

Regeringens skrivelse

2001/02:40

Lägesrapport om den ekonomiska brottsligheten

Skr.
2001/02:40

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 25 oktober 2001

Göran Persson

Thomas Bodström
(Justitiedepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Skrivelsen innehåller regeringens årliga rapport till riksdagen om läget beträffande den ekonomiska brottsligheten.

I skrivelsen tillkännages att regeringen avser att utarbeta en ny samlad strategi mot den ekonomiska brottsligheten.

I skrivelsen redovisas översiktligt de åtgärder som vidtagits sedan föregående lägesrapport i oktober 2000 (skr. 2000/01:25) inom ramen för regeringens strategi för samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten.

Till de åtgärder som behandlas hör utvecklingen av det brottsförebyggande arbetet, utvecklingen av det internationella arbetet, utvecklingen av den nya myndighetsstrukturen samt forskning om ekonomisk brottslighet.

Vidare redovisas lagstiftningsarbete och andra åtgärder rörande bl.a.:

- juridiskt- och ekonomiskt biträde
- s.k. målvakter
- stiftelser och handelsbolag
- handel med skalbolag
- punktskatter
- olagliga oljeutsläpp

1	En ny samlad strategi mot den ekonomiska brottsligheten	3
2	Brottsutvecklingen.....	6
3	Inriktningen av det fortsatta reformarbetet.....	8
4	Det brottsförebyggande arbetet	9
5	Den nya myndighetsstrukturen.....	10
6	Lagstiftningsarbetet	17
6.1	Skattekontroll och annan offentlig kontroll.....	17
6.2	Bulvanförhållanden m.m.	20
6.3	Sanktionsregler	21
6.4	Sekretess och register.....	22
7	Det internationella arbetet	24
7.1	Inledning	25
7.2	Åtgärder inom ramen för EU-samarbetet	25
7.3	Annat internationellt arbete	33
8	Miljöbrottsbekämpningen	39
9	Forskning.....	43
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 25 oktober 2001.....	46

1 En ny samlad strategi mot den ekonomiska brottsligheten

Skr. 2001/02:40

1995 års strategi

Regeringen beslutade i april 1995 om en strategi för samhällets samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. Strategin redovisades för riksdagen, som inte hade någon erinran mot innehållet (skr. 1994/95:217, bet. 1994/95:JuU25, rskr. 1994/95:412).

Det övergripande målet har varit att påtagligt minska den ekonomiska brottsligheten genom åtgärder som utgör en kraftig förstärkning av samhällets samlade insatser mot sådan kriminalitet. Åtgärder har vidtagits som syftat till en effektivisering när det gäller att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra ekonomisk brottslighet. En ökad tonvikt har lagts vid det förebyggande arbetet. Genomförandet av strategin mot ekonomisk brottslighet har omfattat ett stort antal projekt. De flesta av dessa har syftat till att förbättra lagstiftningen eller att utveckla myndigheternas kompetens, arbetsmetoder och organisation. Ett viktigt steg togs när den nya myndighetsstrukturen för ekobrottsbekämpningen infördes den 1 januari 1998. En central roll i den nya strukturen intar Ekobrottsmyndigheten som då inrättades. Utredningsarbetet har bedrivits i stor utsträckning inom kommittéväsendet, men regeringen har också i flera fall uppdragit åt myndigheter att utreda vissa frågor eller bedriva utvecklingsarbete, ofta med flera myndigheter i samverkan. En del utredningsarbete har också bedrivits inom Regeringskansliet, bl.a. i ekobrottsberedningen. I ett antal fall har projekten avslutats exempelvis genom att ny lagstiftning har antagits och trätt i kraft. Flera projekt pågår alltjämt.

Regeringen har varje år i oktober sedan 1996 för riksdagen redovisat läget när det gäller den ekonomiska brottsligheten och genomförandet av strategin mot ekobrott (skr. 1996/97:49, bet. 1996/97:JuU6, rskr. 1996/97:149, skr. 1997/98:38, bet. 1997/98:JuU8, rskr. 1997/98:144, skr. 1998/99:25, bet. 1998/99:JuU9, rskr. 1998/99:178, skr. 1999/2000:22, bet. 1999/2000:JU5, rskr. 1999/2000:125 och skr. 2000/01:25, bet. 2000/01:JuU6, rskr. 2000/01:133). I denna skrivelse redovisas utvecklingen efter det att den senaste skrivelsen avlämnades.

Utgångspunkter för en ny strategi

Det är ingen överdrift att påstå att en utbredd ekonomisk brottslighet rubbar tilltron till välfärdssystemen och därmed också den generella välfärdspolitiken. Att få till stånd och vidmakthålla en effektiv bekämpning av den ekonomiska brottsligheten är därför för den nuvarande regeringen inte bara en viktig kriminalpolitisk uppgift. Det är också en viktig rättvisefråga och fördelningspolitisk fråga.

En samlad analys bör nu göras av resultaten av de gångna årens arbete. För att säkerställa ett fortsatt offensivt arbete mot den ekonomiska brottsligheten bör därefter utarbetas en ny samlad strategi mot den

ekonomiska brottsligheten. Viktiga delar i en ny strategi kan bl.a. vara Skr. 2001/02:40
följande områden.

- *Ett mer utvecklat brottsförebyggande arbete mot ekonomisk brottslighet.* Det är angeläget att det finns system som bättre än i dag kan säkerställa att de brottsförebyggande aspekterna får tillräckligt genomslag vid utformningen av lagstiftning av betydelse för den ekonomiska brottsligheten. Behovet av särskilda riskbedömnings-system liksom institutionella lösningar bör övervägas. En annan viktig del består i att utveckla myndigheternas brottsförebyggande arbete.
- *En effektivare utredning och lagföring av ekonomiska brott.* Typiskt för utredningar om ekonomisk brottslighet är att de ofta är mycket omfattande och komplicerade. De brottsutredande myndigheterna uppger dessutom att utredningarna tenderar att bli alltmer vidlyftiga och svårutredda. En del talar för att det regelverk som nu finns för brottmålsprocessen i vissa fall lämpar sig mindre väl för utredningar av detta slag. De brottsbekämpande myndigheterna tvingas på grund av reglernas utformning satsa mycket stora resurser på mål med många gånger högst osäker utgång i domstol. En angelägen fråga är därför att se över möjligheterna att tillskapa en modern och flexibel processordning som kan leda till ett bättre utnyttjande av myndigheternas resurser i arbetet mot den ekonomiska brottsligheten.
- *Ett mer utvecklat internationellt arbete på alla nivåer.* Ekonomisk brottslighet är i hög grad ett internationellt problem. Att få till stånd ett effektivt och smidigt internationellt samarbete är därför av särskilt stor betydelse när det gäller insatser mot denna typ av brottslighet. Inom ramen för EU pågår ett intensivt utvecklingsarbete på området. En väsentlig del i en framtida ekobrottsstrategi måste vara att se till att Sverige även framgent kan ligga på framkant i det internationella arbetet.
- *Optimal användning av resurserna.* För att få till stånd en slagkraftig ekobrottsbekämpning krävs att resurserna används på ett optimalt sätt. Med hänsyn till att det rör sig om ett vidsträckt område med komplicerade frågeställningar där flera viktiga intressen måste balanseras mot varandra får frågor om prioriteringar central betydelse. Detta gäller såväl inom det brottsförebyggande arbetet som i lagstiftningsarbetet och det operativa arbetet. Ett grundkrav på en kommande strategi bör vara att den utgör ett reellt stöd för att göra riktiga prioriteringar i arbetet med att motverka ekonomisk brottslighet.

Arbetet med att utforma en ny strategi kommer att ske i nära samarbete mellan berörda departement. Viktigt är också att centrala aktörer inom ekobrottsbekämpningen som bl.a. Ekobrottsmyndigheten, Riksskatteverket och Brottsförebyggande rådet tar del i arbetet. Som värdefullt underlag för en kommande strategi kan redan nu nämnas Riksrevisionsverkets rapport Vad hindrar Ekobrottsmyndigheten (RRV

2001:29) och Riksdagens revisorers rapport Myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet (2001/02:3). Skr. 2001/02:40

I samband med att en ny strategi mot den ekonomiska brottsligheten övervägs kommer regeringen att ta ställning till formerna för den fortsatta informationen till riksdagen m.fl. om utvecklingen på området.

2 Brottsutvecklingen

Några huvudpunkter:

- Internationaliseringen och den nya informationstekniken har skapat nya förutsättningar för den ekonomiska brottsligheten.
- Det finns alltså ett behov av bättre kunskap om den ekonomiska brottsligheten och dess effekter.

Statistiska uppgifter

Antalet anmälda ekobrottsärenden 2000 ligger något under anmälningsnivån 1999. Den minskning av antalet anmälda ärenden som skett under senare år torde till viss del kunna förklaras med att antalet konkurser minskat kraftigt under samma period. Minskningen av antalet anmälningar från konkursförvaltare har börjat plana ut och antalet konkurser tenderar att öka. Antalet anmälningar om misstänkt penningtvätt har under perioden 1997 till 2000 ökat från 623 till 2 500 anmälningar per år.

Anmälningar om ekonomisk brottslighet domineras helt av anmälningar från skatteförvaltningen och konkursförvaltare. Dessa anmälningar avser med få undantag brott enligt 11 kap. brottsbalken (brott mot borgenärer) och skattebrott enligt skattebrottslagen (1971:69). Anmälningar från andra t.ex. privatpersoner eller anmälningar om andra brott utgör en liten del.

Ekobrottsmyndigheten bedömer att antalet anmälningar från konkursförvaltare kommer att öka som en följd av att konkurserna ökar i antal. Myndigheten bedömer också att antalet anmälningar om misstänkta brott från skattemyndigheterna kommer att öka de närmaste åren i takt med utbyggnaden av organisationen för skattekontroll.

Tabell: Antalet anmälda ekobrottsärenden åren 1996 – 2000.

Antal ärenden	
År	Totalt
1996	4051
1997	4954
1998	5446
1999	3746
2000	3687

Källa: Ekobrottsmyndigheten. Uppgifterna avser ärenden inom Ekobrottsmyndighetens målområde och ärenden som klassificerats som ekobrottsärenden vid åklagarmyndigheterna utanför Ekobrottsmyndigheten.

Bedömning

Som anmärkts i tidigare lägesrapporter är det svårt att beskriva utvecklingen av den faktiska ekonomiska brottsligheten enbart med hjälp

av brottsstatistiken. Mörkertalet är stort, vilket innebär att bara en liten del av brotten anmäls och registreras i statistiken. Skr. 2001/02:40

I det underlag som Ekobrottsmyndigheten överlämnat till grund för inriktningen av ekobrottsbekämpningen år 2002 (jfr avsnitt 5) konstateras att den ökade internationaliseringen och den nya informationstekniken skapat nya förutsättningar för att begå ekonomiska brott. Samtidigt påpekas att det inte är klart i vilken utsträckning dessa nya förutsättningar fått genomslag i praktiken. Av myndigheternas rapporter framgår bl.a. att den olagliga handeln med skalbolag är vanligt förekommande liksom mervärdesskattebedrägerier. Bedömningar av omfattningen av den ekonomiska brottsligheten inom Ekobrottsmyndighetens målområde ligger i storleksordningen 100 och 150 miljarder kronor per år (jfr 2000 års lägesrapport s. 6).

Det är svårt att dra några närmare slutsatser om utvecklingen på området. De tidigare problemen tycks till stor del kvarstå. Att färre ärenden anmäls behöver inte betyda att brottsligheten minskat i omfattning. Som Ekobrottsmyndigheten framhållit kvarstår ett behov av att öka kunskapen på området.

3 Inriktningen av det fortsatta reformarbetet

Några huvudpunkter:

- Den nya myndighetsstrukturen vidareutvecklas och förstärks.
- Brottsförebyggande åtgärder görs till ett centralt inslag i kampen mot den ekonomiska brottsligheten.
- Nya lagöversyner initieras och genomförs.
- Ett effektivt och smidigt internationellt samarbete etableras på alla nivåer.
- Resultaten av forskningen om ekonomisk brottslighet tas till vara i det fortsatta reformarbetet.

Fortsatt utveckling av den nya myndighetsstrukturen

Inrättandet av Ekobrottsmyndigheten har skapat goda strategiska förutsättningar för en effektiv ekobrottsbekämpning. Myndigheten vidareutvecklar och förstärker ytterligare bekämpningen av den kvalificerade ekonomiska brottsligheten. Organisationen utformas på det sätt som bäst tillgodoser de höga krav som ställs på verksamheten. Uppbyggnaden av skattebrottsenheterna fortsätter.

Ett mer utvecklat brottsförebyggande arbete

Ett effektivt brottsförebyggande arbete kan undanröja grunderna för vissa former av ekonomisk brottslighet. Möjligheterna att utveckla det brottsförebyggande arbetet kommer därför att utgöra ett centralt inslag i det fortsatta reformarbetet.

Fortsatta lagöversyner

De lagstiftningsprojekt som pågår skall fullföljas. Fortsatta lagöversyner kommer att krävas. Möjligheterna att åstadkomma såväl effektivare sanktionsregler som en mer ändamålsenlig processordning bör undersökas.

Ett effektivt internationellt samarbete

Inom EU pågår sedan en tid ett intensivt internationellt samarbete på det straffrättsliga området. Ekonomisk brottslighet är i hög grad ett internationellt problem. En hörnsten i det fortsatta arbetet mot ekonomisk brottslighet kommer att vara att få till stånd ett effektivt, löpande och smidigt internationellt samarbete.

Myndigheterna bedriver ett ambitiöst arbete för att utveckla nya och effektiva arbetsmetoder och arbetsformer inom miljöbrottsbekämpningen. Det är tillsynsmyndigheterna på området som till övervägande del anmäler brott mot miljön till åtal. Viktigt är att samverka mellan polis, åklagare och tillsynsmyndigheter fortlöpande utvecklas.

Forskning

Det finns ett stort behov av ökad kunskap om den ekonomiska brottsligheten och dess effekter. Det pågår ett antal forskningsprojekt om ekonomisk brottslighet. De erfarenheter som forskningen ger bör tas till vara i det fortsatta arbetet.

4 Det brottsförebyggande arbetet

Några huvudpunkter:

- Det är av stor vikt att det förebyggande arbetet mot ekonomisk brottslighet utvecklas inte minst på central nivå.
- Det bör undersökas vilka möjligheter som finns att införa system som säkerställer att de brottsförebyggande aspekterna får tillräckligt genomslag i lagstiftning av betydelse för den ekonomiska brottsligheten.

Bakgrund

I 1999 och 2000 års lägesrapporter har regeringen starkt betonat vikten av att utveckla och intensivifiera insatserna för att få ökat genomslag för de brottsförebyggande aspekterna i lagstiftningen och myndighetsarbetet. I 2000 års lägesrapport drogs upp vissa riktlinjer för ett brett upplagt reformarbete syftande till ett nationellt brottsförebyggande program mot ekonomisk brottslighet. Regeringen betonade att det rör sig om långsiktigt arbete som måste ske stegvis. Brottsförebyggande rådet har överlämnat ett underlag till grund för hur ett nationellt brottsförebyggande program mot ekonomisk brottslighet skulle kunna utformas.

Det fortsatta arbetet

Frågan om hur det brottsförebyggande arbetet skall kunna utvecklas är av stor betydelse för de fortsatta insatserna mot den ekonomiska brottsligheten.

Den lagstiftning som berörs sorterar under flera departement och omfattar bl.a. den associations-, skatte- och näringsrättsliga lagstiftningen. En del i utvecklingsarbetet bör bestå i att analysera vilka

möjligheter som finns att förebygga ekonomiska brott genom ändringar i de befintliga regelsystemen. En annan viktig del i arbetet bör vara att ta fram system som syftar till att säkerställa att de brottsförebyggande aspekterna får tillräckligt genomslag vid utformning av lagstiftning som har betydelse för den ekonomiska brottsligheten. Någon form av riskbedömningssystem som kan användas som hjälpmedel vid utformningen av lagstiftningen bör övervägas liksom institutionella lösningar. Myndigheternas behov av särskilda system för att analysera konsekvenserna för brottsligheten när nya eller förändrade regler eller verksamheter skall införas bör uppmärksammas. Frågor om hur de brottsförebyggande aspekterna skall kunna beaktas inom lagstiftning som grundar sig på internationella åtaganden eller överenskommelser bör också uppmärksammas.

5 Den nya myndighetsstrukturen

Några huvudpunkter:

- Underrättelseverksamheten inom ekobrottsområdet utvecklas.
- Ärendebalanserna vid Ekobrottsmyndigheten minskar.
- Ett EU-bedrägeriråd har inrättats.
- Ekobrottsbekämpning är en prioriterad uppgift för skattemyndigheterna.
- Uppbyggnaden av skattebrottsenheterna fortsätter.
- Särskilda resurser tillförs skattekontrollen.
- Riksskatteverket bedriver i samverkan med Ekobrottsmyndigheten ett projekt mot svart arbete.

Den nya myndighetsstrukturen

En delvis ny myndighetsstruktur för bekämpning av ekonomisk brottslighet infördes den 1 januari 1998. I den nya strukturen ingår Ekobrottsmyndigheten, med operativa uppgifter och nationella stabsfunktioner. Myndigheten har ett nationellt samordningsansvar när det gäller ekobrottsbekämpning. Inom skatteförvaltningen finns särskilda skattebrottsenheter som skall biträda åklagarna vid utredning av skattebrott. Sedan år 1995 finns i varje län ett regionalt samverkansorgan mot ekobrottslighet. Ekorådet svarar för sådan samverkan på central nivå.

Riksdagens revisorer har i den tidigare nämnda rapporten Myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet pekat på att den nya myndighetsstrukturen, med flera myndigheter inblandade, leder till vissa svårigheter och att fördelarna med den nya myndighetsstrukturen bör utredas. Rapporten remissbehandlas för närvarande. Regeringen kommer att ta ställning till revisorernas förslag när detta är färdigbehandlat.

Ekobrottsmyndigheten började sin verksamhet den 1 januari 1998. Då övertog myndigheten ansvaret för ekobrottsbekämpningen i Stockholms-, Skåne- och Västra Götalands län. Den 1 juli 1999 övertog myndigheten också ansvaret för ekobrottsbekämpningen i Hallands och Gotlands län. Sedan den 1 juli i år har Ekobrottsmyndigheten även ansvaret för ekobrottsbekämpningen i Blekinge län.

Under 2000 tjänstgjorde i genomsnitt 400 personer vid Ekobrottsmyndigheten. Av dessa var 205 anställda vid myndigheten. Övriga 195 var poliser, anställda av polisväsendet och inkommenderade för tjänstgöring vid myndigheten. Ekobrottsmyndigheten har under 2000 tagit fram ett omfattande underlag för en ny ekoutbildning som riktar sig till berörd personal både inom och utanför myndigheten. Utbildningsverksamheten har startat nu i höst.

Samarbetet med andra myndigheter och organisationer har under 2000 strukturerats bättre och fördjupats. Ett nätverk har bildats mellan Ekobrottsmyndigheten, Finansinspektionen, Stockholmsbörsen AB, Svenska Fondhandlarföreningen, Finanspolisen och Nordic Growth Marked i syfte att främja kontakterna och informationsutbytet i frågor av gemensamt intresse som rör handeln med värdepapper. Motsvarande kontakter har utvecklats med landets revisorer.

Ekobrottsmyndigheten har under 2000 tagit initiativ till återupptagandet av arbetet med RUBICON (förbättrade rutiner för brottsutredningar i konkurser). Ekobrottsmyndigheten driver RUBICON II – projektet i samverkan med Riksskatteverket, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Konkursförvaltarkollegiernas förening, Föreningen Auktoriserade Revisorer och Svenska Revisorssamfundet. Under hösten 2001 startar en riksomfattande seminarieserie. Vid denna kommer att delta konkursförvaltare, revisorer, befattningshavare vid kronofogdemyndigheterna, skattemyndigheterna och tullen samt poliser och åklagare. Seminarieserien kommer att inledas inom Ekobrottsmyndighetens geografiska ansvarsområde. En fortsättning planeras genomföras för övriga landet med start våren 2002. Temat för seminarierna är "Hur kan brottsutredningarna förbättras?". Vid seminarierna kommer bl.a. att diskuteras vilka praktiska problem och frågeställningar som uppkommit vid utredningar om bokföringsbrott i och med den nya bokföringslagen. Vidare kommer frågor om omhändertagande av räkenskapsinformation – bl.a. i IT-miljö – och näringsförbud att diskuteras.

Frågan om att återföra och spåra vinning av brott har uppmärksammats särskilt under året. En projektgrupp med representanter från Ekobrottsmyndigheten, Finanspolisen, Finansinspektionen, Tullverket och Riksskatteverket har arbetat för att hitta effektivare metoder för att identifiera hinder. Under 1999 påbörjades ett landsomfattande projekt om s.k. karusellhandel som avslutades i juni 2000. Inom ramen för projektet har samverkan ägt rum mellan Ekobrottsmyndigheten, skattemyndigheter, kronofogdemyndigheter, Finanspolisen och utländska myndigheter i övriga EU-länder som berörs av karusellhandel. Ett kontaktnät har upparbetats som fått till följd att beslut om olika tvångsmedel, förhör m.m. i andra länder kunnat genomföras snabbare och effektivare än tidigare.

Ekobrottsmyndigheten ansvarar under Riksåklagaren för samordning av ekobrottsbekämpningen även i de län där myndigheten inte har ansvar för åklagarverksamheten. En ändrad intern ansvarsfördelning har genomförts under 2000 som innebär att ansvaret för sådana samordningsfrågor som inte fullgörs av staben har överförs till de regionala avdelningarna. Inom avdelningarna pågår ett intensivt arbete för att tillsammans med åklagar- och polismyndigheterna i samverkanslänerna utveckla rutiner för samordningen.

Ekobrottsmyndigheten har ytterligare utvecklat kontakterna med de ekobrottsbekämpande myndigheterna i övriga nordiska länder. Sålunda har myndigheten i augusti 2001 anordnat den årligen återkommande Nordiska ekokonferensen. Myndigheten har också aktivt deltagit i det arbete som pågår på det straffrättsliga området inom EU och Europarådet samt i vissa internationella utbildningsprojekt.

Ekobrottsmyndigheten har från och med den 1 juli 2000 – då EU-bedrägeridelegationen upphörde – tagit över det nationella ansvaret för att samordna åtgärderna i Sverige mot bedrägerier, andra oegentligheter och ineffektiv hantering av EU-relaterade medel i landet. I mars 2001 inrättades ett samverkansorgan (EU-bedrägerirådet) som Ekobrottsmyndigheten har kanslifunktionerna för. Myndighetens representant i rådet är också dess ordförande. Organet har representanter från bl.a. de myndigheter som hanterar sådana medel i Sverige. I och med att EU-bedrägeridelegationen upphörde tog Ekobrottsmyndigheten också över delegationens uppgift som nationellt kontaktorgan i förhållande till EU-kommissionens bedrägeribekämpningsorgan OLAF.

Under 2000 avslutade Ekobrottsmyndigheten 17 % fler ärenden än under 1999. Antalet balanserade ärenden minskade med 10 %. Lagföringsandelen ökade från 31 % under 1999 till 35 % under 2000.

I enlighet med budgetpropositionerna för 2000 och 2001 har Ekobrottsmyndighetens anslag höjts med 20 miljoner kronor innevarande år.

Ekobrottsmyndigheten har i maj 2001 beslutat att en organisationsöversyn skall genomföras i form av en särskild utredning. Utredningen skall ta fram ett underlag för beslut om en organisation som ryms inom den nuvarande ekonomiska ramen och som nationellt kan lösa de operativa och övriga uppgifter som ligger på myndigheten. Utredningen skall behandla hela myndigheten inklusive den centrala ledningsfunktionen och funktionen för de nationella stabsuppgifterna. Utredningen skall redovisa sitt resultat i slutet av oktober 2001.

I såväl Riksrevisionsverkets rapport Vad hindrar Ekobrottsmyndigheten (RRV 2001:29) som Riksdagens revisorers rapport Myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet pekas på olika faktorer som hindrar Ekobrottsmyndigheten från att bedriva arbetet så effektivt som möjligt. Regeringen kommer så snart materialet är färdigbehandlat att noga analysera resultatet av de tre utredningarna. Analysen kommer att utgöra ett värdefullt underlag i regeringens fortsatta arbete med att vidareutveckla Ekobrottsmyndigheten.

Ekobrottsmyndigheten har i en skrivelse till Justitiedepartementet den 2 oktober 2000 redovisat förslag till åtgärder till främjande av myndighetens fortsatta utveckling. I skrivelsen föreslås bl.a. att polisdatalagen även skall omfatta Ekobrottsmyndigheten så att myndigheten ges möjlighet att bedriva underrättelseverksamhet.

Det pågår en översyn av dessa bestämmelser, såväl inom ramen för Polisdatautredningen (jfr s. 23) som inom Regeringskansliet. I avvaktan på resultatet av dessa översyner måste särskilda krav ställas på samverkan mellan myndigheterna för att upprätthålla en effektiv underrättelseverksamhet på ekobrottsområdet. Regeringen har därför i juni 2001 beslutat uppdra åt Ekobrottsmyndigheten och Rikspolisstyrelsen att gemensamt dels vidareutveckla den nationella underrättelseverksamheten på ekobrottsområdet, dels se till att polispersonal vid Ekobrottsmyndigheten får åtkomst till polisens register och IT-system. Uppdraget skall genomföras med utgångspunkt i gällande lagstiftning och skall i den del som avser underrättelseverksamheten redovisas senast den 31 januari 2002. Den del av uppdraget som avser register- och systemåtkomst skall redovisas senast den 31 december 2001.

De regionala samverkansorganen mot ekonomisk brottslighet

Ekobrottsmyndigheten har på regeringens uppdrag utvärderat de regionala samverkansorganens verksamhet. Uppdraget har redovisats i en rapport till regeringen i februari 2000. Rapporten, som remissbehandlats, bereds inom Regeringskansliet.

Rapporteringsystemet samt systemet med myndighetsgemensamma mål och riktlinjer ses över

Sedan 1996 har regeringen varje år i december beslutat om myndighetsgemensamma mål och riktlinjer för myndigheternas åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. Målen och riktlinjerna beslutas för ett år i taget i samband med att regeringen beslutar om regleringsbrev. I förhållande till regleringsbreven kan målen och riktlinjerna beskrivas som ett sorts övergripande gemensamt styrdokument för myndigheternas insatser mot den ekonomiska brottsligheten. I målen och riktlinjerna lämnas också uppdrag till myndigheterna.

Det finns anledning att se över systemet med att varje år besluta om särskilda mål och riktlinjer för myndigheternas verksamhet vid sidan av regleringsbreven. Genom att målen och riktlinjerna i centrala delar permanentas, t.ex. att vissa delar regleras genom förordning, kan de ligga till grund för en mer långsiktig planering av myndigheternas verksamhet.

I enlighet med förordningen (1997:899) om myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet överlämnar Ekobrottsmyndigheten en årlig rapport till regeringen om den ekonomiska brottsligheten. Rapporten bereds i Ekorådet och ges in till regeringen den 15 mars. Sedan 1999 lämnar Ekobrottsmyndigheten också in ett underlag för regeringens riktlinjer för åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten under

kommande år. Därutöver lämnar Ekobrottsmyndigheten på sedvanligt sätt en årsredovisning till regeringen. Skr. 2001/02:40

Ekobrottsmyndigheten har påpekat att en stor del av resurserna inom Ekobrottsmyndighetens stabsfunktioner tas i anspråk för de årliga rapporterna till regeringen. För att stabsfunktionerna skall utvecklas är det enligt Ekobrottsmyndigheten nödvändigt att det sker en förändring av rapporteringsskyldigheten. Ekobrottsmyndighetens uppfattning är att intervallerna mellan den rapportering som i dag sker bör ökas till tre år för att frigöra resurser till annat mera framåtsyftande arbete. Myndigheten ifrågasätter också behovet av två särskilda rapporter. Med ett annat system skulle rapporterna enligt Ekobrottsmyndigheten bli mer strategiskt inriktade och utgöra ett bättre underlag för regeringens bedömningar än vad som nu är fallet.

Regeringen anser att det finns skäl att se över rapporteringssystemet. Denna fråga liksom frågan om hur de myndighetsgemensamma målen och riktlinjerna i fortsättningen skall utformas kommer att behandlas i anslutning till den beredning som pågår av Ekobrottsmyndighetens utvärdering av de regionala samverkansorganens verksamhet (se ovan).

Underlag för inriktningen av ekobrottsbekämpningen år 2002

I enlighet med regeringens beslut om myndighetsgemensamma mål och riktlinjer för åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten år 2001 har Ekobrottsmyndigheten i augusti 2001 överlämnat en rapport som underlag för inriktningen av ekobrottsbekämpningen år 2002. I rapporten framhålls att de samverkande myndigheterna behöver en långsiktig strategi att arbeta efter. Fusket inom mervärdesskatteområdet, bl.a. i samband med gränsöverskridande handel, är ett problem som enligt Ekorådets myndigheter även i fortsättningen måste ägnas särskild uppmärksamhet. Som exempel nämns det ökade fusket i samband med privatinförsel av bilar och det utbredda fusket inom livsmedelsbranschen. En prioriterad och för de samverkande myndigheterna viktig uppgift är den vidare utvecklingen och genomförandet av åtgärder för att spåra och återföra vinning av brott. Områden som föreslås ägnas särskild uppmärksamhet under år 2002 är utvidgad och samordnad underrättelse- och spaningsverksamhet, fusket inom mervärdesskatteområdet, vidareutveckling och konkretisering av det brottsförebyggande arbetet i samarbete med näringsliv och organisationer, problemen med oseriösa lagerbolagsbildare, uppföljning av näringsförbudens efterlevnad samt ökad och fördjupad kunskap om den ekonomiska brottsligheten och möjligheterna att påverka förutsättningarna för sådan brottslighet.

Det nya informations- och uppföljningssystemet

Inom ramen för regeringens myndighetsgemensamma mål och riktlinjer för åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten år 1998 fick Ekobrottsmyndigheten i uppdrag att utarbeta ett sammanhållet uppföljningssystem avseende den ekonomiska brottsligheten och samhällets motåtgärder. I december 1998 redovisade Ekobrottsmyndigheten hur det nya uppföljnings- och informationssystemet successivt skulle byggas upp

med initial tyngdpunkt på statistisk kvantitativ information och med målsättningen att fr.o.m. 2001 börja uppbyggnaden av en statistikdatabas som ger en verklighetsriktig bild av ekobrottsligheten och dess bekämpning (Rapport 1998:3). Enligt Ekobrottsmyndigheten har det visat sig att nuvarande sekretessregler och regler om personregister lägger hinder i vägen för ett informations- och uppföljningssystem som motsvarar de krav som regeringen formulerat i uppdraget till Ekobrottsmyndigheten. Ekobrottsmyndigheten har därför för avsikt att under innevarande höst till regeringen redovisa alternativa förslag på implementeringen och vidareutvecklingen av systemet.

Riksskatteverket

Under hösten 2000 genomförde Riksskatteverket en omfattande omorganisation. Syftet med den nya organisationen är bl.a. att förbättra styrningen av verksamheten och då särskilt kontrollverksamheten. Riksskatteverket har tagit ett samlat grepp över planeringen och inriktningen av kontrollverksamheten och numera upprättas en riksgemensam informations- och kontrollplan (Riksplanen) för att säkerställa att kontrollen prioriteras i enlighet med den kontrollpolicy som finns.

Skattemyndigheterna

I skattemyndigheternas verksamhet ingår såväl skattekontroll som brottsutredning.

Utredningsformerna vid kontrollen kan indelas i s.k. skrivbordsgranskning, besök och skatte- eller taxeringsrevision. I samtliga dessa typer av utredningar kan misstanke om skattebrott uppkomma. Så snart det finns anledning att anta att brott enligt skattebrottslagen har begåtts skall skattemyndigheten anmäla misstanken till åklagare. Oftast slutför skattemyndigheten skatteutredningen innan den ges in till åklagarmyndigheten tillsammans med en anmälan.

På skattemyndigheterna arbetar i dag ca 240 revisorer med specialrevision, revisioner som i normalfallet leder till brottsanmälningar. Dessutom finns det skattehandläggare på andra kontor som arbetar med skatteutredningar som kan leda till brottsanmälningar.

Ekobrottsbekämpningen är en prioriterad verksamhet. Som exempel kan nämnas att inom skattemyndigheten i Stockholm bildades under hösten 2000 en särskild avdelning med inriktning på specialrevision. Inom avdelningen bildades också en analysfunktion som i första hand har till uppgift att möjliggöra en gemensam prioritering av kontrollinsatserna.

Ökade resurser för skattekontrollen

Sedan 1997 har nivån på skattekontrollen sjunkit. Ett exempel är att antalet revisioner 2000 uppgick till 6 345 mot 9 339 under 1997, vilket innebär att antalet revisioner sedan 1997 har minskat med cirka 32 procent. Regeringen har uppmärksammat att nivån på skattekontrollen

sjunker och åtgärder har vidtagits för att åter höja nivån. Skatteförvaltningen har bl.a. inför budgetåret 2001 erhållit ökade resurser i syfte att höja nivån på skattekontrollen i riktning mot 1997 års nivå. Ytterligare resurser föreslås i budgetpropositionen för 2002. Regeringen avser också att noga följa effekterna av resurstillskotten. Skr. 2001/02:40

Skattebrottsutredningar

Den brottsutredande verksamheten inom skatteförvaltningen bedrivs vid särskilda skattebrottsenheter. Sådana finns sedan den 1 januari 1999 inrättade vid samtliga landets tio regionala skattemyndigheter. Chefer och utredare vid skattebrottsenheterna utbildas enligt en speciell kursplan vid Polishögskolan. Det finns nu drygt 100 färdigutbildade skattebrottsutredare i landet. Ytterligare 38 utredare genomgår den teoretiska utbildningen vid polishögskolan under hösten 2001. Utbyggnaden skall vara klar 2004. Då skall det finnas ca 200 utredare i hela landet.

Hittills har den operativa verksamheten i allt väsentligt varit inriktad på förundersökningar ledda av åklagare. Deltagarna i den första av hittills genomförda fyra kursomgångar började utföra förundersökningar i början av 1999. Ca 900 förundersökningar har genomförts t.o.m. april 2001. Skattebrottsenheternas personal har även deltagit som utredningsresurs i förundersökningar som redovisats vid Ekobrottsmyndigheten eller polisen. Merparten av förundersökningarna har initierats genom anmälan från skattemyndighet och har avsett skattebrott. Ett ADB-stöd för den brottsutredande verksamheten håller på att utvecklas i ett särskilt projekt.

Med stöd av lagen (1997:1024) om skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar har under hösten 2001 en pilotverksamhet avseende underrättelseverksamhet med deltagare från samtliga skattebrottsenheter startat. Målet är att en fullt fungerande underrättelseverksamhet skall bedrivas på samtliga skattebrottsenheter fr.o.m. år 2003.

Som nämndes i 1998 års lägesrapport (s. 42) har en central arbetsgrupp inrättats för att underlätta samverkan mellan skattebrottsenheter samt polis- och åklagarmyndigheter. Gruppens uppgift är att på central nivå behandla frågeställningar avseende skattebrottsenheternas integration i utredningsverksamheten. Inom ramen för arbetet med samordning av rättsväsendets informationsförsörjning, RIF (regeringsbeslut 1996–11–21, Ju96/3163), bedrivs ett samarbete som bl.a. syftar till att underlätta informationsutbyte mellan skattemyndigheter och andra berörda myndigheter.

Riksskatteverket har på uppdrag av regeringen utvärderat skattebrottsenheternas verksamhet (RSV Rapport 2001:7). I rapporten lämnas förslag på lagändringar som avser skattebrottsenheternas verksamhet.

Riksprojektet mot svart arbete

Riksskatteverket och skattemyndigheterna driver i samverkan med Ekobrottsmyndigheten sedan början av mars 2000 ett riksomfattande projekt – Riksprojektet – i syfte att komma till rätta med den organiser-

de handeln med svart arbetskraft inom främst installationsbranschen. I brottsutredningarna har skattebrottsutredare deltagit. Till grund för projektet ligger en kartläggning av problemen som skattemyndigheterna genomförde under 1999. Den genomförda kartläggningen identifierade 10–15 större härvor omfattande ca 300 företag. De oredovisade lönerna uppgick till minst en miljard kronor. Kartläggningen visade att härvorna hade spridning över hela landet. Omfattningen av den organiserade handeln med svart arbetskraft har i samband med de pågående utredningarna visat sig vara mycket större än vad den ursprungliga kartläggningen gav indikationer på.

Målet för projektet är även att hitta en effektiv metod för att minimera förekomsten av organiserad handel med svart arbetskraft. Projektet omfattar både kontroll och olika former av informationsinsatser. Parallellt med kontroll- och informationsinsatserna pågår ett arbete i syfte att få till stånd ändringar i gällande regelsystem. I projektet förekommer även ett nära samarbete med företrädare för branschen (Sveriges Byggindustrier, VVS-installatörerna och Elektriska Installatörsorganisationen) samt med Svenska Byggnadsarbetareförbundet.

Ekorådet

Ekorådet sammanträdde vid två tillfällen under 2000. I anslutning till Ekorådet finns en arbetsgrupp med företrädare för samtliga de myndigheter som ingår i rådet. Gruppen fungerar som beredande organ i förhållande till Ekorådet. Arbetsgruppen sammanträffade vid sex tillfällen under 2000. En närmare diskussion har förts i rådet om rådets och dess arbetsgrupps roll och uppgifter. Det har konstaterats att det finns få centrala uppgifter som är gemensamma för samtliga de myndigheter som ingår i Ekorådet och att det mot den bakgrunden inte framstår som meningsfullt att inom rådets ram försöka åstadkomma en mer fördjupad samordningsprocess för myndigheterna. Enighet rådde vid dessa diskussioner om att rådets uppgifter mer borde inriktas på att vara ett forum för allmänt informationsutbyte myndighetscheferna emellan samt för sådant utvecklingsarbete som kräver samverkan mellan två eller fler myndigheter. Ett arbete pågår nu inom rådet som syftar till att bl.a. utarbeta ett förslag till de förordningsändringar som kan krävas med anledning av den nya inriktningen på verksamheten.

6 Lagstiftningsarbetet

6.1 Skattekontroll och annan offentlig kontroll

Några huvudpunkter:

- Stopplagstiftning mot skalbolagshandel övervägs.
- Skärpt lagstiftning på punktskatteområdet har införts.

Såsom redovisats i tidigare års lägesrapporter anser Riksskatteverket att handeln med skalbolag har fått en sådan omfattning att det är nödvändigt med lagstiftningsåtgärder. Verket har hos regeringen hemställt om lagstiftning på grundval av en promemoria som upprättats av Skattemyndigheten i Stockholm. Promemorian har remissbehandlats. Remissvaren visar att det råder enighet om att man behöver komma till rätta med handeln med skalbolag men att uppfattningarna om hur man bör gå till väga skiljer sig åt.

Handel med skalbolag förekommer i dag knappast inom bolagssektorn. 1998 års företagsskatteutredningar föreslår i det gemensamma betänkandet Utdelningar och kapitalvinster på företagsägda andelar (SOU 2001:11) bl.a. att beskattningen av kapitalvinster på näringsbetingade andelar avskaffas. Det öppnar möjligheter för en marknad för handel med skalbolag inom bolagssektorn. Mot den bakgrunden föreslås motverkande regler. Betänkandet har nyligen remissbehandlats.

Förslaget bereds nu inom Finansdepartementet. Ett förslag till samordning av utredningens förslag med regleringen av fysiska personers avyttringar av skalbolag presenterades i departementspromemorian Skatteregler mot handel med skalbolag (Ds 2001:35) som remissbehandlades under sommaren 2001.

Avsikten är att ett förslag om stopplagstiftning mot skalbolagstransaktioner skall föreläggas riksdagen före utgången av år 2001.

Punktskatter

Den 1 oktober 2001 genomfördes vissa lagändringar på punktskatteområdet (prop. 2000/01:118, bet. 2000/01:SkU26, rskr. 2000/01:240). Till grund för den nya lagstiftningen ligger bl.a. 1998 års punktskatteutrednings slutbetänkande Punktskatterna – Reformerade betalningsregler m.m. (SOU 2000:46). De nya bestämmelserna innebär en skärpning av kontrollen av den skattefria användningen av bränsle och alkohol. Det tidigare systemet var utsatt för ett omfattande missbruk. Nu har införts ett krav på godkännande från beskattningsmyndigheten för att få köpa bränsle eller alkohol utan skatt. Den som missköter sig kan få sitt godkännande återkallat. Det nya systemet med godkända skattebefriade förbrukare innebär att de som av olika anledningar inte bör anföras att köpa bränsle eller alkohol utan skatt kan hållas utanför systemet.

Ny lag om självdeklarationer och kontrolluppgifter

Regeringen har nyligen i propositionen En ny ny lag om självdeklarationer och kontrolluppgifter (prop. 2001/02:25) föreslagit en ny lag som skall ersätta lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter och bestämmelser om kontrolluppgiftsskyldighet i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension och lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta. Den föreslagna lagen innehåller bestämmelser om vem som skall lämna självdeklaration, vad den skall innehålla och hur den skall lämnas. Vidare innehåller den bestämmelser om vad en kontrolluppgift skall lämnas om, för vem den skall lämnas och

vem som skall lämna den. Syftet med den nya lagen är att bestämmelserna skall bli överskådliga samt språkligt moderniserade och anpassade till inkomstskattelagen (1999:1229). Förslaget innehåller också en del materiella ändringar. Det föreslås en gemensam deklaration för alla fysiska personer och dödsbon med vissa förtryckta uppgifter som hämtas från kontrolluppgifterna. Deklarationstidpunkten föreslås bli gemensam för alla självdeklarationer, den 2 maj. Kontrolluppgiftsskyldigheten föreslås utvidgad bland annat när det gäller avyttring av andelar i utländska fondföretag och vid avyttring genom inlösen av delägarätter och fordringsrätter. Kontrolluppgift för begränsat skattskyldiga föreslås redovisa skatteregistreringsnummer. Vidare föreslås att revisorerna skall skicka in vissa orena revisionsberättelser till skattemyndigheten.

Restaurangbranschen

Den 1 juli 2001 genomfördes vissa ändringar i alkohollagen (prop. 2000/01:97, bet. 2000/01: SoU19, rskr. 2000/01:260). Till grund för den nya lagstiftningen ligger bl.a. Alkoholutredningens betänkande Bestämmelser om alkoholdrycker (SOU 2000:59).

De nya bestämmelserna syftar bl.a. till att underlätta för kommunerna att själva ta in de uppgifter som behövs för tillståndsgivning och tillsyn. Vidare införs ett nytt krav på att registrera alla transaktioner i kassaregister för alla innehavare av serveringstillstånd utom för dem som endast har tillstånd för tillfällig servering i slutet sällskap. Dessa bestämmelser träder dock i kraft först den 1 juli 2003.

Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet

I propositionen Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet (prop. 2000/01:129) lämnas förslag som syftar till att möjliggöra ett utökat informationsutbyte mellan de allmänna försäkringskassorna, Riksförsäkringsverket, Centrala studiestödsnämnden, länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna. Förslagen i propositionen avser ett system som berör alla medborgare och som årligen betalar ut ca 300 miljarder kronor. Genom förslagen blir det möjligt att ta tillvara de möjligheter till elektroniskt informationsutbyte och en elektronisk ärendehantering som dagens teknik medger. För den enskilde medborgaren innebär förslagen en förbättrad service. Med ett ökat informationsutbyte kan handläggningstiderna för ett ärende minskas och beslut fattas snabbare. Uppgifter som ligger till grund för beslut om enskilda förmåner kommer vid varje tidpunkt att kunna vara fullständiga, korrekta och aktuella. Det ökade informationsutbytet är också en förutsättning för en förbättrad kontroll av utbetalning av statliga medel och för att förhindra felaktiga beslut. Därmed minskar utrymmet för och incitamenten till missbruk.

Några huvudpunkter:

- Rådgivningslagens tillämpningsområde har utvidgats.
- Skärpta regler mot användningen av s.k. målvakter föreslås.
- Åtgärder mot ekonomisk brottslighet i stiftelser och handelsbolag övervägs.

Ändringar i rådgivningslagen m.m.

Den 1 juli 2001 genomfördes vissa ändringar i lagen (1985:354) om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall (prop. 2000/01:105, bet. 2000/01:LU21, rskr. 2000/01:246). Till grund för den nya lagstiftningen ligger de förslag Bulvanutredningen lagt fram i betänkandet Bulvaner och annat (SOU 1998:47). Ändringarna innebär i huvudsak följande. Lagens tillämpningsområde har utvidgats så att den är tillämplig inte bara på rådgivning utan även på annat juridiskt eller ekonomiskt biträde. Förbud att lämna juridiskt och ekonomiskt biträde skall i stort sett alltid meddelas vid grövre brottslighet och förlängas om det överträds. Den längsta tiden som ett förbud kan gälla har förlängts från fem till tio år. Beslut om förbud skall kungöras av Patent- och registreringsverket. Samtidigt med dessa lagändringar genomfördes vissa ändringar i lagen (1986:436) om näringsförbud. Ändringarna innebär att den som har näringsförbud inte får ha fullmakt att företräda enskilda näringsidkare eller juridiska personer.

Åtgärder mot vissa oseriösa förfaranden i aktiebolag

Regeringen överlämnade nyligen propositionen Likvidation av aktiebolag m.m. till riksdagen (prop. 2000/01:150). I propositionen behandlas bl.a. frågor om styrelselösa bolag, s.k. målvakter, generalfullmakter och vilseledande anmälningar i registreringsärenden. I propositionen föreslås att den som inte avser att ta del i den verksamhet som ankommer på en styrelseledamot eller verkställande direktör inte utan godtagbara skäl skall kunna utses till en sådan befattning. Om åtgärden har varit ägnad att otillbörligen dölja vem som utövar den faktiska ledningen över bolaget skall den som medverkat till åtgärden kunna dömas till straff. Även den som låter sig utses i strid med förbudet skall kunna straffas. Vidare föreslås att ett bolag utan behörig styrelse skall kunna förpliktas att gå i likvidation efter kortare tid än i dag och att det tydliggörs att styrelsen inte får överlåta ansvaret för bolagets organisation och förvaltning på någon annan. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2002. I propositionen uttalar regeringen att det krävs ytterligare överväganden i frågan om regler bör införas som innebär att en styrelseledamots avgång förlorar sin verkan om avgången inte anmäls för registrering inom viss tid.

Aktiebolagskommittén överlämnade i januari 2001 sitt slutbetänkande Ny aktiebolagslag (SOU 2001:1). I en särskild bilaga till betänkandet behandlas bl.a. Bulvanutredningens förslag om ett obligatoriskt aktieägarregister för de s.k. kupongbolagen. Kommittén föreslår att aktiebrev och utdelningskupongerna avskaffas även för de nuvarande kupongbolagen. I ett första led skall anteckningarna i bolagens aktieböcker i stället vara rättsgrundande och ersätta pappersdokumentens funktioner. I ett andra led skall aktieboken avskaffas för alla aktiebolag. För de nuvarande kupongbolagen skall aktieboken ersättas av ett avstämningsregister i vilket bl.a. aktieägarna registreras. För avstämningsbolagen finns redan ett sådant register. Aktiebolagskommitténs slutbetänkande bereds nu inom Regeringskansliet med målsättningen att lägga fram en proposition med förslag till en ny aktiebolagslag år 2003. Beredningen av förslaget till ett obligatoriskt aktieägarregister kommer att påbörjas samtidigt med beredningen av slutbetänkandet.

Åtgärder mot ekonomisk brottslighet i stiftelser, handelsbolag och ekonomiska föreningar

I Justitiedepartementet övervägs vissa åtgärder för att motverka ekonomisk brottslighet i stiftelser, handelsbolag och ekonomiska föreningar. En sådan åtgärd är skärpta krav på identifiering av de personer som registreras som företrädare för stiftelser och ekonomiska föreningar eller som bolagsmän i handelsbolag. En annan åtgärd som övervägs är införandet av en ordning där den som registreras som bolagsman i handelsregistret tillsänds en underrättelse om registreringen. Avsikten är att en promemoria med förslag i dessa frågor skall remitteras under hösten 2001.

6.3 Sanktionsregler

Några huvudpunkter:

- Försök, förberedelse och stämpling till grovt häleri och grovt penninghäleri kriminaliseras.
- Bokföringsbrottet ses över.
- Skärpta straffbestämmelser på punktskatteområdet övervägs.

Grovt häleri och grovt penninghäleri

I propositionen Tillträde till andra tilläggsprotokollet till bedrägerikonventionen (prop. 2000/01:133) föreslås att försök, förberedelse och stämpling till grovt häleri eller grovt penninghäleri kriminaliseras. Lagändringarna syftar till att Sverige skall uppfylla de krav som följer av andra tilläggsprotokollet till konventionen om skydd för de Europeiska gemenskapernas finansiella intressen. Vad gäller stämpling innebär förslaget bl.a. att redan ett åtagande eller ett erbjudande om att begå grovt häleri eller grovt penninghäleri blir straffbelagt. Detsamma gäller

överenskommelse om att begå grovt häleri eller grovt penninghäleri. Att åta sig eller erbjuda sig att skaffa fram s.k. vinstbongar till någon som vill dölja att han eller hon berikat sig genom brott bör således utgöra stämpling till penninghäleri. Vad gäller försök innebär kriminaliseringen t.ex. att en person kan straffas redan på det stadiet att denne lämnat anvisningar till en bank att utföra en transaktion som innefattar penninghäleri.

Förverkande

Förverkandeutredningen avlämnade i december 1999 slutbetänkandet Effektivare förverkandelagstiftning (SOU 1999:147). Uppdraget ingick som ett led i regeringens strävan att bekämpa grövre brott bl.a. den organiserade ekonomiska brottsligheten. Utredningen har lagt förslag till effektivare regler om förverkande. I 2000 års lägesrapport finns en redogörelse för utredningens förslag (s. 27). Utredningens förslag har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Justitiedepartementet. En proposition baserad på Förverkandeutredningens betänkande beräknas kunna läggas fram under våren 2002.

Bokföringsbrott

En särskild översyn av bokföringsbrottet kommer att inledas. Till grund för övervägandena kommer bl.a. förslagen i betänkandet Borgenärsbrotten (SOU 1996:30) att ligga. En särskild fråga som bör övervägas är om det finns anledning att se allvarigare på vissa fall av bokföringsbrott som kan vara ägnade att dölja ekonomisk brottslighet.

Punktskatter

Inom Finansdepartementet övervägs bestämmelser som innebär att punktskattepliktiga alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter skall få förflyttas inom, in till eller ut från landet, endast om bestämmelserna i EG:s cirkulationsdirektiv om ledsagardokument, ställande av säkerhet och anmälningsskyldighet är uppfyllda. Genom att smugglingslagens bestämmelser samtidigt görs tillämpliga vid in- och utförsel som sker i strid med cirkulationsordningens bestämmelser skapas en ordning som bl.a. innebär att det föreligger ett fullbordat smugglingsbrott i samband med införseln samt att varorna och hjälpmedel vid smugglingsbrottet kan tas i beslag och förverkas.

6.4 Sekretess och register

Några huvudpunkter:

- Ny lag om behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet har införts.
- Polisregisterlagstiftningen ses över.
- Tullregisterlagstiftningen ses över.

Den 1 oktober 2001 trädde lagändringar i kraft som gäller behandling av personuppgifter inom bl.a. skatteförvaltningens verksamhet med beskattning och folkbokföring, kronofogdemyndigheternas verksamhet samt Tullverkets verksamhet med att uppbära tullar (prop. 2000/01:33, bet. 2000/01:SkU20, rskr.2000/01:176). Syftet med den nya regleringen är att förenkla, modernisera och effektivisera regelsystemet. Vidare infördes en ändring i sekretesslagen (1980:100) som innebär att det för kronofogdemyndigheterna införs ett omvänt skaderekvisit. Denna ändring innebär bl.a. att man kommer tillrätta med de svårigheter som funnits vid informationsutbyte med andra myndigheter samtidigt som de enskilda som är föremål för kronofogdemyndigheternas åtgärder får ett starkare integritetsskydd (prop. 2000/01:33 s. 187).

Behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet

En ny lag (2001:85) om behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet trädde i kraft den 1 april 2001 (prop. 2000/01:54, bet. 2000/01:SkU21, rskr. 2000/01:146). Lagen omfattar all automatiserad behandling av personuppgifter i verkets brottsbekämpande verksamhet. Målsättningen är att se till att Tullverket har tillgång till ändamålsenliga och effektiva arbetsmetoder samt väl fungerande verktyg för arbetet med att förhindra, utreda och beivra brott, bl.a. ekonomisk brottslighet.

Polisregister

En särskild utredare har tillkallats för att följa genomförandet av den nya polisregisterlagstiftningen (dir. 1999:99). Utredningen, som tagit sig namnet Polisdatautredningen, skall analysera konsekvenserna av den nya regleringen om polisens rätt att behandla personuppgifter automatiserat. En särskild analys skall göras av de samlade konsekvenserna från integritetssynpunkt av lagstiftningen på området. Utredaren skall överväga om fler register än i dag bör regleras särskilt i lagstiftningen och i så fall lägga fram förslag till sådana regleringar. I övrigt skall utredaren peka på eventuella reformbehov. Uppdraget skall redovisas slutligt senast vid utgången av år 2001.

Tullregister

Regeringen har tillsatt en särskild utredare för att bl.a. följa genomförandet av lagstiftningen om register i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet (dir. 2001:28). Utredningen, som tagit sig namnet Tullbrottsdatautredningen, skall bl.a. granska om de redskap för den brottsbekämpande verksamheten som Tullverket fått genom personuppgiftslagen och registerlagstiftningen skapar förutsättningar för att Tullverket skall uppnå de mål som regeringen ställt upp för Tullverkets arbete. I uppdraget ingår vidare att utreda hur Tullverket, polisen, Kustbevakningen och eventuella andra myndigheter bör samarbeta för att

använda och införa information i register som Tullverket, Kustbevakningen och polisen har tillgång till. I uppdraget ingår också uppgiften att granska och föreslå ändringar i bestämmelserna om underrättelse- och spaningsregister. Arbetet skall bedrivas i samråd med bl.a. Polisdatautredningen. Utredningsuppdraget skall redovisas senast vid utgången av december 2002. Skr. 2001/02:40

Sekretess mellan myndigheter

Ekosekretessutredningen avlämnade i maj 1999 betänkandet Ekonomisk brottslighet och sekretess (SOU 1999:53). I 1999 års lägesrapport finns en redogörelse för utredningens förslag (s. 48). Två av utredningens förslag har redan genomförts, dels förslaget om sekretess i ärenden om internationell rättshjälp (prop. 1999/2000:61, bet. 1999/2000:JuU19, rskr. 1999/2000:216), dels förslaget om skärpt sekretess för tullens underrättelsetjänst (prop. 2000/01:54, bet. 2000/01:SkU21, rskr. 2000/01:146). I övrigt är en proposition baserad på Ekosekretessutredningens betänkande planerad att läggas fram under våren 2002.

7 Det internationella arbetet

Några huvudpunkter:

- Det straffrättsliga samarbetet inom EU intensifieras kraftigt.
- 2000 års konvention om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål kompletteras med ett protokoll som tar sikte på åtgärder mot bl.a. ekonomisk brottslighet.
- Sverige har tillsammans med Frankrike och Belgien tagit initiativ till ett rambeslut om frysning av tillgångar eller bevismaterial.
- En provisorisk åklagarenhet för rättsligt samarbete inom EU (Pro-Eurojust) påbörjade sitt arbete i mars 2001.
- Europols mandat har utvidgats när det gäller penningtvätt.
- Inom ramen för EU-samarbetet planeras särskilda uppföljningar av frågor som rör mervärdesskattebedrägerier.
- En FN-konvention mot organiserad brottslighet har undertecknats.
- FN:s generalförsamling har beslutat om två resolutioner mot korruption.
- Arbetet med att påverka länder med bristfällig lagstiftning mot penningtvätt fortgår.
- En konvention mot IT- relaterad brottslighet behandlas av Europarådets Ministerkommitté under hösten 2001.
- Gemensamma tullstrategier har antagits inom ramen för EU-samarbetet.

Den ekonomiska brottsligheten är ett globalt problem. Ett väl fungerande internationellt samarbete är därför en förutsättning för att den gränsöverskridande ekonomiska brottsligheten skall kunna bekämpas effektivt.

Medlemskapet i EU ger nya möjligheter till samarbete över gränserna mot ekonomisk brottslighet och ett omfattande arbete pågår nu inom EU för att komma till rätta med problemen. EU kan också mer kraftfullt än enskilda länder driva på den utveckling av det internationella samarbetet som pågår i olika internationella fora bl.a. när det gäller frågor om att komma till rätta med penningtvätt eller åtgärder mot korruption. Sverige intar en aktiv roll i det internationella arbetet.

De åtgärder som räknas upp i det följande riktar sig i flera fall mot den gränsöverskridande och organiserade brottsligheten i allmänhet. Beskrivningen avser således ett bredare spektrum av åtgärder än som omfattas av enbart den ekonomiska brottsligheten.

7.2 Åtgärder inom ramen för EU-samarbetet

Bakgrund

Det straffrättsliga samarbetet inom EU har intensifierats kraftigt under senare år.

Ambitionen att bekämpa den organiserade brottsligheten lyftes särskilt fram vid Europeiska rådets möte i Dublin i december 1996. Rådet underströk där behovet av konsekventa och samordnade åtgärder från unionens sida. En första åtgärd som vidtogs var att utarbeta *1997 års handlingsplan* med särskilda rekommendationer för åtgärder mot den organiserade brottsligheten. Handlingsplanen antogs av Europeiska rådet i april 1997 (EGT C 251, 15.8.1997, s.1). Arbetet med att genomföra handlingsplanens olika riktlinjer och rekommendationer har alltsedan dess bedrivits i en särskild sektorsövergripande arbetsgrupp, vilket resulterat i att ett stort antal rättsakter har antagits av rådet. Åtgärderna inom EU mot den organiserade brottsligheten förstärktes genom den s.k. *Wienhandlingsplanen* för genomförande av Amsterdamfördraget som antogs 1999 (EGT C19, 23.1.1999, s.1). Under hösten 1999 utarbetades en uppföljning till 1997 års handlingsplan, *Förebyggande och bekämpning av den organiserade brottsligheten: Europeiska unionens strategi inför det nya årtusendet*, vilken antogs av Europeiska rådet den 16 och 17 juni 2000 (EGT 2000/C 124/01).

Ett viktigt steg i utvecklingen är de politiska mål och riktlinjer för Amsterdamsfördragets och Wienhandlingsplanens genomförande som EU:s stats- och regeringschefer antog vid *toppmötet i Tammerfors* den 15 och 16 oktober 1999. Riktlinjerna och målen syftar mot en union för frihet, säkerhet och rättvisa. Ett huvudområde avser kamp mot brottsligheten i hela unionen. Bland de åtgärder som behandlades var inrättandet av en ny åklagarenhet på EU-nivå, Eurojust, konkreta åtgärder mot penningtvätt och principen om ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden inom det civil- och straffrättsliga samarbetet inom EU. Vid ett gemensamt *justitie- och finansministermöte* i Luxemburg den

17 oktober 2000 beslutades, med utgångspunkt för vad som bestämts vid toppmötet i Tammerfors, om vissa närmare riktlinjer för den fortsatta kampen mot ekonomisk brottslighet och penningtvätt. Vid mötet bestämdes bl.a. att arbetet bör inriktas på att medlemsstaterna fullt ut genomför bestämmelserna i penningtvätdirektivet, Europarådets förverkandekonvention från 1990 samt rekommendationerna från det internationella organet Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF). Detta möte har nyligen följts upp med ett nytt gemensamt *justitie- och finansministermöte* den 16 oktober 2001. En sammanfattning av slutsatserna från detta möte finns i slutet av avsnittet.

För att säkerställa ett effektivt genomförande av de åtaganden som gjordes vid toppmötet i Tammerfors har kommissionen lagt fram en s.k. resultattavla för framstegen i skapandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i EU. Resultattavlan uppdateras kontinuerligt (KOM [2001] 278 slutlig).

Sverige har, liksom dessförinnan Portugal och Frankrike, under sitt ordförandeskap i EU:s ministerråd drivit på utvecklingen i enlighet med de mål och riktlinjer som beslutades i Tammerfors.

Penningtvätt

Under de senaste åren har åtgärder mot penningtvätt förts fram som en av de viktigaste beståndsdelarna i EU:s strategi för att bekämpa den organiserade brottsligheten. Vid toppmötet i Tammerfors slogs fast att penningtvätt är en central del i den organiserade brottsligheten och att konkreta åtgärder skall vidtas för spårande, spärrande, beslag och förverkande av vinning av brott. Stats- och regeringschefernas uttalanden om särskilda åtgärder mot penningtvätt har därefter konkretiserats genom de förslag till åtgärder mot den organiserade brottsligheten som kommissionen och rådet har lagt fram. Såväl kommissionens resultattavla som EU-strategin för att förebygga och bekämpa den organiserade brottsligheten innehåller förslag till särskilda åtgärder mot penningtvätt i enlighet med vad som anges i slutsatserna från toppmötet i Tammerfors. De gemensamma finans- och justitieministtermötena i oktober 2000 och 2001 har fokuserats särskilt till frågor om bekämpning av penningtvätt.

Ett beslut om ett förbättrat informationsutbyte mellan medlemsstaternas finansunderrättelseenheter antogs av rådet den 17 oktober 2000 (EGT L 271, 24.10.2000, s. 4). Beslutet innebär bl.a. att medlemsstaterna skall se till att finansunderrättelseenheter samarbetar för att samla, analysera och undersöka relevant information samt att se till att de utbyter all tillgänglig information som kan vara relevant.

Under 2000 lades fram förslag till flera olika rättsakter i syfte att förstärka kampen mot penningtvätt. Förhandlingar inleddes om en rättsakt som syftar till att förbättra möjligheterna till internationell rättslig hjälp när det gäller penningtvätt och ekonomisk brottslighet (se nedan avsnittet *Rättsligt samarbete*). Vidare presenterades ett förslag till rambeslut som skall se till att medlemsstaternas lagstiftning om beslag och förverkande samt penningtvätt är så generell som möjligt och kan tillämpas på alla typer av brott. Dessutom tog Sverige, gemensamt med ett antal andra medlemsstater, initiativ till ett rambeslut om frysning av

tillgångar och bevismaterial (se nedan avsnittet *Ömsesidigt erkännande av domar och beslut*). Den 26 juni 2001 antog rådet rambeslutet om penningtvätt, identifiering, spårande, spärrande, beslag och förverkande av hjälpmedel till och vinning av brott (EGT L182, 5.7.2001, s.1). Under det svenska ordförandeskapet har arbetet fortskridit med ett förslag från kommissionen om att utvidga definitionen av förbrott och rapporterings-skyldigheten enligt penningtvättdirektivet (91/308/EEG). Direktivet är för närvarande föremål för förlikningsdiskussioner mellan rådet och parlamentet.

Rättsligt samarbete

För att bekämpa den gränsöverskridande brottsligheten krävs att myndigheter i olika länder samarbetar med varandra på ett snabbt och effektivt sätt. De brottsbekämpande myndigheterna måste få den hjälp de behöver utan att en ansökan om hjälp fastnar i byråkratin med förseningar som följd eller att en ansökan på olika grunder ifrågasätts och i vissa fall avslås.

Det rättsliga samarbetet bygger till stora delar på internationella avtal från 1950- och 1960-talen. Mest framträdande är Europarådets konvention från 1959 om inbördes rättshjälp i brottmål (1959 års rättshjälpskonvention). Dessa överenskommelser har av förklarliga skäl inte kunnat beakta den utveckling som skett i samhället. Den gränsöverskridande brottsligheten är i dag av en helt annan karaktär än för tre fyra decennier sedan. Den tekniska utvecklingen har också lett till att brottslingar snabbt och effektivt kan kommunicera med varandra eller förflytta stora belopp mellan olika länder. I detta perspektiv är det av stor vikt att det rättsliga samarbetet fungerar smidigt och effektivt.

Många stater har riktat kritik mot det rättsliga samarbetet. Kritiken har bl.a. gått ut på att det rättsliga samarbetet är för långsamt och byråkratiskt samt att i vissa fall erhålls ingen hjälp alls. Den utvärdering (se nedan) som skett av EU:s medlemsstater när det gäller ömsesidig rättslig hjälp bekräftar också bilden av att det rättsliga samarbetet måste förbättras på flera sätt. Det intensiva arbetet inom unionen visar också vikten av att komma tillrätta med de svagheter som finns och att effektivisera kampen mot den internationella brottsligheten.

Den 25 mars 2001 blev Sverige tillsammans med de andra nordiska länderna operativa medlemmar i Schengensamarbetet. Samarbetet mellan Schengenstaterna ökar möjligheterna för myndigheterna att i brottsutredningar snabbare och i större utsträckning få hjälp.

I maj 2000 antogs EU:s konvention om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål (EGT C 197, 12.7.2000, s. 1). Konventionen kommer på olika sätt att förbättra det rättsliga samarbetet mellan medlemsstaterna. Kontakterna mellan myndigheter kan ske mer effektivt. Nya former av rättslig hjälp (t.ex. videokonferens) kommer också att underlätta för de brottsutredande myndigheterna. I november 2000 antogs även en förklarande rapport till konventionen (EGT C 379, 29.12.2000, s. 7). Medlemsstaterna har åtagit sig att påbörja arbetet med att tillträda konventionen före utgången av 2000. För Sveriges del har stora delar av konventionen beaktats och arbetats in i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål som trädde i kraft den 1 oktober

2000. Arbetet med att genomföra återstående delar kommer att påbörjas under hösten 2001. Skr. 2001/02:40

I juni 2000 tog Frankrike initiativ till en ny konvention om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål. Syftet med initiativet var att fortsätta arbetet med att förbättra och förenkla det rättsliga samarbetet, särskilt när det gäller kampen mot organiserad brottslighet, penningtvätt och ekonomisk brottslighet. Arbetet med detta instrument har varit en prioriterad fråga under det svenska ordförandeskapet och rådet för rättsliga och inrikes frågor nådde den 29 maj 2001 en politisk överenskommelse om instrumentet. Medlemsstaterna var överens om att instrumentet skulle vara ett tilläggsprotokoll till konventionen från 2000 om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål. Protokollet antogs och undertecknades av justitieministrarna den 16 oktober 2001. Enligt protokollet åtar sig medlemsstaterna att lämna ut information om fysiska eller juridiska personers bankkonton till andra medlemsstater. Vidare skall information om gjorda transaktioner lämnas ut till brottsutredande myndigheter. En myndighet kan också begära att ett särskilt angivet bankkonto övervakas under en bestämd period. Banksekretess får inte åberopas som grund för att vägra samarbeta. Protokollet begränsar de traditionella vägransgrunderna som återfinns i 1959 års rättshjälpskonvention. En ansökan får t.ex. inte vägras för att den anmodade medlemsstaten betraktar brottet som ett fiskalt brott.

Den 5 december 1997 antogs en gemensam åtgärd om utvärdering av hur medlemsstaterna på nationell nivå genomfört internationella åtaganden i kampen mot den organiserade brottsligheten. Den första omgången avsåg ömsesidig rättslig hjälp. Varje medlemsstat har utvärderats och utvärderingen har utmynnat i rapporter där medlemsstaterna har rekommenderats att vidta olika åtgärder för att förbättra det rättsliga samarbetet. Sverige utvärderades 2000. Under Sveriges ordförandeskap har medlemsstaterna uppmanats att redovisa på vilket sätt givna rekommendationer har åtgärdats. Under ordförandeskapet har också en slutrapport över den första utvärderingsomgången utarbetats. Den antogs av rådet för rättsliga och inrikes frågor den 28 maj 2001. Slutrapporten fångar upp allmänna frågor och problemställningar som kommit fram under utvärderingarna och ger rekommendationer till alla medlemsstaterna eller unionen att vidta vissa åtgärder för att förbättra det rättsliga samarbetet.

Den tredje utvärderingsomgången som avser utlämning har börjats under vårt ordförandeskap. Ett omfattande frågeformulär som skall besvaras av samtliga medlemsstater har upprättats. Sverige kommer att bli det första landet som utvärderas.

Ömsesidigt erkännande av domar och beslut

Enligt slutsatserna från toppmötet i Tammerfors 1999 bör principen om ömsesidigt erkännande av domar och beslut bli en hörnsten när det gäller såväl det straffrättsliga som det civilrättsliga samarbetet. Den 30 november 2000 antog rådet för rättsliga och inrikes frågor ett åtgärdsprogram för genomförandet av principen om ömsesidigt erkännande av domar och beslut på straffrättens område.

Principen om ömsesidigt erkännande syftar till att förstärka samarbetet mellan medlemsstaterna men också att förstärka skyddet av den enskildes rättigheter. En viktig aspekt är att principen om ömsesidigt erkännande garanterar att en dom eller beslut som avkunnats eller meddelats i en medlemsstat inte ifrågasätts av en annan medlemsstat som i dag är fallet med traditionellt rättsligt samarbete. Genomförandet av denna princip bygger således på att medlemsstaterna har förtroende för varandras straffrättsliga system.

Åtgärdsprogrammet innehåller en uppräknings av olika åtgärder som skall vidtas på det straffrättsliga området för att genomföra principen om ömsesidigt erkännande. En indelning görs i dels åtgärder som tar sikte på att beslut före dom har meddelats, dels åtgärder med anledning av eller efter det att en dom har meddelats. Åtgärderna avser beslut och domar som riktar sig mot såväl egendom som personer. Åtgärderna har prioriterats i förhållande till varandra.

Mot bakgrund av åtgärdsprogrammet har flera initiativ tagits av medlemsstaterna.

Sverige har tillsammans med Frankrike och Belgien tagit initiativ till ett rambeslut om verkställighet av beslut om frysning av tillgångar eller bevismaterial. Enligt förslaget skall beslut om tvångsmedel (beslag, kvarstad eller liknande) fattas i den medlemsstat där förundersökningen pågår. Detta beslut skall sedan erkännas (utan att något nytt beslut fattas) och verkställas av den medlemsstat där egendomen finns. Syftet med detta är att snabbt kunna hindra att egendom, som t.ex. kan användas till bevisning eller bli föremål för förverkande, förstörs eller helt enkelt försvinner. Tanken är att instrumentet skall skapa ett mervärde i förhållande till dagens system som bygger på att den stat där förundersökningen pågår ansöker om rättslig hjälp och att tvångsmedelsbeslutet fattas i den stat där egendomen finns. Under det svenska ordförandeskapet inleddes förhandlingar rörande detta initiativ. Instrumentet är högt prioriterat under det belgiska ordförandeskapet.

Sverige har också tillsammans med Storbritannien och Frankrike tagit initiativ till ett instrument om ömsesidigt erkännande av bötesstraff. Instrumentet syftar helt enkelt till att medlemsstaterna skall erkänna och verkställa bötesstraff som har bestämts i andra medlemsstater.

Eurojust

Enligt en av slutsatserna från Europeiska rådets möte i Tammerfors år 1999 skall en enhet (Eurojust) med nationella åklagare eller motsvarande befattningshavare inrättas före utgången av år 2001. Den skall samordna internationella brottsutredningar och, i samarbete med det europeiska rättsliga nätverket, effektivisera det internationella samarbetet med inbördes rättslig hjälp i brottmål. Sverige presenterade i juli 1999 tillsammans med Portugal, Frankrike och Belgien två förslag till rådsbeslut, dels om inrättande av Eurojust, dels om inrättande av en provisorisk enhet för rättsligt samarbete (Pro-Eurojust). Pro-Eurojust började sin verksamhet i mars 2001 och har på kort tid etablerat sig som en effektiv samordningsenhet. Fram till augusti i år hade Pro-Eurojust handlagt drygt ett hundratal ärenden, varav mer än en tredjedel var relaterade till ekonomisk brottslighet och penningtvätt.

Förslaget till rådsbeslut om inrättande av det permanenta Eurojust, som fortfarande förhandlas, innebär huvudsakligen att Eurojust skall vara ett mellanstatligt samarbetsorgan utan egna befogenheter till myndighetsutövning. Eurojusts behörighetsområde skall vara grov gränsöverskridande brottslighet som berör två eller fler medlemsstater. Eurojust kommer att bestå av en nationell medlem från respektive medlemsstat som är åklagare, domare eller polistjänsteman med motsvarande behörighet. De nationella medlemmarnas befogenheter styrs av nationell rätt i respektive medlemsstat. Eurojust skall kunna uppmana de nationella myndigheterna att vidta vissa åtgärder, t.ex. att delta i en internationell utredningsgrupp eller att inleda en förundersökning. Eurojust, eller en nationell åklagare som är knuten till Eurojust, kan också bistå med råd och samordnande insatser i pågående utredningar som berör flera medlemsstater. Vidare skall medlemsstaternas åklagarmyndigheter och Eurojust kunna utbyta information. Eurojust skall också kunna samarbeta och utbyta information med internationella organisationer, såsom Europol, det europeiska rättsliga nätverket och kommissionen.

Europol

Den europeiska polisbyrå, Europol, med säte i Haag i Nederländerna, har varit verksam sedan den 1 juli 1999. Verksamheten styrs i första hand av Europolkonventionen och ett antal förordningar och beslut som har beslutats med stöd av konventionen. Europols viktigaste uppgift är att underlätta utbytet av information och kriminalunderrättelser mellan polismyndigheter och andra behöriga myndigheter i EU:s medlemsländer och de tredje länder och organ utan anknytning till EU som träffar samarbetsavtal med Europol. Det informationsregister, i vilket all information skall lagras, beräknas kunna tas i bruk i början av 2002. Stor vikt har lagts vid behovet av att kunna lagra uppgifter för bekämpning av förfalskning av euron, som kommer i omlopp den 1 januari 2002.

Arbetet under det gångna året har, liksom tidigare år, präglats av övergången från strategisk till operativt relevant verksamhet. Rådet har genom två rekommendationer gjort det möjligt för Europol att under vissa förutsättningar delta i gemensamma utredningsgrupper i medlemsländerna och att anmoda medlemsländerna att inleda och genomföra utredningar i vissa fall. Vidare har rådet, i enlighet med slutsatserna från toppmötet i Tammerfors, genom beslut i november 2000, utvidgat Europols behörighet till penningtvätt i allmänhet, oberoende av vilken typ av brott som vinningen härrör från.

Under det svenska ordförandeskapet har behovet av att utvidga Europols behörighet ytterligare och att se över Europolkonventionen aktualiserats. Inom rådet bereds f.n. frågan om att genom ett rådsbeslut utvidga Europols behörighet till alla de brottsformer som räknas upp i bilagan till Europolkonventionen. Vidare behandlas frågan att genom ändring i Europolkonventionen på sikt utvidga behörigheten generellt till allvarliga former av internationell brottslighet.

Det är av avgörande betydelse både för EU:s effektivitet och för allmänhetens förtroende för EU:s arbete att bidrag verkligen går till de ändamål som beslutats och inte fuskas bort till följd av bristfälligt utformade bidragssystem eller svaga kontroll- och sanktionssystem. Regeringen har därför slagit fast att kontrollen av efterlevnaden av EU:s regelverk är en prioriterad fråga. Regeringen har som följd därav avsatt särskilda resurser för att motverka fusk och oegentligheter.

Sverige var bland de länder som först tillträdde EU:s bedrägerikonvention och införde nya straffbestämmelser för bedrägerier som riktar sig mot EU:s bidrags- och förmånssystem. Sålunda infördes den 1 juli 1999 ett nytt brott i brottsbalken, subventionsmissbruk. Ekobrottsmyndigheten har sedan den 1 juli 2000 det nationella ansvaret för att samordna åtgärderna i Sverige mot bedrägerier, andra oegentligheter och ineffektiv hantering av EU-relaterade medel (se avsnitt 5).

I syfte att förstärka skyddet av gemenskapernas finansiella intressen presenterade kommissionen den 23 maj 2001 ett direktiv om straffrättsligt skydd av gemenskapernas finansiella intressen (COM(2001) 272 final). Förslaget, som innebär en vidsträckt tolkning av vilken kompetens EG-rätten ger på det straffrättsliga området, har ännu inte börjat förhandlas i sak.

Skattefusk och skatteflykt

Efter beslut av Coreper tillsattes år 1999 en ad hoc-grupp på hög nivå för frågor som rör skattebedrägerier (jfr 2000 års lägesrapport s. 35 f.). Gruppens arbete utmynnade i en rapport med ett antal rekommendationer om åtgärder som bör vidtas av medlemsstaterna respektive på gemenskapsnivå. Rapporten uppmärksammades av Ekofin-rådet den 5 juni 2000.

I oktober 2000 hölls ett möte mellan kommissionen och ordförandeskapet. Det konstaterades att kommissionen åtagit sig att helt svara för uppföljningen av gruppens rekommendationer såvitt gäller mervärdesskatt. I detta arbete ingår att utarbeta förslag till en rättsakt med förbättrat regelverk vad gäller administrativt samarbete, att inom Ständiga kommittén för administrativt samarbete (Standing Committee on Administrative Cooperation, SCAC) samordna de insatser som kräver både ett gemenskapsinitiativ och nationella åtgärder samt att säkerställa en ständig uppföljning av de insatser som faller inom medlemsstaternas behörighet.

I enlighet med denna uppläggning har kommissionen i juni 2001 lagt fram ett förslag till förordning med nya bestämmelser om administrativt samarbete på mervärdesskattens område.

SCAC är en kommitté där medlemsstaterna är representerade och som bistår kommissionen i frågor om administrativt samarbete beträffande mervärdesskatt och punktskatter. Under det gångna året har SCAC haft frågan om ad hoc-gruppens rekommendationer som en av sina huvudpunkter. Medlemsstaterna har haft i uppdrag lämna redogörelser för vilka åtgärder som vidtagits för att genomföra rekommendationerna på det nationella planet.

Arbetet med bedrägeribekämpning bedrivs också i en undergrupp till SCAC, Anti-Fraud Sub Committee (SCAF). Denna grupp, där medlemsstaterna likaledes är representerade, har till uppgift att kartlägga och sprida kunskap om vilka typer av bedrägerier som förekommer. Mot bakgrund av ad hoc-gruppens rapport har SCAC beslutat att SCAF:s fortsatta arbete bl.a. skall inriktas mot frågor som rör riskanalyssystem (urvalsmetoder som syftar till att ge information om vilka skattskyldiga som bör kontrolleras) samt uppföljning och analys av bedrägerier.

Kommissionen har aviserat att den avser att arbeta på ett liknande sätt vad gäller direkt beskattning. En rapport om hur uppföljningen närmare bestämt skall ske inom detta område skulle ha lagts fram under första halvåret 2001. Vid ett möte i Working Group IV - Direct Taxation den 17 september 2001 diskuterades ett antal förslag från kommissionen baserade på vissa av de rekommendationer som ad hoc-gruppen lagt fram inom detta område.

Inom EU bedrivs arbete av betydelse för bekämpandet av skattefusk och skatteflykt också inom ramen för det s.k. skattepaketet. Det gäller bl.a. den del av arbetet med uppförandekod på företagsbeskattningens område som syftar till förbättrat informationsutbyte samt arbetet på ett direktiv som skall säkerställa en effektiv beskattning av fysiska personers ränteinkomster från en annan medlemsstat än den där den fysiska personen är bosatt.

Justitie- och finansministrarnas möte i Luxemburg den 16 oktober 2001

Ett år efter toppmötet i Tammerfors träffades EU:s justitie- och finansministrar i Luxemburg för att följa upp och utvärdera de åtgärder EU vidtagit för att bekämpa ekonomisk brottslighet och penningtvätt samt ge riktlinjer för det fortsatta arbetet (se 2000 års lägesrapport s. 36). Den 16 oktober 2001 hölls ett nytt gemensamt justitie- och finansministermöte i Luxemburg. Med hänsyn till terrordåden i USA den 11 september 2001 kom mötet till stor del att fokusera på hur EU skall agera för att på olika sätt bekämpa finansiering av terrorism. Ministrarna, som betonade att kampen mot ekonomisk brottslighet, penningtvätt och finansiering av terrorism måste intensifieras, enades om att vidta bl.a. följande åtgärder.

Medlemsstaterna skall så snabbt som möjligt genomföra tilläggsprotokollet till EU:s konvention om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål. Protokollet innebär bl.a. att medlemsländerna är skyldiga att lämna information om en persons samtliga banktillgodohavanden i ett annat medlemsland, att åklagare skall få information om transaktioner som skett på ett visst konto och att banksekretess inte skall utgöra grund för att avslå en ansökan om rättslig hjälp. Protokollet förhandlades under det svenska ordförandeskapet och undertecknades av justitieministrarna vid det aktuella mötet.

Rådet skall så snart som möjligt, i enlighet med medbeslutandeförfarandet med Europaparlamentet, anta det nya penningtvättdirektivet. Det nya direktivet kommer att utvidga förbudet av penningtvätt till att omfatta inte bara narkotikabrott utan alla typer av allvarlig brottslighet. Vidare kommer skyldigheterna enligt direktivet om

rapporteringskyldighet m.m. att omfatta inte bara banker och andra finansiella institut utan även advokater och revisorer. Skr. 2001/02:40

Rådet skall så snart som möjligt nå överenskommelse om rambeslutet om frysning av tillgångar och bevismedel och utforma det så att det utvidgas till att omfatta terroristbrott.

Medlemsstaterna och kandidatländerna skall till fullo genomföra FATF:s 40 rekommendationer. Rådet betonade också behovet av att revidera dessa rekommendationer samt att FATF:s mandat utvidgas till fall som har förgreningar till terrorism.

Medlemsstaterna skall gemensamt och i samråd genomföra de åtgärder FATF beslutar vidta mot länder och territorier som anses som icke samarbetsvilliga i kampen mot penningtvätt samt inleda förhandlingar om avtal om rättsligt samarbete med dessa länder och territorier.

Det måste inom EU skapas förutsättningar för ett så fritt informationsutbyte som möjligt mellan medlemsländernas finansunderrättelseenheter. I denna del är det beslut om samarbete mellan medlemsstaternas finansunderrättelseenheter som antogs vid förra årets möte av stor betydelse. Arbetet måste nu inriktas på att beslutet genomförs på ett likvärdigt sätt inom hela EU.

EU måste genomföra nödvändiga ändringar av företagslagstiftningen så att brottslingar inte kan använda sig av oklara ägarförhållanden och anonymt ägande för att begå ekonomiska brott och gömma eller dölja brottsliga vinster.

Medlemsstaterna skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att förhindra penningförfalskning och penningtvätt i samband med att euron införs som kontant betalningsmedel den 1 januari 2002.

7.3 Annat internationellt arbete

FN-konventionen mot organiserad brottslighet

På rekommendation av Förenta nationernas straffrättsliga kommission samt Ekonomiska och sociala rådet antog generalförsamlingen i december 1998 en resolution genom vilken upprättades en ad hoc-kommitté för utarbetande av en internationell konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet jämte vissa tilläggsprotokoll. Generalförsamlingen antog konventionen i november 2000. Konventionen innefattar bl.a. bestämmelser om kriminalisering av deltagande i en organisation som sysslar med brottslig verksamhet, penningtvätt, korruption, övergrepp i rättsak samt våld och hot mot tjänstemän. Vidare ingår regler om ansvar för juridiska personer, förverkande, jurisdiktion, utlämning, internationell rättslig hjälp, utredningsmetoder och övrig samverkan. Sverige undertecknade konventionen vid en undertecknandeceremoni i Palermo, Italien, den 11–16 december 2000. Inom Regeringskansliet bereds för närvarande frågan om ratifikation och genomförande av konventionsåtagandena.

I en rad internationella organisationer pågår arbete för att motverka korruption i form av mutor och bestickning. Det anses allmänt att korruptionens skadeverkningar är stora, både nationellt och på ett internationellt plan. Handel och annan ekonomisk verksamhet blir alltmer global. Korruption snedvrider konkurrensen mellan företag, vilket har en hämmande effekt på handel och ekonomisk tillväxt. Allmänheten bör skyddas mot dess skadeverkningar i både offentlig och privat verksamhet. Ett samhälle med utbredd korruption är ett mindre effektivt och mer osäkert samhälle.

Tyngdpunkten i det internationella arbetet mot korruption kan sägas ligga på utarbetande av åtaganden att straffbelägga olika korruptiva förfaranden och uppföljning av genomförda åtaganden. Sverige har under 1999 tillrätt vissa internationella överenskommelser som syftar till att bl.a. bekämpa korruption. De internationella instrument som avses är bl.a. den inom EU utarbetade konventionen om korruption och den inom OECD utarbetade konventionen om bestickning i internationella affärsförhållanden.

Den 27 januari 1999 öppnades för undertecknande en Europaråds-konvention om straffrättsliga åtgärder mot korruption. Sverige undertecknade konventionen samma dag. En promemoria med förslag till nödvändiga ställningstaganden kommer att upprättas.

Den 4 november 1999 öppnades för undertecknande en Europaråds-konvention om civilrättsliga åtgärder mot korruption. Sverige undertecknade konventionen i juni 2000. En promemoria med förslag till nödvändiga ställningstaganden kommer att upprättas.

Den svenska lagstiftningen mot korruption utvärderades i förhållande till OECD-konventionen i oktober 1999. Sverige bedömdes uppfylla konventionens åtaganden. Sverige deltar vidare aktivt i Europarådets uppföljningsmekanism, GRECO – Group of States against Corruption. Vid gruppens möte i juni 2001 utvärderades bl.a. Sverige. Den svenska utvärderingen blev framgångsrik. Det konstaterades att förekomsten av korruption i Sverige är mycket låg. Sverige har utvärderat Polen i maj i år och Litauen i oktober.

Förenta nationernas generalförsamling antog den 4 och den 20 december 2000 två resolutioner om ett effektivt internationellt rättsligt instrument mot korruption och om förhindrande och bekämpande av korrupta förfaranden och illegal överföring av tillgångar samt återställande av sådana tillgångar till ursprungsländerna. Generalsekreteraren presenterade vid Förenta nationernas straffrättsliga kommission våren 2001 en sammanställning av existerande instrument mot korruption. Frågan diskuterades vid kommissionsmötet och riktlinjer gavs för den expertgrupp som under sommaren 2001 skulle utarbeta ett utkast till mandat för förhandlingarna. Sedan expertgruppen utarbetat ett utkast till mandat i form av en resolution, diskuterade den straffrättsliga kommissionen frågan vid en fortsatt session i september 2001. Generalförsamlingen kommer att anta resolutionen under hösten 2001. Efter ett förberedande möte i Argentina i december 2001 kommer förhandlingsarbetet att inledas tidigt 2002.

Sverige deltar aktivt i det internationella arbetet. Den svenska lagstiftningen är redan relativt långtgående, både vad gäller de gärningar som är kriminaliserade och den internationella räckvidden. Inte minst för att skapa likvärdiga förutsättningar för svenskt näringsliv ligger det i svenskt intresse att så många länder som möjligt åtar sig att bredda sina regelverk.

Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)

Arbetet inom FATF har under det gångna året i hög grad koncentrerats till att identifiera rättssystem som inte har tillfredsställande system för att bekämpa penningtvätt eller som annars inte deltar i den internationella kampen mot penningtvätt. I detta syfte har ett stort antal rättssystem bedömts med utgångspunkt i särskilda kriterier, vilka FATF lagt fast för att bedöma om ett rättssystem skall anses vara samarbetsovilligt eller inte. FATF har slagit fast att banker och andra finansiella institut i FATF-länderna bör granska affärsförbindelser och transaktioner som härrör från de samarbetsovilliga områdena med särskild uppmärksamhet. FATF har en pågående dialog med dessa områden.

FATF-medlemmar skall bistå med expertis för att påverka de samarbetsovilliga områdena att förbättra sin penningtvättsbekämpning. De rättssystem som inte rättar sig efter FATF:s kritik riskerar att drabbas av motåtgärder av olika slag.

FATF har kommit fram till att följande rättssystem har sådana brister i sin penningtvättsbekämpning att områdena tills vidare skall anses som samarbetsovilliga: Cooköarna, Dominikanska Republiken, Egypten, Grenada, Guatemala, Filippinerna, Indonesien, Israel, Libanon, Marshallöarna, Myanmar, Nauru, Nigeria, Niue, Ryssland, St. Kitts och Nevis, St. Vincent och Grenadinerna, Ungern samt Ukraina. Detta innebär att Bahamas, Caymanöarna, Liechtenstein och Panama, som tidigare utpekats som samarbetsovilliga, numera anses ha godtagbara rättsliga system och tillräckliga resurser för att effektivt kunna bekämpa penningtvätt. FATF har uttalat att Filippinerna, Nauru och Ryssland kan komma att utsättas för motåtgärder för det fall länderna inte genomför nödvändiga reformer. FATF:s arbete med samarbetsovilliga områden kommer att fortsätta även genom att nya rättssystem granskas och förmås förbättra sin penningtvättsbekämpning.

FATF och de internationella finansiella institutionerna (IMF och Världsbanken) har under året haft ett intensivt samarbete vilket bl.a. resulterat i att instituten har erkänt FATF:s 40 rekommendationer som internationell standard för bekämpning av penningtvätt.

FATF har också inlett en översyn av de 40 rekommendationerna. Tre arbetsgrupper har inrättats i syfte att särskilt ta sig an frågor kring bl.a. kundidentifikation, företagsstrukturer och professionella yrkesutövare som spelar centrala roller i finansiella upplägg.

Efter ett initiativ av G 7 har visst samarbete tagits upp mellan FATF och OECD:s skattekommitté. Arbetet har bl.a. gått ut på att kartlägga förutsättningarna i OECD:s medlemsländer för informationsutbyte mellan penningtvättsbekämpande myndigheter och skatteförvaltningen.

Sedan terrorattackerna mot USA ägde rum i september i år har FATF Skr. 2001/02:40 beslutat att på ett tydligare och mer kraftfullt sätt ta sig an frågor om finansiering av terrorism.

Aktionsgruppen mot organiserad brottslighet i Östersjöområdet

Inom ramen för Aktionsgruppen mot organiserad brottslighet i Östersjöområdet bedriver de nordiska länderna, Tyskland, de baltiska staterna, Polen och Ryssland ett brottsbekämpande samarbete. Aktionsgruppen tillsattes av regeringscheferna i Östersjöområdet 1996 och består av personliga representanter för regeringscheferna. Sverige var fram till och med år 2000 ordförandeland då Danmark tog vid som ordförande under en tvåårsperiod. Inom ramen för aktionsgruppen genomförs ett konkret och praktiskt samarbete mellan ländernas polis-, åklagar-, tull-, skatte- samt kust- och gränsbevakningsmyndigheter. Vid Östersjötoppmötet år 2000 uttryckte regeringscheferna sin uppskattning för aktionsgruppens arbete och förlängde dess mandat till och med år 2004.

Aktionsgruppen har under sig en sektorsövergripande operativ kommitté liksom ett flertal expertgrupper med representanter för brottsbekämpande myndigheter i de olika länderna.

Gemensamma operativa aktioner genomförs löpande främst inom områdena illegal migration, narkotika, stulna fordon, högbeskattade varor och penningtvätt.

Arbetet vad gäller ekonomisk brottslighet har inriktats på operativa åtgärder mot smuggling av högbeskattade varor, kontrollaktioner vad gäller penningtvätt, korruptionsbekämpning och samarbete mellan skatteförvaltningarna. Det har lett till att cigarettsmugglingen minskat bl.a. i Danmark. Under våren 2001 genomfördes en större kontrollaktion med goda resultat då bl.a. 13 miljoner cigaretter beslagtogs. Ytterligare kontrollaktioner vad gäller stora summor av transporterade kontanter genomförs. Dessa ger en god överblick över flödet av kontanter i regionen och ger värdefullt underrättelsematerial som i ett antal fall lett till åtal och fällande domar för penningtvättsbrott.

I juni 2001 antogs den andra årliga lägesrapporten om korruption i Östersjöområdet. Rapporten, som finns tillgänglig via aktionsgruppens hemsida (www.balticseataforce.dk), behandlar brottsstatistik (besticknings- och mutbrott) för respektive land under 1999 och 2000. I rapporten beskrivs nationella program mot korruption, görs en beskrivning av respektive lands lagstiftning på området och ges en lägesrapport vad gäller ratifikationer av relevanta internationella rättsinstrument. I rapporten presenteras också vad olika internationella organisationer uttalat om korruptionsläget i respektive land.

På initiativ av aktionsgruppen sammanträder generaldirektörerna för skatteförvaltningarna i Östersjöområdet årligen. Det löpande samarbetet äger rum i två expertgrupper och har inriktats på förutsättningarna för samarbete mellan länderna bl.a. vad avser skattebrottslighet.

De nordiska justitieministrarna antog år 1996 ett samarbetsprogram som anger riktlinjerna för hur lagstiftningssamarbetet i Norden skall bedrivas. Som ett komplement till samarbetsprogrammet antar justitieministrarna årliga handlingsplaner som fastställer vilka sakområden som skall vara föremål för särskilda initiativ och vilka som är föremål för ett mer kontinuerligt samarbete. Vid ett möte på Åland i augusti i år, under finskt ordförandeskap, antog justitieministrarna handlingsplanen för arbetsåret 2001/2002.

Att stärka rättsstaten i andra länder

Den gränsöverskridande ekonomiska brottsligheten utnyttjar ofta länder där rättsväsendet saknar legitimitet eller saknar tillräckliga resurser och kompetens. Utan en väl fungerande rättslig infrastruktur och ett effektivt rättsväsende kan en fungerande social marknadsekonomi överhuvudtaget inte realiseras fullt ut. Detta gäller för många utvecklingsländer. Men också i Central- och Östeuropa är rättsväsendena i behov av reformer under överskådlig tid. Efterfrågan på det svenska rättsväsendets deltagande i internationellt samarbete för att stärka rättsstaten i andra länder har under senare år kommit att öka. Insatser är aktuella genom traditionellt utvecklingssamarbete men också genom internationellt konfliktförebyggande arbete och krishantering.

Särskild vikt har det utvecklingssamarbete på rättsområdet som bedrivs med grannländerna Estland, Lettland, Litauen och Polen alltsedan frigörelsen från det sovjetiska samhällssystemet inleddes i slutet på 1980-talet. Samarbetet intensifierades år 1998 i samband med att dessa länder inledde förhandlingar om medlemskap i EU och är nu inriktat på att främja ländernas anslutning.

Under det svenska ordförandeskapet i EU:s ministerråd öppnades förhandlingskapitlet angående rättsliga och inrikes frågor för samtliga förhandlande kandidatländer utom Rumänien. Medlemskapsförhandlingarna angår inte bara EU:s formella gemensamma regelverk utan en avgörande vikt läggs vid den institutionella kapacitet som krävs för att i praktiken leva upp till ett EU-medlemskap. Det är bland annat därför Sverige ser EU:s utvidgning som ett sätt att förbättra möjligheterna att bekämpa ekonomisk och annan gränsöverskridande brottslighet.

Insatser i Estland, Lettland och Litauen utförs av Domstolsverket, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen, BRÅ, Ekobrottsmyndigheten och av Regeringskansliet genom Justitiedepartementet. Insatserna bidrar till det allmänna stärkandet av de baltiska staternas rättsväsenden som krävs bland annat för att upprätthålla EU:s gemensamma regelverk och för att kunna delta effektivt i det europeiska samarbetet i rättsliga och inrikes frågor. Detta gäller inte minst samarbetet för att bekämpa ekonomisk brottslighet. Därtill deltar Riksåklagaren, Ekobrottsmyndigheten och Rikspolisstyrelsen i ett samarbete med sina baltiska motsvarigheter som är riktat särskilt mot ekonomisk brottslighet.

Även insatser som bidrar till att Ryssland och Ukraina integreras närmare i de europeiska samarbetsstrukturerna är aktuella. Skr. 2001/02:40

Vidare deltar Riksrevisionsverket och Ekobrottsmyndigheten i ett projekt i Polen med inriktning på intern revision och kontroll.

Under Sveriges femte samarbetsprogram med Central- och Östeuropa avseende perioden 2002–2003 fortsätter det bilaterala samarbetet samtidigt som det eftersträvas att inom ramen för EU:s finansieringsinstrument öka Sveriges samarbete med kandidatländerna i närområdet.

Av betydelse för internationellt konfliktförebyggande och kris-hantering kan också nämnas att Rikspolisstyrelsen är engagerat i att utveckla den polisiära kompetensen på Balkan.

Datorrelaterad brottslighet

Utvecklingen inom IT-området erbjuder stora möjligheter. Den medför dock också att de rättsvårdande och brottsbekämpande myndigheterna möter nya företeelser, för vilka lagstiftningen inte är skriven och heller inte i alla situationer möjlig att tillämpa. Ett exempel på detta är urkundsbroten, som inte är utformade med direkt sikte på företeelser i den digitala miljön. Ett annat exempel är de ökade möjligheter som internationella nätverk erbjuder att kommunicera snabbt och på olika sätt mellan olika länder och också att begå brott på distans. De traditionella medlen för rättsligt samarbete mellan olika länder är inte anpassade till de möjligheter som den nya tekniken innehåller. Dessa och andra problem har uppmärksamats både nationellt och internationellt i olika sammanhang. Inom ramen för Europarådet inleddes för drygt tre år sedan ett arbete med en konvention som behandlar straff- och straffprocessrättsliga frågor beträffande datorrelaterad brottslighet (PC-CY). Vid det europeiska justitieministtermötet i London i juni 2000 antogs en resolution om bekämpande av IT-relaterad brottslighet (Resolution No. 3 on the fight against cyber-crime). Justitieministrarna uttalade ännu en gång sitt stöd för det av expertkommittén bedrivna arbetet. Vikten av internationellt samarbete underströks. Arbetet med Europarådskonventionen mot IT-relaterad brottslighet har nu slutförts. Konventionen kommer att behandlas av Ministerkommittén under hösten 2001. Konventionen omfattar straffrättsliga och straffprocessrättsliga bestämmelser samt bestämmelser om internationellt rättsligt samarbete på området för IT-relaterad brottslighet.

Internationellt tullsamarbete

En ny lag (2001:1219) om internationellt tullsamarbete trädde i kraft den 1 januari 2001 (prop. 1999/2000:122). Lagen, som skall vara tillämplig på allt internationellt tullsamarbete där Tullverket eller andra svenska myndigheter medverkar, ger den rättsliga grunden för tullmyndigheterna att fullgöra det samarbete med andra staters tullmyndigheter som Sverige åtagit sig i internationella överenskommelser.

Sverige ratificerade den 26 januari 2001 konventionen om ömsesidigt bistånd och samarbete mellan tullförvaltningar inom EU:s medlemsstater

(tullsamarbetskonventionen), vilken trädde i kraft nittio dagar därefter i förhållande till de övriga stater som har ratificerat konventionen. Skr. 2001/02:40

I rådsarbetsgruppen för tullsamarbete har under det svenska ordförandeskapet arbetats fram en övergripande strategi avseende gemensamma tullaktioner. Strategin syftar till att bl.a. förbättra urvalsprocessen och utvärderingen av aktionerna samt att effektivisera genomförandet. Under 2002 kommer bl.a. tullövervakningsaktionen Money Penny II att genomföras, vilken syftar till att bekämpa penningtvätt genom att spåra och beslagta brottsrelaterade kontanter som förs över gränserna.

Vidare antog EU-rådet under det svenska ordförandeskapet en resolution om en strategi för tullunionen som svar på Europeiska kommissionens policymeddelande. Bakgrunden är att tullmyndigheterna utgör en av hörnpelarna för den inre marknaden och att de snabba omvärldsförändringarna, särskilt globaliseringen av handeln och den förestående utvidgningen av EU, ställer nya krav på myndigheterna samtidigt som nya möjligheter öppnas för de ekonomiska aktörerna. I tullstrategin läggs tonvikten vid rationell användning av IT, förenkling av regelverket, utbildningsinsatser samt operativt samarbete mellan tullmyndigheterna såväl inom EU som utanför EU.

8 Miljöbrottsbekämpningen

Några huvudpunkter:

- Antalet anmälningar om brott mot miljön ligger kvar på en jämförelsevis hög nivå.
- Åtgärder som syftar till enklare handlägningsregler vid tillsynsmyndigheterna övervägs.
- En särskild beredskap för ärenden om olagliga oljeutsläpp har på försök inrättats inom åklagarorganisationen.
- Kustbevakningen föreslås få rätt att inleda och bedriva förundersökning i fråga om olagliga oljeutsläpp.
- Sverige ger hög prioritet till arbetet med att få till stånd ett rambeslut inom EU om straffrättsligt skydd av miljön.

Regeringens strategi för bekämpning av miljöbrott

I samband med behandlingen av budgetpropositionen för år 1998 gav riksdagen som sin mening till känna att regeringen borde utarbeta och under år 1998 redovisa en strategi för att förebygga och bekämpa miljöbrott (bet. 1997/98:JuU1). I regeringens strategi för samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten slås fast att begreppet ekonomisk brottslighet också innefattar miljöbrott (skr. 1994/95:217 s. 6). I 1998 års lägesrapport om den ekonomiska brottsligheten presenterade regeringen en strategi för bekämpning av miljöbrott som innebar en precisering och en vidareutveckling av ekobrottsstrategin inom miljöbrottsområdet där målet är att minska miljöbrottsligheten genom skärpt lagstiftning, bättre samordning och samarbete,

kompetenshöjning och effektivare organisation. Miljöbrottsbekämpning skall vara en prioriterad verksamhet för polis och åklagare. Det förebyggande arbetet skall bli effektivare och risken för upptäckt skall öka. Begångna brott skall utredas och lagföras betydligt snabbare och i långt större utsträckning än tidigare. En viktig förutsättning för en effektivare miljöbrottsbekämpning är att berörda myndigheter – främst miljö- och hälsoskyddsnämnder, länsstyrelser och andra tillsynsmyndigheter samt polis och åklagare – samordnar sitt arbete och samarbetar när det gäller exempelvis strategiska frågor, konkreta ärenden, arbetsmetoder och kompetens. Ett mycket viktigt inslag i effektiviseringen av miljöbrottsbekämpningen är att målmedvetet utveckla kompetens och rutiner när det gäller anmälan av misstänkt miljöbrottslighet. Enligt budgetpropositionen för innevarande budgetår skall den nya miljöbrottsorganisationen ha en hög beredskap och tillräckliga utredningsresurser. En effektivare miljöbrottsbekämpning förutsätter också att polis, åklagare och tillsynsmyndigheter samordnar sitt arbete och samarbetar i såväl konkreta ärenden som strategiska frågor (prop. 2000/01:1, utg. omr. 4, s. 28).

Brottsutvecklingen

Antalet anmälningar om brott mot miljöbalken ökade påtagligt under första året som balken var i kraft. Under år 2000 inkom 2 682 ärenden vilket är en tredubbling jämfört med 1999. Även under innevarande år har ärendetillströmningen fortsatt ligga på denna nivå. Under första halvåret 2001 inkom 1573 anmälningar, vilket motsvarar drygt 2 700 ärenden räknat på årsbasis. Det finns enligt Riksåklagaren inga tecken på att antalet anmälda miljöbrott kommer att minska under överskådlig tid.

Miljöbalken

Miljöbalken, som trädde i kraft den 1 januari 1999, utgör en samordnad, skärpt och breddad miljölagstiftning för hållbar utveckling. Den innehåller de centrala bestämmelserna om miljöbrott och andra straffrättsliga regler inom miljöområdet. Miljöbalken innehåller också ett administrativt sanktionssystem med miljöstraffavgifter. Efter miljöbalkens ikraftträdande har tyngdpunkten i kampen mot miljöbrotten alltmer hamnat på det förebyggande arbetet. I detta sammanhang är tillsynsarbetet av central betydelse. Den kommitté som har i uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken, Miljöbalkskommittén, har avlämnat sitt första delbetänkande, Uppföljning av miljöbalken – Vissa lagtekniska frågor (SOU 2000:116). I betänkandet föreslås bl.a. förändringar som skall underlätta såväl miljödomstolarnas som tillsynsmyndigheternas tillämpning av balken. Ett av de områden där kritik riktats mot miljöbalkens bestämmelser är förfarandet vid utdömmande av vite som i dag sker med tillämpning av rättegångsbalkens processuella bestämmelser i bötesmål. Den kritik som riktats mot hanteringen enligt dessa bestämmelser är att tillsynsmyndigheterna måste ansöka om stämning samt inställa sig till muntlig förhandling. Enligt förslaget kommer handläggningen i stället att ske med tillämpning av

förvaltningsprocesslagen vilket skulle innebära att de regler som gällde före miljöbalkens ikraftträdande återinförs. Förhoppningen är att ett förenklat förfarande skall öka tillsynsmyndigheternas beredvillighet att föra talan om utdömande av viten när förelägganden inte följs. Betänkandet bereds med sikte på en lagrådsremiss under hösten 2001.

Skr. 2001/02:40

Tillsynen

En väl fungerande tillsyn är av avgörande betydelse för miljöbrottsbekämpningen eftersom upptäckten av miljöbrott till allra största delen sker vid tillsynsarbetet. Brister i tillsynsorganisationen har varit föremål för uppmärksamhet från skilda håll, bl.a. i en rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Att granska sig själv – en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen. Naturvårdsverket har under hösten 2000 redovisat ett regeringsuppdrag i rapporten Kommunernas organisation för tillsyn över miljöfarlig verksamhet m.m. I rapporten konstateras att det förekommer kommuner där ansvaret för drift av miljöfarlig verksamhet och ansvaret för tillsyn över denna åvilar samma nämnd eller förvaltning. I rapporten lämnas förslag som syftar till att motverka olämpliga organisatoriska lösningar bl.a. genom tydligare jävsregler i kommunallagen. Dessutom föreslås att länsstyrelsens roll vid s.k. överlåtelse av tillsynen – kommunen övertar tillsynsuppgifter från länsstyrelsen – skall stärkas. Förslagen som remissbehandlats är föremål för beredning inom Regeringskansliet.

Den nya organisationen för bekämpning av miljöbrott

Den 1 januari 2000 inrättade Riksåklagaren i samverkan med Rikspolisstyrelsen efter uppdrag av regeringen en organisation för bekämpning av brott mot miljön. Inom åklagarorganisationen fanns det vid utgången av år 2000 sammanlagt 19 miljöåklagare som helt eller till övervägande del arbetar med brott mot den yttre miljön. Även de poliser som handlägger miljöbrottsärenden har specialistkompetens. Rikspolisstyrelsen genomför under år 2001 ett utvecklingsprojekt som syftar till att förbättra förmågan till bevissäkring vid inträffade miljöbrott.

För att möta den ökade arbetsbelastningen har ytterligare miljöåklagare tillförts verksamheten genom omprioriteringar från annan verksamhet. Andelen beslut som leder till lagföring har ökat och uppgår till 31 procent. Riksåklagaren anser att utredningskapaciteten är sådan att det finns anledning att vidta omedelbara åtgärder för att bl.a. undvika ytterligare balansökning. Därför avser Riksåklagaren att snarast inleda diskussioner med Rikspolisstyrelsen om hur utredningskapaciteten på området kan förbättras.

Riksåklagaren har beslutat att det på försök från den 1 juli 2001 skall finnas åklagare som även utom kontorstid kan fatta beslut i ärenden om olagliga utsläpp till sjöss. Samtliga miljöåklagare ingår därför nu i en sådan särskild beredskap.

Efter initiativ av Riksåklagaren bildades våren 2000 ett miljöbrottsråd med företrädare för samtliga centrala myndigheter som arbetar inom miljöbrottsområdet. I rådet ingår bl.a. Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Kustbevakningen, Tullverket, Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen. Miljöbrottsrådet har under hösten 2000 och våren 2001 fortsatt arbetet med att identifiera ett antal miljöhotande företeelser som man anser bör prioriteras. I varje ämne har bildats en arbetsgrupp som skall redovisa sitt arbete till rådet senast den 31 december 2001. Rådets största projekt är för närvarande en handbok som skall användas i samverkansarbetet.

Åtgärder mot föroreningar från fartyg

Under de senaste åren har såväl nationella som internationella åtgärder vidtagits för att minska föroreningarna från fartyg. Ytterligare åtgärder behöver emellertid vidtas för att i möjligaste mån förhindra utsläpp. I propositionen Åtgärder mot förorening från fartyg (prop. 2000/01:139) har regeringen föreslagit en rad åtgärder som syftar till att minska föroreningarna från fartyg bl.a. genom att möjligheterna att beivra olagliga utsläpp till sjöss av olja och andra skadliga ämnen förbättras. Det föreslås att svensk domsrätt införs i Sveriges ekonomiska zon beträffande olagliga utsläpp och andra brott enligt lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg. De svenska bestämmelserna om användande av tvångsmedel anpassas till internationella konventioner bl.a. föreslås bestämmelser som innebär utökade möjligheter att genomföra husrannsakan på utländska fartyg till sjöss. Det föreslås att Kustbevakningen skall få möjlighet att inleda och bedriva förundersökning i fråga om utsläppsbrott. Kustbevakningen skall få i princip samma befogenheter som polisen i dag har vid dessa utredningar. Åklagaren skall i ett tidigt skede av utredningen ta över ansvaret för förundersökningarna. Även en rad andra förslag lämnas bl.a. föreslås att vattenföroreningsavgifterna höjs kraftigt för de vanligast förekommande utsläppen. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 februari 2002.

Internationellt samarbete

Som nämndes i föregående års lägesrapport så har inom ramen för det samarbete som sker inom EU:s tredje pelare diskuterats ett rambeslut om straffrättsligt skydd av miljön. Arbetet med förslaget gavs hög prioritet under Sveriges ordförandeskap i EU. Arbetet försenades dock av att kommissionen presenterade ett förslag till direktiv innehållande straffrättsliga minimiregler för skydd av miljön med i huvudsak samma bestämmelser som finns i förslaget till rambeslut. Sverige liksom flertalet medlemsstater hävdade att någon straffrättslig tillnärmning inte kan ske inom den s.k. första pelaren utan sådan tillnärmning kan endast ske inom ramen för samarbetet inom den tredje pelaren i form av rambeslut, vilka antas med enhällighet. Sverige kommer även fortsättningsvis att ge arbetet med förslaget till rambeslut hög prioritet.

Några huvudpunkter:

- BRÅ har initierat 22 forskningsprojekt om ekonomisk brottslighet inklusive miljöbrottslighet.
- Seminarier anordnas för diskussioner om hur forskningsresultaten kan användas i det brottsförebyggande arbetet.

Inledning

Som ett led i regeringens strategi mot den ekonomiska brottsligheten fick Brottsförebyggande rådet (BRÅ) under år 1997 uppdraget att verka för att forskningen om ekobrottslighet inklusive miljöbrott utvecklades vid universitet och högskolor. Under åren 1998–2000 tilldelades därför BRÅ sammanlagt 17 miljoner kronor, som i huvudsak har delats ut som bidrag till olika forskningsprojekt. Sammanlagt har 22 projekt initierats genom bidragsmedlen.

BRÅ om projekten

De projekt som fått stöd spannar över ett brett fält med olika vetenskapliga discipliner. Projekten visar tydligt att den ekonomiska brottsligheten är ett komplext fenomen som berör stora och viktiga samhällsområden. Det krävs därför att brottsligheten studeras ur olika synvinklar.

Ett problem med ekonomisk brottslighet är att begreppet är sociologiskt och inte juridiskt. Det är därför inte möjligt att ur rättsstatistiken – som i hög grad bygger på juridiska begrepp – ta fram de brott som räknas till den ekonomiska brottsligheten. I projektet *Statistik om ekonomisk brottslighet* undersöks därför möjligheterna att förbättra den statistiska belysningen av denna brottslighet.

Centralt för den ekonomiska brottsligheten är skatteundandragandet och ett projekt är *Skattebrott: individen och brottet. En undersökning av personer dömda för skattebrott*. I studien – som görs i samarbete med Riksskatteverket – undersöks vilka personer som döms för skattebrott och vad som sker med dessa personer i framtiden (fortsatt brottslighet etc.). Gärningsmannen är också i fokus i projektet *Ekobrottslingens karaktär – en studie om personlighetsfaktorns betydelse vid ekobrott*. Skattefrågor berörs också av projektet *Flytta, dölja och sko sig – finansiell offshoreverksamhet och oegentliga affärstransaktioner*, som studerar sambandet mellan skatteparadis och några kända ”affärer” i Sverige. Skalbolagshandeln används för bl.a. skatteflykt och behandlas i projektet *Förmånsrätten vid konkurs och skalbolagshantering under krisåren 1987–1992*. Ett annat projekt som behandlar konkursfrågor är *Ekonomisk brottslighet vid konkurs*.

Att kartlägga vilka strategier ekobrottslingar tillämpar för sina brott är en viktig kunskapskälla för att kunna förebygga och bekämpa brotten. En sådan inventering sker i projektet *Fiffelstrategier vid ekonomisk brottslighet*. På senare tid har problemet med korruption fått ökad

uppmärksamhet, något som länder som Sverige varit i hög grad förskonade från. En undersökning kommer nu att göras i projektet *Mutor och moral – gestaltningar inom yrkeslivet*. Studien sker parallellt med en undersökning av svenska affärsmän i Öst- och Centraleuropa, som finansieras av Humanistiska och samhällsvetenskapliga forskningsrådet.

För lite mer än tio år sedan genomförde professor Sören Wibe en undersökning av *Samhällsekonomiska aspekter på ekonomisk brottslighet* (BRÅ PM 1990-2). Han kommer nu att göra om undersökningen för att se om det har inträffat några förändringar.

Den ekonomiska brottsligheten har inte sällan en gränsöverskridande karaktär som tydligt kommer fram i projektet *Ekonomisk brottslighet i skandinavisk trailertransport – avvikelser eller normalitet?*, som är ett samarbete mellan Oslo och Stockholms universitet. Ett annat gränsöverskridande projekt – *Bedrägerier i samband med gränsöverskridande handel* – gäller momsbedrägerier i samband med utlandstransaktioner. Den ekonomiska brottsligheten är också gränsöverskridande när det gäller annan brottslighet, vilket undersöks i projektet *Kopplingen mellan ekonomisk och organiserad brottslighet*. Ett område som på senare tid fått mycket uppmärksamhet är insideraffärer dvs. utnyttjande av icke offentliggjord information – t.ex. om ett framtida samgående med arbetsgivarens företag och ett annat bolag – för att göra egna vinstgivande värdepappersaffärer. I projektet *Insiderbrott – kontrollmyndigheternas arbetssätt och marknadens attityder* undersöks denna brottslighet. Ett närliggande projekt om brottslighet inom de finansiella marknaderna är *Manipulationer av priset på värdepapper*. I syfte att skapa ett nätverk bland forskare inom området finansiell brottslighet stöder BRÅ projektet *Program för utveckling av nätverkskontakter inom forskningsfältet finansiell brottslighet*.

Sedan januari 1999 finns en lagstadgad skyldighet för revisorer att anmäla misstankar om brott som upptäcks i samband med revisionsuppdrag. Denna reform undersöks i projektet *Revisorns roll i kontrollsystemet – uppkomsten och effekterna av en lagstadgad anmälningsskyldighet vid misstanke om ekonomisk brottslighet*.

Fem projekt avser forskning om miljöbrottslighet: *Miljöbrott i näringsverksamhet – straffrättsliga styrmedels effektivitet*, *Miljökrav och riskbedömningar i svensk industri*, *Olaga täktverksamhet och markägande*, *Vad är miljöbrott? Om framväxten av ett nytt brottsbegrepp 1960–2000* samt *Effekter av straffrättslig tillämpning i miljö mål*. Dessa projekt illustrerar väl att forskningen bedrivs inom många discipliner, nämligen Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet, Sociologiska institutionen vid Lunds universitet, Institutionen för tvärvetenskap vid Göteborgs universitet och Institutionen för historiska studier vid Umeå universitet.

Ekonomisk brottslighet kan i realiteten utföras av juridiska personer eller för företagets räkning, låt vara att enbart fysiska personer kan begå brott och därmed straffas. I projektet *Möjligheterna och förutsättningarna för ett kollektivt straffansvar* studeras vilka följder ett straffansvar för juridiska personer kan ha på den ekonomiska brottsligheten (jfr förslaget i SOU 1997:127).

De tidigast initierade forskningsprojekten finns beskrivna i översikten Forskning om ekonomisk brottslighet (BRÅ-rapport 1999:7), som även innehåller en redovisning av tidigare svensk ekobrottsforskning och forskningen i övriga Norden. Forskare från bl.a. Norge, Danmark och Finland har bidragit med avsnitt. Rapporten är ett resultat av ett seminarium med ekobrottsforskare som hölls i februari 1999. I rapporten Perspektiv på ekobrottsligheten (BRÅ-rapport 2000:10) behandlas den stora lagstiftningsöversyn som BRÅ genomförde åren runt 1980, utvecklingen sedan dess och framtidsfrågor.

Under hösten 2000 anordnade BRÅ tillsammans med Sociologiska institutionen vid Göteborgs universitet ett tvådagars seminarium i Göteborg med nordiska ekobrottsforskare och fyra särskilt inbjudna föredragshållare utanför Norden. Artiklar från detta seminarium har publicerats i rapporten White-Collar Crime Research. Old Views and Future Potentials (BRÅ-report 2001:1). Rapporten har bl.a. använts på den EU-konferens om brottsprevention som hölls i Sundsvall i februari i år.

Under förra året publicerades rapporten Finansiella offshoremarknader och skatteparadis (BRÅ-rapport 2000:19). Vidare har en internationell forskningsöversikt publicerats, Från storsvindel till småfiffel (BRÅ-rapport 2000:23).

I takt med att forskningsprojekten redovisas, eller när avgränsade delstudier skett, kommer BRÅ att inom ramen för dess rapportserie ge ut forskningsresultaten i sammanfattande form. Tre eller fyra rapporter kommer att ges ut årligen. Närmast i tur står rapporter om miljöbrott och organiserad brottslighet. Syftet med rapporterna är inte enbart att sprida kunskap om forskningsresultaten utan också att dessa skall ingå i BRÅ:s allmänna brottsförebyggande strategi. Seminarier anordnas i anslutning till att rapporterna ges ut i syfte att diskutera hur resultaten kan användas i det brottsförebyggande arbetet. Hittills har åtta seminarier hållits i Stockholm, Göteborg och Malmö.

I september 2001 anordnade BRÅ en stor miljöbrottskonferens i Stockholm tillsammans med Riksåklagarens miljöbrottsenhet och Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet. Syftet med konferensen var att åstadkomma en mötesplats mellan praktiker från å ena sidan tillsynsmyndigheter och brottsbekämpande myndigheter och å andra sidan miljöbrottsforskningen.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 25 oktober 2001

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Winberg, Ulvskog, Lindh, von Sydow, Pagrotsky, Messing, Larsson, Wärnersson, Lejon, Ringholm, Bodström

Föredragande: Thomas Bodström

Regeringen beslutar skrivelsen 2001/02:40 Lägesrapport om den ekonomiska brottsligheten