsutbytet mellan dem som har att förebygga brott. Men sekretesslagstiftningen lägger ibland hinder i vägen.

Sekretesslagstiftningen hör till den krångligaste lagstiftning som finns. Sekretess råder ofta mellan myndigheter som har skyldighet att bekämpa brott. De sekretessbrytande regler som kan finnas är svåra att tolka och tillämpa för icke-experter. Brottsligheten känner däremot inte av sådana hinder, utan inom det området utvecklar man olika nätverk för att effektivisera sin verksamhet.

Så här ser delar av reglerna ut i dag. Skattemyndigheternas fiskala gren har skyldighet att anmäla misstänkt brottslighet till åklagare. Skattebrottsenheterna sysslar med att utreda, spana och bedriva underrättelseverksamhet mot främst skattebrott. I dag råder i princip sekretess mellan beskattningsverksamheten, det vill säga den fiskala verksamheten, och skattebrottsenheterna. Brottsanmälningarna från skattemyndighetens fiskala gren är hemliga för skattebrottenheterna intill dess en åklagare beslutat att de ska utreda brottet. Skattetjänstemännen drar sig ofta för att gå till skattebrottsenheterna för att diskutera misstänkta fall inför risken att på något sätt göra sig skyldig till överträdelse av någon sekretessbestämmelse[22].

[19] ICMS 85/01.

[20] Ulf Rasmusson, Skattemyndigheten i Stockholm, PM 2002-10-03.

[21] I taxibranschen ska användas typgodkända taxametrar. Det finns taxametrar som är elektroniskt plomberade. Det har försvårat fusk i taxibranschen. Mjukvaruplombering görs för närvarande av PC-baserade vågar och bygger på ett EU-lagkrav.

[22] Liknande problem finns bland annat inom restaurangkontrollen. Skattemyndigheten kan inte tala om för kommunernas tillståndsenhet att man upptäckt misstänkt skatte- eller bokföringsbrott. Sådan information får nämligen enligt alkohollagen bara lämnas till kommunen på deras egen begäran. Bland skattemyndigheterna finns olika uppfattning om man till kommunen får skicka över de offentliga beskattningsbesluten med olika tillämpning som följd.

RSV har i en rapport[23] beskrivit problematiken.

Av rapporten framgår också att skattebrottsutredarna inte har tillgång till skatteregistret på datamedium, utan måste skicka förfrågningar till den fiskala sidan för att de ska få ut uppgifterna (den fiskala sidan ska göra en sekretessprövning). Vid brottsutredning under åklagare har de rätt att få uppgifterna. Tidigare gällde att skattebrottsenheten skriftligt kontaktade SKM:s fiskala gren och begärde att få tillgång till vissa terminalbilder. Sedan sekretessprövning skett hos skattemyndigheten fick skattebrottsenheten papperskopior av terminalbilderna. Det kan i en och samma utredning bli frågan om åtskilliga skrivelser och andra kontakter i ett förundersökningsärende. För att undvika detta tidsödande pappersarbete har en särskild rutin i dataprogrammet Sebra utvecklats, med central handläggning för sekretessprövningen. Kostnaderna för att skapa och underhålla denna rutin för sekretessprövning hade naturligtvis kunnat sparas in om skattebrottsutredarna i vart fall vid förundersökning själva via sin dator kunde få hämta in uppgifterna.

Skattebrottsutredarna får inte använda sina egna datorer för att inhämta offentliga uppgifter från skatteregistret. De får inte ens använda den dataterminal som finns uppställd i skattemyndigheternas entré och som allmänheten kan använda sig av. Nämnas kan att skattebrottsutredarna i den skattebrottsutredande organisationen FIOD i Nederländerna har full tillgång till skattemyndigheternas register.

För att hämta in offentliga uppgifter i underrättelseverksamheten som finns i skatteregistret får SBE-utredaren från sin dator gå ut på Internet och från någon privat leverantör hämta in de offentliga uppgifterna. För detta uppgiftsinhämtande måste SBE betala. Det är inte försvarligt att skattemedel används på detta sätt. Men det allvarligaste är att allmänhetens tilltro till effektiviteten i verksamheten kan ifrågasättas.

Skattebrottsenheterna har möjlighet att bygga upp ett underrättelseregister. Det är kringgärdat med en mängd bestämmelser. Frågan är bara hur ineffektivt ett sådant register kan få vara, när utredarna inte har tillgång till skatteregistret och skattemyndighetens fiskala gren inte i någon större utsträckning kan förväntas lämna uppgifter till skattebrottsenheterna. Nämnas kan att utredarna inte har tillgång till andra underrättelseregister, som finns främst hos polisen. Det kan alltså vara så att skilda myndigheter samlar underrättelseinformation om samma person. Det är inte bra eftersom ekonomisk brottslighet i tilltagande grad går hand i hand med annan allvarlig brottslighet. Det bästa vore ett gemensamt register. I vart fall borde personal vid myndigheter som sysslar med brottsbekämpning eller underrättelseverksamhet via dataterminal ha tillgång till varandras register.

Mitt förslag är att man slopar sekretessen inom och mellan myndigheter för uppgifter som är av betydelse för att avslöja skattebrott. Låt skattebrottsenheterna få tillgång till skatteregistret via dataterminal för att effektivare kunna utreda och motverka skattebrott. Om möjligt bör all underrättelseinformation för att motverka brott samlas i ett register – i vart fall bör brottsutredande personal ha tillgång till varandras register.

[23] *En ny kraft i ekobrottsbekämpningen. En utvärdering av skattebrottsenheterna.* RSV Rapport 2001:7.

Det tredje sättet att förhindra skattebrott är att minska lönsamheten av fusk – det vill säga strängare sanktioner, till exempel skattetillägg.

Skattetillägg om man inte svarar på förfrågan

Skatteförvaltningen har stigande problem[24] med personer som yrkar avdrag och sedan inte svarar vid förfrågan. Det är i praktiken i flertalet fall svårt att påföra skattetillägg i den situationen.

Om en skattskyldig inte deklarerar är det helt klart att den skattskyldige har kvalificerat sig för skattetillägg. Det framstår då som en märklig ordning att den som inte svarar har ett bättre läge än den som inte deklarerat.

Jag föreslår att en skattskyldig som inte svarar på skattemyndighetens brev om att specificera eller styrka sitt avdrag ska kunna påföras skattetillägg. En sådan förändring har stöd i det allmänna rättsmedvetandet hos den stora delen skattskyldiga som inte chansar med avdrag i sin självdeklaration.

Vill den skattskyldige inte styrka ett avdrag, inte svara på frågan vad ett avdrag avser eller motivera det, bör utgångspunkten vara att den tidigare lämnade uppgiften är felaktig och har lämnats av oaktsamhet och skattemyndigheten bör kunna påföra skattetillägg på det belopp myndigheten bedömer är fel. Vill den skattskyldige därefter fullgöra vad som begärts ska skattetillägget omprövas med ledning av vad den skattskyldige svarat. Det nu sagda innebär givetvis inte att det finns en allmän skyldighet att svara på frågor från skattemyndigheten och att man får skattetillägg om man inte svarar.

Ta bort frizoner i skattetilläggssystemet

Ett tilltagande fuskbeteende har kunnat noteras vid inkomsttaxeringen när det gäller mindre belopp. För närvarande tillämpas vid inkomsttaxeringen[25] beloppsgränsen 5 000 kronor, det vill säga höjningar under detta belopp ”drabbas” inte av skattetillägg när oriktig uppgift har kunnat konstateras. Exempel: Om två makar fuskar med avdrag under inkomst av tjänst på 5 000 kronor vardera kan de med en marginalskatt på 50 procent tillsammans ”tjäna” 5 000 kronor om året. Det är ett riskfritt försök, för det värsta som kan hända är att man får betala den skatt man ändå skulle ha betalat! Man kan fråga sig varför denna möjlighet finns att snatta från staten, när snatterier i butiker är straffbara även när det gäller små belopp. Från preventiv synpunkt vore det lämpligast att det inte fanns någon beloppsgräns alls – den är inte sakligt motiverad[26].

Högre skattetillägg för avsiktliga fall

Att avsiktligt undanhålla skatt kan vara frestande för många. Alla kan inte kontrolleras och dessutom kan inte alla felaktiga eller utelämnade transak-

[24] I vilken utsträckning man rent generellt inte svarar på förfrågningar är inte känt. När det gäller förfrågningar rörande övriga kostnader under inkomst av tjänst redovisas i RSV Rapport 2001:1 sidan 62 att omfattningen ligger i storleksordningen 20 procent.

[25] För skattedeklaration och de skatter som redovisas däri gäller beloppsgränsen 2 500 kronor.

[26] En annan sak är att myndigheterna inte ska ägna sin kontroll åt småbelopp.

tioner upptäckas ens vid en noggrann kontroll. Det är därför viktigt för den preventiva effekten att sanktionerna är effektiva när uppsåtliga eller grovt vårdslösa förfaranden faktiskt upptäcks.

Skattetilläggssystemet är inte primärt till för att straffa avsiktliga skatteundandraganden. Det finns för att de skattskyldiga ska deklarera och lämna korrekta uppgifter. Skattetillägg är sanktionen mot underlåtenheten att deklarera och mot lämnandet av oriktiga uppgifter i deklarationerna. Huruvida detta agerande sedan beror på oaktsamhet eller gjorts avsiktligt bedöms i princip inte i skattetilläggssystemet. Dagens skattetillägg straffar lika hårt den som slarvat som den som gjort ett avsiktligt fel. Man kan därför säga att skattetilläggen med nuvarande kontrollfrekvens inte är tillräckligt höga för de avsiktliga fallen och kanske för höga för de oavsiktliga.

Sanktioner mot grövre överträdelser av skattelagstiftningen finns i skattebrottslagen. År 2001 dömdes 360 personer för brott mot skattebrottslagen, varav en tredjedel fick fängelsestraff. 164 personer dömdes att betala böter för brott mot skattebrottslagen. Det totala bötesbeloppet för brott mot skattebrottslagen[27] kan uppskattas[28] till drygt 4 miljoner kronor – en anmärkningsvärt låg siffra när man jämför med skattetilläggen. Böterna ligger i storleksordningen två promille av de belopp netto som påfördes i skattetillägg samma år.

Det kan verkligen ifrågasättas om de *ekonomiska* sanktionerna för avsiktliga eller grovt vårdslösa skatteundandraganden enligt skattebrottslagen är tillräckliga. Det typiska straffet för ett brott mot skattebrottslagen är fängelse villkorligt, förenat med 40–70 dagsböter. Det har blivit allt vanligare att ”vanligt” fängelsestraff ersätts med samhällstjänst två–tre veckor.

Kan det vara lönsamt att skattefuska? Om man enbart ser till upptäcktsrisken och sanktionen skattetillägg kan man konstatera att de skattetilläggssatser som i dag finns är helt otillräckliga. Vid en skattetilläggssats om 40 procent måste skattemyndigheterna varje år upptäcka minst cirka 71 procent av beloppet eller upptäcka hela beloppet[29] i minst fem fall av sju för att fusket ska vara olönsamt för den skattskyldige. Kontrollnivån ligger långt därifrån.

Medborgarna förväntar sig nog att skatte- och sanktionssystemet i praktiken är så utformat att det inte kan löna sig att medvetet fuska.

I många andra länder[30] utgår sanktioner för grovt vårdslösa eller uppsåtliga brott efter den undandragna skattens storlek, och skattemyndigheterna kan påföra sanktionen i administrativ ordning. I Danmark kan vid uppsåtligt handlande påföras böter med 200 procent av det undandragna beloppet, i Norge kan tilläggsskatt påföras med upp till 60 procent vid uppsåtligt

[27] Statistiken avser fall där skattebrottet är huvudbrott. Vid grov ekonomisk brottslighet kan till exempel bokföringsbrottet vara allvarligare eller enklare att bevisa.

[28] Dagsbotens storlek beror på inkomst och försörjningsbörda. Beräkningen är baserad på antagandet av en dagsbot på 170 kr – vilket är dagsboten för en person med 200 000 i årsinkomst och som inte har några barn.

[29] 5/7*1,4 = 1.

[30] Jämför *Skattetillägg m.m.* SOU 2001:25, sidan 103 ff.

eller grovt vårdslöst handlande. I Finland kan enligt mervärdesskattelagen vid skatteförsnillningssyfte skatten höjas med mellan 50 procent och högst det tredubbla beloppet.

Högre skattetillägg i de allvarliga fallen skulle skapa en större preventiv effekt, även om antalet sådana skattetillägg i själva verket inte skulle bli så många. En lämplig nivå kan vara skattetillägg på 60 procent vid grov oaktsamhet och 100 procent vid grovt vårdslösa eller uppsåtliga förfaranden.

Även juridiska personer ska kunna påföras högre skattetillägg

Skattetillägg påförs i dag inte bara fysiska utan även juridiska personer. När det gäller skatteundandraganden, som ”begåtts” av en juridisk person – särskilt ett större företag – är det mycket svårt att få någon fysisk person fälld för överträdelse av skattebrottslagen. Detta gäller särskilt för större företag och organisationer. Om någon döms till ansvar baserar sig böterna på den fysiske personens inkomst – inte på det mångmiljonbelopp som den juridiska personen kanske undandragit i skatt.

För att högre skattetillägg som skisserats ovan, det vill säga vid grov oaktsamhet eller uppsåt, ska kunna påföras en juridisk person[31], till exempel ett bolag, bör det räcka med att någon (till exempel revisor, styrelseledamot eller anställd) för bolagets räkning begått handlingen av grov oaktsamhet eller uppsåt. Bolaget har sedan möjlighet att kräva beloppet åter av den försumlige. Kan den juridiska personen i nu nämnda fall inte betala skulle man kunna göra styrelseledamot, exekutiv ledning eller ägare med bestämmande inflytande – det vill säga de som har det reella ansvaret för den juridiska personen – solidariskt ansvariga för betalningen av skattetillägget. Ett sådant solidariskt betalningsansvar skulle ha en stor preventiv effekt inom den berörda kretsen.

Avskaffa bötesbeloppen i skattebrottslagen

Det nuvarande sanktionssystemet i Sverige har som nackdel att en skattskyldig kan ”drabbas” av sanktioner både i form av skattetillägg (som påförs av skattemyndigheterna) som av böter (som utdöms av allmän domstol) för samma förseelse. Det är en tveksam ordning att ha dubbla sanktioner för samma förseelse. Då böterna är extremt små kan de föreslagna högre skattetilläggen i dessa fall helt få ersätta böterna.

Låt skattebrottsenheterna utreda de ”högre skattetilläggen” under åklagares ledning

Om det är problem i dag med att hantera skattetillägg inom skatteadministrationen är det uppenbart att ett system där man ska bedöma om gärningen begåtts med grov vårdslöshet eller uppsåt ställer särskilda krav.

[31] Frågan om straffansvar för juridiska personer har behandlats i betänkandet *Straffansvar för juridiska personer,* SOU 1997:127.

För *”vanliga”* skattetillägg bör gälla att det är den skattskyldige som ska visa att hans felaktighet är ursäktlig för att gå fri från skattetillägg. Den typen av skattetillägg bör kunna hanteras av skattemyndigheter och administrativa domstolar, som i dag.

För *högre skattetillägg,* det vill säga i fall då det är fråga om att den skattskyldige lämnat den oriktiga uppgiften av grov oaktsamhet eller uppsåt bör gälla att det allmänna har bevisbördan för att så är fallet. Om misstanke om grov oaktsamhet eller uppsåt finns bör frågan utredas noggrant. Detta skulle kunna göras av skattemyndigheternas skattebrottsenheter. De skulle också kunna besluta om förhöjda skattetillägg.

Den som påförts ett förhöjt skattetillägg ska kunna begära att skattetilllägget omprövas av åklagare eller domstol. Resultatet kan innebära att bara ”vanligt” skattetillägg ska betalas, att förhöjt skattetillägg fastställs eller att resultatet blir ytterligare påföljd – utöver förhöjt skattetillägg villkorlig dom eller fängelse.

Vid utredning av misstänkt skattebrott enligt skattebrottslagen bör åklagare vara förundersökningsledare. Gränsen för när detta inträffar skulle kunna sättas högre än i dag.

Den här diskuterade ordningen innebär att administrativa domstolar hanterar skattefrågan och ”vanliga skattetillägg”. Åklagare och allmänna domstolar skulle komma att bedöma förutsättningarna för högre skattetillägg. Det är tillräckligt bra och systemet kan utformas så att det i praktiken inte skulle innebära någon större skillnad mot i dag.

Med mina förslag skulle man kunna uppnå att

- skattetillägg ges vid grov oaktsamhet och uppsåt
- en förseelse inte straffas dubbelt, med både skattetillägg och böter
- förutsättningarna för skattetillägg i de allvarliga fallen blir ordentligt utredda
- rättsäkerheten i dessa skattetilläggsärenden stärks.

Sammantaget borde förändringarna kunna leda till ökad preventiv effekt hos sanktionssystemet och ökad rättssäkerhet, vilket tillsammans bör kunna öka förtroendet för skattesystemet, skattekontrollen och skattemyndigheterna.

STÄDA I EGET BO

Det fjärde och sista sättet att förebygga skattebrott är att genom individpåverkan minska styrkan i de argument varmed personer motiverar sitt eget fuskbeteende, eller skapa incitament till att handla rätt.

Riksrevisionsverket har i sina undersökningar visat på att många förklarar sitt eget fusk med att hänvisa till att ledande personer i näringsliv och förvaltning inte lever som de lär. Framförallt uppfattas det allvarligt när ledande politiker inte gör det.

Svaret på frågan varför det finns skattefusk besvarade allmänheten så här. Högt upp på skalan kom ”Personer i ledande ställning bryter mot samhällets normer” och ”Solidariteten i samhället är låg”.

TABELL 2. FRÅGA: VARFÖR FINNS DET SKATTEFUSK? SVAREN RANGORDNADE EFTER MEDELVÄRDE, UNDERSÖKNING BLAND ALLMÄNHETEN ÅR 2001, SVAR I PROCENT.

Orsaken till att man fuskar med skatten för egen vinning är att:	Instämmer	Instämmer inte	Vet ej/ej svar	Medelvärde
1. Skatterna är för höga	67	10	11	4,1
2. Personer i ledande ställning bryter mot samhällets normer	63	9	16	4,1
3. Solidariteten i samhället är låg	51	13	16	3,7
4. Man spekulerar – man vill ”testa” om ett avdrag ”går igenom”	42	14	27	3,6
5. Annat	12	5	77	3,5
6. Sanktionerna/straffen är otillräckliga	36	17	32	3,5
7. Skatterna går till ”fel” saker	45	23	13	3,4
8. Upptäcktsrisken är låg	34	17	27	3,3
9. Skattereglerna är krångliga	34	27	17	3,1
10. Man tror att ”alla andra” fuskar	31	25	24	3.1

Källa: RSV Rapport 2001:4.

Det är tveksamt om det någonsin blir häftigt att betala skatt men den lagstiftande församling som beslutat om skatterna borde ha ett intresse av att visa att de föregår med gott exempel. Det skulle de kunna göra genom att bygga upp ett särskilt kontrollsystem, som säkerställer att de inte gör några fel i sina deklarationer[32]. Därmed skulle man kunna undanröja argumentet som många har som förevändning för sitt eget skattefuskbeteende.

Riksrevisionsverket har i sin slutrapport[33] pekat på att det svarta arbetet i inte obetydlig utsträckning legitimeras av att personer i ledande ställning bryter mot de normer som anses gälla i samhället.

[32] Jämför *Skattefel och skattefusk* RSV 1998:3, sidan 213.
[33] *Svart arbete 4. Förslag.* RRV 1998:36, sidan 49.

Skatteförvaltningen har infört ett system med särskilt noggrann granskning av de egna anställdas deklarationer. Granskningen görs dessutom av en annan skattemyndighet än den där personen är anställd. Här framförs förslaget att man inför ett särskilt kontrollsystem, som säkerställer att förtroendevalda personer betalar den skatt som man i demokratisk ordning beslutat om.

Slutord

Kontrollarbete är en initiativverksamhet, så för en framgångsrik kontroll måste det hos RSV finnas en vilja att utveckla effektiva kontrollmetoder och att få kontrollen lika effektiv i storstäderna som i landet i övrigt. RSV måste fånga upp både förändringar i medborgarnas skattebeteende och i teknisk utveckling och själv ta initiativ till ny lagstiftning inom områden där kontrollen är ineffektiv.

Att framgångsrikt bekämpa skattefuskbeteende kräver inte i första hand mer resurser till de kontrollerande myndigheterna, utan en effektivare styrning av och bättre stöd till den befintliga kontrollresursen samt en mer tidsenlig och effektiv lagstiftning.

Skattemyndigheterna är politikernas verktyg att genomföra lagstiftningen. Lagstiftarens agerande är normbildande. Ändrad lagstiftning som förhindrar fusk påverkar starkt beteendet hos de myndigheter som har att administrera och kontrollera skattesystemet. De känner att de i sin verksamhet har uppbackning rent politiskt.

Kombinationen av ändrad lagstiftning som försvårar fusk och framgångsrika satsningar från myndigheternas sida så att politiken genomförs på fältet kan starkt påverka skattemoralen. Men för att lyckas krävs konsekvent och flerårigt agerande, särskilt gentemot branscher där skattemoralen är låg.

Om lagstiftaren och de kontrollerande myndigheterna sedan med kraft och vilja försöker städa i eget bo bedömer jag att åtgärderna ovan sammantaget kan få mycket stor förebyggande effekt.

Referenser

Andersson, M. (2002). *Uppföljning av kontroll av utlandsregistrerade aktiefonder.* RSV:s Skatteekonomiska meddelande nr 24, 2002-01-11.

Lundh, L. (2002). *Användningen av manipulerade kassaregister inom kontantbranscher – inriktning mot restauranger.* Linköping: Linköpings Universitet.

Rasmusson, U. *Skattemyndigheten i Stockholm.* PM 2002-10-03.

RRV 1997:41. *Skattekontrollens syfte.*

RRV 1998:36. *Svart arbete 4. Förslag.*

RSV Rapport 2001:1. *Om gratislotter och preventiv effekt. En utvärdering baserad på de skattskyldigas avdrag för övriga kostnader under inkomst av tjänst och skattemyndigheternas kontroll av detta avdrag.*

RSV Rapport 2001:7. *En ny kraft i ekobrottsbekämpningen. En utvärdering av skattebrottsenheterna.*

RSV Rapport 2002:14. *Om skattetillägg och skattekontrollens preventiva effekt.*

RSV Rapport 2002:2. *Oroliga skattebaser.*

RSV Rapport 2003:6. *Riskhantering 2004. Övergripande underlag för riskbedömning av skatte- och folkbokföringsfelet.*

RSV Rapport 1998:3. *Skattefel och skattefusk – en utvärdering av skattekontrollen 1992–1997.*

Skattestatistisk årsbok 2002.

SOU 1997:127. *Straffansvar för juridiska personer.*

SOU 2001:25. *Skattetillägg m.m.*