EKONOMISK BROTTSLIGHET I SVERIGE

Slutbetänkande av Kommissionen mot ekonomisk brottslighet

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2013

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU 1984:15

EKONOMISK BROTTSLIGHET I SVERIGE

Slutbetänkande av Kommissionen mot ekonomisk brottslighet.

SOU 1984:15

Statens offentliga utredningar
1984:15
Justitiedepartementet

114

Ekonomisk brottslighet i Sverige

Bakgrund, överväganden, åtgärder

Slutbetänkande av
Kommissionen mot ekonomisk brottslighet.
Stockholm 1984

Omslag Liber Information

ISBN 91-38-08199-8
ISSN 0375-250X
Liber Tryck Stockholm 1984 319095

INNEHÅLL

I	BAKGRUND	13
1.1	Det tidigare intresset för den ekonomiska brottsligheten	13
1.2	Särskilt om forskningen om ekonomisk brottslighet	18
1.3	Avgränsningen av begreppet ekonomisk brottslighet	21
1.4	Kommissionens definition av begreppet ekonomisk brottslighet	23
1.5	Kortfattad beskrivning av arbetet inom kommissionen	30
II	DEN EKONOMISKA BROTTSLIGHETENS OMFATTNING	37
11.1	Beräkningar av den svarta ekonomin	37
11.2	Kortfattad beskrivning av olika undersökningsmetoder	38
11.3	Tidigare undersökningar av den svarta ekonomins omfattning	40
11.4	Slutsatser om den grova ekonomiska brottslighetens omfattning	49
III	ALLMÄNT OM DEN EKONOMISKA BROTTSLIGHETENS ORSAKER, FORMER OCH SKADEVERKNINGAR	61
III.1	Problemsyn, kunskaper och åtgärder	61
III.2	En modell över den ekonomiska brottslighetens struktur	66

IV EKONOMISK BROTTSLIGHET SOM DRABBAR DEM SOM HAR EN DIREKT ANKNYTNING TILL DEN BROTTSLIGA VERKSAMHETEN 71

IV.1 Allmänna synpunkter på den brottsliga verksamheten och dess orsaker 71

IV.2 Systematisk beskrivning av de brottsliga tillvägagångssätten 72

IV.3 Skador som drabbar dem som har direkt anknytning till den brottsliga verksamheten 81

V DEN EKONOMISKA BROTTSLIGHETENS ANGREPP PÅ DEN EKONOMISKA MARKNADEN 85

V.1 Samhällsekonomiska system och ekonomisk brottslighet 85

V.2 Ekonomisk brottslighet i en marknadsekonomi 86

V.3 Den ekonomiska brottslighetens effekter på den ekonomiska marknaden 88

VI EKONOMISKA BROTT SOM RIKTAR SIG MOT SAMHÄLLET, STATEN OCH MEDBORGARNA 93

VI.1 Ekonomisk fördelning, fördelningspolitik och samhällssolidaritet 93

VI.2 Skador i form av skattebortfall och omfördelning av skattebördan, minskad styrbarhet i ekonomin m m 102

VI.3 Internationella och relativa jämförelser av den ekonomiska brottslighetens betydelse 106

VII	KONTROLLPOLITISKA ÖVERVÄGANDEN	111
VII.1	Allmänna kriminalpolitiska utgångspunkter	111
VII.2	Speciella problem vid kontrollen av ekonomisk brottslighet	118
VII.3	Särskilt om rättssäkerhetsproblemet	118
VII.4	Den nuvarande kontrollapparatens uppbyggnad och resurser	143
VIII	SAMMANFATTNING AV FÖRSLAGEN - ÅTGÄRDER SOM AVSER FORSKNING, UTBILDNING, INFORMATION	159
VIII.1	Forskning om ekonomisk brottslighet	159
VIII.2	Utbildning och information	160
IX	SAMMANFATTNING AV FÖRSLAGEN - ÅTGÄRDER SOM FRÄMST SYFTAR TILL ATT FÖREBYGGA EKONOMISK BROTTSLIGHET OCH SKATTEUNDANDRAGANDE	165
IX.1	Inledande synpunkter	165
IX.2	Skatte- och avgiftsområdet	169
IX.2.1	Förenklat skatte- och avgiftssystem	169
IX.2.2	Partiella reformer avseende fysiska personer	177
IX.2.3	Förenklat uppgiftslämnande för företagen	183

IX.2.4	Information till företag m.m.	186
IX.2.5	Utfärdande av B-skattesedel	186
IX.2.6	Skattebevis och kontroll av leverantörer	189
IX.2.7	Skenbosättning i utlandet	195
IX.3	Förslag på valutaområdet	197
IX.4	Näringstillstånd	200
IX.5	Kreditgivning	205
IX.6	Ekonomiska och juridiska rådgivare m m	207
IX.6.1	Rådgivare	207
IX.6.2	Statliga bokföringsbyråer	209
IX.6.3	Revisorer	211
X.7	Aktiebolagslagstiftningen	213
X	SAMMANFATTNING AV FÖRSLAGEN - REGLER M M SOM FRÄMST AVSER SANKTIONER MOT EKONOMISK BROTTSLIGHET	219
X.1	Inledande synpunkter	219
X.2	Konkursutredningar	219
X.3	Gäldenärsbrott	221

X.4	Återvinning i konkurs	222
X.5	Ansvarsgenombrott	224
X.6	Bulvaner	225
X.7	Skattebrottslagen	227
X.8	Företagsbot	230
XI	SAMMANFATTNING AV FÖRSLAGEN - RESURS-FRÅGOR	233
XI.1	Inledande synpunkter	233
XI.2	Resurstillgången på skatte- och avgiftsområdet	233
XI.3	Resurstillgången inom riksbanken	237
XI.4	Resurstillgången inom tullverket	237
XI.5	Resursanvändningen på skatte- och avgiftsområdet	238
XI.6	Polis, åklagare och domstolar	241
XI.7	Internationellt samarbete	249
XII	ORGANISATIONEN AV DET FORTSATTA ARBETET MED DEN EKONOMISKA BROTTSLIGHETEN	253
REFERENSER		259—263

Till Statsrådet Ingvar Carlsson

Den 25 november 1982 tillsatte regeringen en särskild kommission mot ekonomisk brottslighet.

Utifrån det överordnade syftet "att föreslå lämpliga åtgärder inom ramen för en enhetlig och samordnad strategi" har kommissionen lämnats stor frihet att själv närmare bestämma sina arbetsuppgifter. Samtidigt har i direktiven angivits en rad frågor i vilka kommissionen skall komma med förslag. Uppdraget har också begränsats i tiden till drygt ett år. Kommissionen har fått stora utredningsresurser till sitt förfogande.

Till ledamöter i kommissionen utsågs generaldirektören Sven Heurgren (ordf), regeringsrådet Gunnar Björne och riksdagsledamoten Arne Nygren (s).

Vidare har två referensgrupper knutits till kommissionen. I den första ingick företrädare för de politiska riksdagspartierna samt olika organisationer på arbetsmarknaden: riksdagsledamöterna Lennart Andersson, Lennart Blom, Tommy Franzén och Ulla-Britt Åbark samt förbundssekreteraren Karl Danielsson, ekonomichefen Birger Davidson, advokaten Bengt Ljusberg, förbundsordföranden Olle Söderman och direktören Per-Gunnar Vinge. I den andra representanter för de myndigheter som främst ansvarar för kontrollen av det aktuella området (Polisen, tullen, skatte- kronofogde- och åklagarmyndigheterna): uppbördsdirektören Lennart Bjerkner, byråchefen Esbjörn Esbjörnson, länsåklagaren Torsten Jonsson, länsrådet Karl-Erik Nord, tullrådet Karl-Evert Rydberg, länsrådet Anders Thornell, professorn Hans Thornstedt samt kronofogden Olof Törnkvist.

Kommissionen har biträtts i sitt arbete av ett sekretariat samt ett antal experter.

I denna slutrapport har kommissionen behandlat fyra sammanhängande frågor.

För det första har vi gett en kortfattad bakgrund till vårt uppdrag. I denna inledande del har vi dels redovisat hur man tidigare har sett på den ekonomiska brottsligheten, dels redogjort för arbetet inom kommissionen; våra förutsättningar och utgångspunkter samt hur utredningsarbetet genomförts (se kap I).

För det andra har vi försökt beskriva själva problemet, dess orsaker, omfattning, innehåll och de olika skador som det ger upphov till (se kap II-VI).

För det tredje har vi utvecklat vår syn på åtgärderna mot den ekonomiska brottsligheten och närliggande frågor. Dessa överväganden innehåller dels en genomgång av den nuvarande kontrollen på området, dels en granskning av de olika brister som finns i denna (se kap VII-XII).

För det fjärde slutligen, har vi sammanfattat de olika konkreta förslag som vi lagt fram. Vi har också pekat på ett antal frågeställningar som vi av skilda skäl inte kunnat ta upp, men som vi anser att man bör uppmärksamma inom det fortsatta arbetet med den ekonomiska brottsligheten (se kap VIII-XII).

Stockholm i mars 1984

Sven Heurgren Gunnar Björne Arne Nygren

/Leif G W Persson

BILAGEFÖRTECKNING

Bilaga 1 Kommissionens direktiv

Bilaga 2 Hearings

Bilaga 3 Rapporter från BRÅ:s översyn av lagstiftningen mot organiserad och ekonomisk brottslighet

Bilaga 4 Rapporter från Stockholms kommuns utredning om ekonomisk brottslighet

Bilaga 5 Förteckning över kommissionens betänkanden, promemorior, rapporter och skrivelser

I BAKGRUND

I.1 Det tidigare intresset för den ekonomiska brottsligheten

Intresset för den ekonomiska brottsligheten väcks på allvar under 70-talet och det är värt att notera att det sker ungefär samtidigt i hela västvärlden. Ekonomisk brottslighet har i dag blivit ett internationellt begrepp (economic crime, délinquance d'affaires, Wirtschaftskriminalität) och sedan mitten av 70-talet torde detta vara den enskilda kriminalpolitiska fråga som ägnats störst offentlig uppmärksamhet i USA och Västeuropa (se Heckscher, S., Kampen mot ekonomisk brottslighet - debatt och åtgärder, s 20-21 i Svensk Juristtidning jan 1983, Svensson, B., Ekonomisk kriminalitet, s 10, Göteborg 1983).

I det svenska fallet kan man bl a urskilja följande utveckling. På det europeiska justitieministermötet i Stockholm 1973 krävde dåvarande justitieministern Lennart Geijer internationella insatser mot sådan ekonomisk brottslighet som miljöbrott och brott av multinationella företag.

Med början kring årsskiftet 1974/75 presenterades en serie uppmärksammade reportage i TV, radio och några av våra större tidningar om en "ny" typ av kriminalitet eller illojala ekonomiska aktiviteter: Hur stora penningsummor förts ut ur landet, om tvivelaktiga spekulationer med fastigheter och företag eller olika sätt att undgå att betala skatt.

Dessa program och artiklar visade sig ha stor genomslagskraft och ledde till en omfattande och stundtals mycket häftig debatt. Många var upprörda över de väldiga belopp som den ekonomiska brottsligheten påstods omsätta samtidigt som myndigheterna stod handfallna inför den. Andra däremot

reagerade mot en "skandaljournalistik" där massmedia agerade domstol och pekade ut enskilda personer trots att det i många fall var tveksamt om de hade begått något olagligt.

Debatten kom dock, trots de skilda meningsyttringarna och inom loppet av bara något år, att resultera i ett omfattande utredningsarbete vid de myndigheter som bar det främsta ansvaret för kontrollen av sådana här problem, nämligen polisen, åklagar-, skatte- och kronofogdemyndigheterna.

Hösten 1976 tillsatte rikspolisstyrelsen en arbetsgrupp mot organiserad och ekonomisk brottslighet (AMOB) i vilken också ingick representanter för bl a riksåklagaren, riksskatteverket och riksbanken.

Det här var den första större utredningen på området och den kom i flera avseenden att få betydelse för det fortsatta arbetet med frågan.

AMOB arbetade snabbt och dess rapport var färdig på mindre än ett år. Den publicerades i maj 1977 och väckte stort uppseende. Sannolikt beroende på att den i väsentliga stycken bekräftade den oroande bild av den ekonomiska kriminaliteten som tidigare getts i massmedia.

På grundval av en enkät till olika myndigheter hade AMOB-utredarna gjort en kartläggning av den ekonomiska brottsligheten i landet. Man redovisade även en skattning av dess omfattning räknat i pengar; mellan fem och tjugo miljarder per år. Siffror som trots sitt vida spelrum (och trots att senare beräkningar hamnat betydligt högre) väckte många protester.

De åtgärdsförslag som gruppen lade fram kan sammanfattas i fyra punkter.

För det första ville man ha en omprioritering av polisens verksamhet. Relativt sett större resurser borde satsa på den organiserade och ekonomiska brottsligheten. Därför föreslog man bl a att särskilda tjänster och rotlar för ekonomisk brottslighet borde inrättas vid de större polisdistrikten i landet.

För det andra önskade man ett bättre samarbete med andra berörda myndigheter, främst åklagarna och skattemyndigheterna. Här ställde man också krav på en delvis förändrad organisation av polisen och helt nya former för samverkan mellan myndigheterna.

För det tredje krävde man bättre utbildning av polisen i juridiska, ekonomiska och skattetekniska frågor för att kunna möta de speciella utredningsproblem som blev aktuella vid den här typen av kriminalitet.

För det fjärde slutligen: En samlad översyn av lagstiftningen på området. Här gav man också ett stort antal konkreta exempel på lagar som borde ändras eller kompletteras (se Organiserad och ekonomisk brottslighet i Sverige - ett åtgärdsförslag, Rikspolisstyrelsen 1977)

Vid behandlingen av AMOB:s förslag blev det föremål för en relativt omfattande kritik från flera remissinstanser, bl a JK, Svea Hovrätt och BRÅ.

Sammanfattningsvis kan man säga att invändningarna ofta gällde rättssäkerhetsfrågor och att de tog sikte på olika lelegala oklarheter i avgränsningen av begreppet ekonomisk brottslighet. I sak handlade det således om samma kritiska synpunkter som förts fram mot de första reportagen i massmedia om den ekonomiska brottsligheten, och som f ö även kommit till uttryck vid de senare tillfällen då man behandlat frågan. Rättssäkerheten har hela tiden tillmätts

stor betydelse när man diskuterat den ekonomiska brottsligheten.

Men förslaget är illustrativt även i andra avseenden. Efter AMOB kommer vi att få ett stort antal verksutredningar om den ekonomiska brottsligheten. I regel har arbetet genomförts vid de centrala förvaltningsmyndigheterna (t ex rikspolisstyrelsen, riksåklagaren, riksskatteverket) men det finns också åtskilliga exempel på sådana utredningar på de regionala och t o m lokala förvaltningsnivåerna.

Merparten av det som över huvud taget skrivits om den ekonomiska brottsligheten här i landet kommer från utredningar inom myndigheter som haft till uppgift att se över myndighetens åtgärder mot problemet. Den rena forskningen om ekonomisk brottslighet är däremot av ringa omfattning (se nedan avsnitt I.2).

Ser man till innehållet i dessa utredningar finner man - precis som i fallet med AMOB och i stort sett oberoende av vilken myndighet som varit huvudman - att de nästan alltid utmynnar i önskemål om större resurser, bättre samarbete, bättre utbildning samt ändringar och kompletteringar av lagstiftningen.

Beskrivningar av det underliggande problemet är däremot sällsynta. När sådana förekommer inskränker de sig i regel till sammanställningar av illustrationsfall och speciella exempel.

I och med att AMOB:s förslag har behandlats färdigt kommer det fortsatta statliga utredningsarbetet (med ett undantag) att följa det traditionella mönstret. Detta fr o m årsskiftet 1977/78 och framåt.

De utredningar som görs vid olika myndigheter kommer i allt väsentligt att utgå från myndighetens speciella funktion och vara inriktade på praktiska åtgärder. Sammantaget är detta arbete mycket omfattande. Totalt handlar det om ett hundratal utredningar eller rapporter från olika förvaltningsorgan.

Vad gäller den integrerade utredningsverksamheten (där flera myndigheter berörs), översynen av lagstiftningen samt den forskning som haft till uppgift att kartlägga olika delar av den ekonomiska brottsligheten, har detta arbete huvudsakligen bedrivits inom BRÅ. Till dags dato föreligger ett 25-tal rapporter från BRÅ där man behandlat olika aspekter av frågan. Allt ifrån granskningar av advokaters och revisorers verksamhet till studier av ekonomisk brottslighet i samband med konkurser, export och import o s v (se bil 3).

Vid sidan av det arbete som beskrivits ovan finns det ytterligare tre former av utredningsverksamhet som är av intresse.

För det första de kartläggningar och åtgärdsprogram som tagits fram av vissa kommuner, bl a Stockholm och Malmö.

Stockholms kommuns utredning om organiserad och ekonomisk brottslighet tillsattes redan 1977 och arbetet har bl a resulterat i ett tiotal rapporter om ekonomisk brottslighet (se bil 4).

För det andra finns också ett antal utredningar från intresseorganisationer och fackförbund där man behandlat problem som gällt den ekonomiska brottsligheten och som berört de medlemmar organisationen representerar (se t ex Sveriges största hyresskandal. Göta Finans - uppföljning och krav. Rapport från Hyresgästföreningen i Västra Sverige, Göteborg 1982).

För det tredje: Arbetet inom det statliga kommittéväsendet som f ö går längre tillbaka i tiden än senare hälften av 70-talet. Flera av de önskemål om lagändringar som AMOB förde fram var t ex redan föremål för utredning när förslaget ställdes (se BRÅ PM 1978:5, s 9-17).

Dessa utredningar hade dock inte som sin primära uppgift att motverka den ekonomiska brottsligheten utan avsåg mer övergripande granskningar av skattelagstiftningen, regler om straffansvar för företag etc. När intresset för den ekonomiska brottsligheten tar fart på allvar mot slutet av 70-talet kommer också det statliga utredningsväsendet att få mindre betydelse i sammanhanget. Tyngdpunkten i arbetet kommer istället att ligga hos BRÅ. Hade man däremot hanterat även denna fråga på det sedvanliga sättet skulle den ha resulterat i ett antal statliga utredningar.

I.2 Särskilt om forskningen om ekonomisk brottslighet

Den ekonomiska brottsligheten är självfallet ingen ny företeelse. Det mest omfattande exemplet på en sådan brottshärva som vi känner till från vårt eget land, den s k Kreugerkraschen, ligger således mer än femtio år tillbaka i tiden. Vad som framför allt händer på 70-talet är att vi tillägnar oss ett nytt betraktelsesätt och tillämpar det på ett gammalt fenomen.

Intressant i detta sammanhang är den tidigare forskningen om ekonomisk brottslighet. Speciellt mot bakgrund av den vanliga föreställningen att forskningen ofta spelar en innovativ roll, att den ligger före i tiden. Vad gäller det här området kan man dock konstatera att så inte är fallet. Det finns ingen svensk forskningstradition om ekonomisk brottslighet.

Exemplen på universitetsforskning är få (även om antalet forskningsprojekt tydligt växer under de senaste åren) och dessa har vanligen initierats av samma skäl som det utredningsarbete som vi beskrivit ovan. Dessutom vid ungefär samma tidpunkt eller t o m något senare.

Det är heller inte fråga om forskning av en grundläggande karaktär eller om några mer omfattande undersökningar. I normalfallet handlar det om mindre studier där man försökt kartlägga speciella delområden av den ekonomiska brottsligheten (för exempel på sådana projekt hänvisas till Svensson, B. samt Magnusson, D., Ekonomisk brottslighet i Sverige, Stockholm 1983).

Den kriminologiska forskningen i Sverige, och det gäller även brottsforskningen på andra håll i västvärlden, har sedan länge koncentrerat sina mödor på traditionella brott som stölder, skadegörelser, våldsbrott etc, och detta läge är i allt väsentligt detsamma mot mitten av 70-talet då man från myndigheternas sida börjar intressera sig för den ekonomiska kriminaliteten.

Självfallet går det dock att hitta tidiga inspirationskällor inom forskningen till 70-talets diskussion av den ekonomiska brottsligheten. I det här fallet får man då söka sig till USA där främst två forskningslinjer inom amerikansk 40- och 50-talskriminologi är av intresse.

I en artikel från 1940 myntade den amerikanske kriminologen Edwin H. Sutherland, som var pionjären på detta område, uttrycket "White Collar Crime", manschettbrottslighet (se vidare Sutherland, E. H., White Collar Crime, New York 1949).

Med manschettbrott menade han "ett brott som begåtts av en ansedd och respekterad person med hög social status inom

ramen för hans yrke och som inneburit ett missbruk av förtroende". Detta till skillnad från den traditionelle lågstatusförbrytaren och hans angrepp på andra personer eller deras egendom.

Konkret handlade hans undersökning om kriminalitet inom det amerikanska affärslivet. Den byggde på domstolsmaterial om 70 större företag som hade överträtt olika federala bestämmelser om näringsverksamhet.

Med början på 50-talet (fortfarande inom amerikansk kriminologi) kan vi så iaktta hur det nya intresset för "fint folks kriminalitet" utvecklas och systematiseras i två forskningstrender; om Occupational resp Corporate Crime.

Speciellt den senare linjen, där man koncentrerar sig på "företaget som brottsling" och fäster litet eller inget avseende vid de inblandade personerna, är av betydelse i detta sammanhang. Ganska snart kommer vi också att få ett relativt stort antal studier om brott som begåtts av företag och ofta om s k kartellbrott (se t ex Clinard, M. B., The Black Market, New York 1952, Geis, G., White Collar Crime: The Heavy Electrical Equipment Antitrust Cases of 1961, i Clinard, M. B. & Quinney, R., Criminal Behavior Systems, New York 1967).

I.3 Avgränsningen av begreppet ekonomisk brottslighet

Påverkan från den amerikanska kriminologiska forskningen syns tydligt i de definitioner av begreppet ekonomisk brottslighet som vi börjar använda här i landet under senare hälften av 70-talet. Vi får en begreppsbildning som är sociologiskt influerad, inte juridisk, och avser att beskriva en viss typ av beteenden eller handlingsmässiga fenomen som inte enkelt låter sig återföras på en eller flera straffrättsliga bestämmelser.

Uttrycket ekonomisk brottslighet går inte att hitta i lagboken och under de senaste åren har det varit föremål för mycken diskussion och åtskilligt med kritik. Just för att det är alltför "omfattande", "vagt", "oprecist" etc. Vad man dock måste ha klart för sig är att det har tillkommit av andra skäl än de som vi tillmäter betydelse när vi formulerar lagparagrafer. Och att detta inte med nödvändighet behöver få negativa konsekvenser för de juridiska eller kriminalpolitiska systemen.

Vi får också tidigt en rik flora av definitioner. Skall man försöka systematisera dessa kan man säga att vissa författare arbetar utifrån egenskaper hos gärningsmännen (ekonomiska brott begås av på visst sätt kvalificerade brottslingar), andra utgår från brottsoffren (brott mot kollektiva intressen, samhället, staten etc) medan ytterligare andra lägger tonvikten vid själva beteendet (verksamheter istället för enstaka eller upprepade handlingar, brott som gäller stora värden). I normalfallet använder man också flera av dessa karakteristika samtidigt (se Holmberg, S., Ekonomisk "kriminalitet": Överträdelser och kontroll av lagar som rör företagen, Stockholms Universitet 1978, stencil, Magnusson, D. 1983, s 17-18).

I justitieutskottets betänkande om ekonomisk brottslighet från våren 1981 har man gett en beskrivning av den definition som blivit vedertagen här i landet. Man kan säga att den är starkt påverkad av de rättsvårdande myndigheternas sätt att betrakta problemet (se JuU 1980/81:21).

> "Begreppet ekonomisk brottslighet har inte någon strikt straffrättslig avgränsning, och det finns olika uppfattningar om innebörden av begreppet. Under uttrycket ekonomisk brottslighet ryms en rad företeelser av skilda slag.
>
> Enligt den beskrivning av begreppet som de brottsbekämpande myndigheterna, d v s i första hand polis- och åklagarmyndigheterna, använder bör till ekonomisk brottslighet räknas först och främst sådan kriminalitet som har ekonomisk vinning som direkt motiv.
>
> Härutöver skall brottsligheten för att betraktas som ekonomisk kriminalitet ha en kontinuerlig karaktär, bedrivas på ett systematiskt sätt och förövas inom ramen för näringsverksamhet som i sig inte är kriminaliserad men som i det enskilda fallet utgör själva grunden för de kriminella handlingarna.
>
> De ekonomiska brotten anses ofta vara av kvalificerad art i den meningen att de enskilda brotten har stor omfattning, rör stora samhälleliga värden eller drabbar grupper av enskilda. Brotten är i regel svåra att uppdaga och beivra. Som exempel på vad som brukar räknas till ekonomisk brottslighet i här avsedd mening kan nämnas brott som skattebedrägerier, valutabrott, bedrägerier och gäldenärsbrott" (cit s 62).

Detta är således den officiellt accepterade och mycket vida avgränsningen av begreppet. Det kan vara värt att påpeka att definitionen, förutom de gärningar som nämns i citatet ovan, även omfattar många av de brott som riktar sig mot den fysiska miljön, skyddet för arbetstagare och konsumenter, konkurrensreglerna på marknaden etc. Totalt sett är det ett mycket stort antal straffrättsliga bestämmelser som kan bli aktuella i sammanhanget.

Inom kommissionen har vi arbetat med en snävare avgränsning. Skälen är huvudsakligen kriminalpolitiskt betingade och grunderna för vårt synsätt har vi utvecklat nedan.

I.4 Kommissionens definition av begreppet ekonomisk brottslighet

Redan under slutet av 70-talet kan man särskilja fyra olika definitoriska perspektiv på den ekonomiska brottsligheten (se Holmberg, S.). Två av dessa har vi använt för att illustrera några av de kriminalpolitiska problem som olika betraktelsesätt medför, och då särskilt i förhållande till vårt eget uppdrag.

Den västtyske forskaren Klaus Tiedemann har presenterat en definition som är mycket vid. Enligt Tiedemann är ekonomisk brottslighet sådan brottslighet som hotar eller stör det ekonomiska livet på ett sådant sätt att det inte bara är enstaka individers intressen som berörs (se Tiedemann, K., Phenomenology of economic crime, i Criminal aspects of economic crime, Europarådet, Strasbourg 1976).

En konsekvens av Tiedemanns synsätt är att begreppet kommer att omfatta en mängd brott som inte grundar sig på näringsverksamhet, lagöverträdelser som begåtts av privatpersoner och ofta kan ha haft karaktären av enstaka handlingar. Dessutom behöver ett visst brott inte ha varit särskilt omfattande. Det räcker om brottskategorin (eller mängden av brott) sammantaget uppgår till större ekonomiska värden.

Som exempel på sådana brott kan nämnas olika typer av svartjobb, fusk med bostads- eller studiebidrag, försäkringsbedrägerier etc, som enskilda individer gjort sig skyldiga till. Allmänt skulle man kunna säga att Tiedemanns definition ganska väl täcker den kategori av gärningar som man i socialistiska

eller kommunistiska länders rättsskipning för in under begreppet "brott mot staten".

Det är också värt att betona att i den allmänna debatten och i våra massmedia är det ofta brott av det här slaget som nämns som typiska exempel på ekonomisk brottslighet. Totalt sett handlar det om stora brottsbelopp och brotten förutsätter existensen av olika sociala system som är utmärkande för den högt industrialiserade välfärdsstaten.

Den finländske juristen P-O Träskman har valt ett annat och betydligt mer begränsat perspektiv där han utgår från företaget som brottsling. Ekonomisk kriminalitet (eller "ekonomins kriminalitet" vilket är det uttryck som han själv föredrar) är sådan brottslighet som är "lierad med näringslivet" (se Träskman, P-O., Ekonomins kriminalitet, i Straffesysteme i Norden, NU B 1977:25).

Med ekonomins kriminalitet avser han således brottslighet där gärningsmannen är verksam inom ett företag som används för genomförandet av brottet, eller att företaget i sig (som juridisk person) svarar för lagöverträdelsen. Däremot behandlar han inte brott som begås av enskilda indivder som inte bedriver näringsverksamhet, t ex löntagares skattebrott.

De brott som kan förekomma har Träskman systematiserat utifrån vilka persongrupper eller intressen som de kränker och utgångspunkten utgörs av företaget som sådant. Följande offerkategorier blir alltså aktuella.

1. Delägare, bolagsmän, aktieinnehavare, partners etc.
2. Borgenärer, borgensmän, garanter etc.
3. Anställda, arbetstagare etc.
4. Kunder, konsumenter etc.

5. Konkurrenter, medtävlare etc.
6. Den fysiska miljön.
7. Företaget i sig.[1]

Det behöver knappast sägas att syftet med kommissionens arbete är kriminalpolitiskt; enkelt uttryckt att ta fram mer effektiva åtgärder mot en grov och kvalificerad form av kriminalitet. I ett läge då resurserna för brottsbekämpning totalt sett är begränsade tvingas man självfallet också att prioritera sina insatser. Avgörandet för den fördelning som måste göras blir främst tre förhållanden:

(1) De olika brottens eller brottstypernas relativa skadlighet.

(2) De varierade möjligheterna vid olika brott att genomföra en effektiv eller förbättrad kontroll.

(3) Effektiviteten hos det nuvarande kontrollsystemet för olika kategorier av brott.

Det är utifrån dessa grunder som kommissionen har avgränsat sitt arbete och våra argument har vi utvecklat under den del som behandlar de kontrollpolitiska övervägandena (se nedan avsnitt VII.1-VII.4). Här skall vi endast inledningsvis och mycket kort beskriva de faktiska avgränsningar som vi gjort i de delar som gäller själva brottsområdet.

Den ekonomiska brottslighet som kommissionen föreslagit åtgärder mot omfattar inte de i regel bedrägliga utnyttjanden av olika sociala och ekonomiska system som täcks in av t ex Tiedemanns definition: Typ enskilda individers fusk med olika bidragsformer, försäkringsbedrägerier, anställdas stölder på arbetsplatsen o s v.

---

[1] En kategori som Träskman strukit i senare framställningar eftersom den i realiteten inryms under de tidigare.

Som vi påpekat tidigare är vi i och för sig väl medvetna om att man i den allmänna debatten och i massmedia ofta anför dessa brott som exempel när man diskuterar den ekonomiska kriminaliteten. Likaså att de totalt sett kan omfatta stora ekonomiska värden och att det kan finnas vägande vetenskapliga skäl för den begreppsbestämning som Tiedemann (och även andra forskare) har gjort.

Avgörande för oss har istället varit att dessa lagöverträdelser ur kontrollpolitiska synpunkter faller utanför den ram som vi ansett vara den mest lämpliga att arbeta med. I de föregående fallen handlar det således nästan alltid om enstaka brottsliga gärningar av mindre omfattning. Som brott betraktade är de heller inte särskilt svårutredda. Det är en närmast klassisk typ av utnyttjanden i den nya klädnad som betingas av samhällets utveckling i vissa stycken. Ur kontrollsynpunkt finns det inga speciellt komplicerande moment i samband med dessa brott. Tvärtom ligger de istället väl till för det utredningsarbete som de rättsvårdande myndigheterna bedrivit sedan länge och effektiva åtgärder mot denna kriminalitet är främst en fråga om kontrollens omfattning, inte dess utformning eller innehåll.

Vi har heller inte ägnat något mer ingående intresse åt den brottslighet som riktar sig mot den fysiska miljön eller de fysiska och sociala förhållandena inom arbetslivet. Denna "miljökriminalitet" (i en vidare bemärkelse) kräver överväganden av bl a en teknisk, fysisk och biologisk karaktär och några sådana har vi inte kunnat göra. Detsamma gäller de s k konsumentbrotten.

Att det här är fråga om två mycket viktiga brottsgrupper är en sak. De förhållanden som styr dessa brott är dock sådana att mer omfattande åtgärder mot problemen tjänar på att utredas och diskuteras i sina särskilda sammanhang. På

en viktig punkt har dock kommissionens åtgärdsförslag direkt relevans för dessa båda brottskategorier, nämligen genom förslaget om s k företagsböter (se nedan avsnitt X.8).

Kommissionen har koncentrerat sig på ekonomisk vinningskriminalitet inom ramen för näringsverksamhet (eller med sådan verksamhet som förutsättning eller grund) och detta oavsett om brotten begåtts av enskilda eller grupper av enskilda inom verksamheten eller av företaget i sig.

Som ett ytterligare krav gäller att det även i det enskilda fallet skall handla om brott som avser stora ekonomiska värden. Här har vi självfallet inte kunnat ange någon bestämd gräns räknat i pengar, men som ett vägledande exempel kan nämnas de undandragna skattebeloppen vid sådana skattebrott inom företag som kommer till myndigheternas kännedom. Vid dessa fall ligger brottsbeloppen i genomsnitt kring en halv miljon kronor. Det är också summor i den storleksordningen (eller högre) som i regel nämns i de olika underlag från polisen, åklagar- och skattemyndigheterna, som kommissionen tagit del av i samband med sitt arbete. Det bör även påpekas att det långt ifrån alltid är fråga om skattebrott. Många av de ekonomiskt mest omfattande brottshärvorna handlar om andra brott som vanliga bedrägerier, gäldenärsbrott etc.

Den ekonomiska brottsligheten är en fråga som i sig är mycket komplicerad. Dessutom är våra kunskaper om problemet bristfälliga i tre väsentliga avseenden.

För det första rent empiriskt och vad gäller det bakomliggande fenomenet (se Forskning om ekonomiskt brottslighet. Rapport från kommissionen mot ekonomisk brottslighet, s 6-24, sept 1983). För det andra juridiskt-straffrättsligt. Relativt

sett har den ekonomiska brottsligheten ägnats föga uppmärksamhet inom den juridiska doktrinen. För det tredje rent praktiskt-åtgärdsmässigt. Det är först på senare år som man har uppmärksammat problemet och erfarenheterna av det hos de myndigheter som haft ansvaret för kontroll och åtgärder, är fortfarande förhållandevis ringa.

Dessa brister orsakar svårigheter av skilda slag och inte minst sådana som gäller beskrivningen av problemet i ett sammanhang som detta. Den naturliga utgångspunkten för vårt arbete (med tanke på det övergripande kriminalpolitiska syftet) har varit att göra en inventering av de olika skador eller typer av skador som den ekonomiska brottsligheten ger upphov till. Därefter har vi systematiserat dem efter de intressen eller offerkategorier som brotten riktar sig mot i olika fall samt försökt bestämma deras omfattning och relativa skadlighet. Slutligen har vi mot den bakgrunden gjort en analys av vilka åtgärder som kan bli aktuella i olika situationer.

Denna arbetsplan (som redovisats mer utförligt i det följande avsnittet I.5) har också fått ligga till grund för vår beskrivning och diskussion av problemet.

Sammanfattningsvis:

(1) En inventering av de skador som den ekonomiska brottsligheten medför.

(2) En systematisering av dessa efter de intressen eller offerkategorier som berörs.

(3) En bestämning av skadornas omfattning i en absolut och en relativ bemärkelse.

(4) En analys av vilka åtgärder som är lämpliga i olika fall.

Vår indelning i offerkategorier följer delvis den som bl a Träskman använt i vetenskapliga sammanhang och som vi redovisat ovan. De avvikelser som finns i valet av kategorier betingas av det faktum att vårt syfte varit ett annat (och mera åtgärdsinriktat). Det är också ofrånkomligt att flera av de brottsskador som vi diskuterat överlappar varandra. Detta följer av den allmänna skadebildens karaktär och att ett visst brott ofta ger upphov till flera och olika verkningar.

Således: Kommissionen har inriktat sig på sådan vinningskriminalitet med anknytning till affärsverksamhet, som gäller större värden, och där skadeverkningarna riktar sig mot

(1) Enskilda intressenter och företag
- d v s angrepp mot delägare/intressenter/affärspartners, fordringsägare/borgensmän, leverantörer, kunder/konsumenter, övriga intressenter som anställda etc

(2) Förhållandena på den ekonomiska marknaden
- d v s angrepp på regler och förhållanden som gäller etablering av och konkurrens mellan ekonomiska verksamheter, enskilda konkurrenter eller medtävlare, marknadsförhållandena i stort etc

(3) Staten, samhället eller medborgarna som kollektiv
- d v s angrepp mot systemen för skatter, avgifter, bidrag på statlig, regional eller lokal nivå, den ekonomiska fördelningspolitiken i stort etc

I.5 Kortfattad beskrivning av arbetet inom kommissionen

De allmänna utgångspunkterna för kommissionens arbete ges i regeringens direktiv från den 25 november 1982 (se Dir 1982:101, i bil 1).

I den inledande motiveringen betonar man tre förhållanden. För det första att samhällets kriminalpolitiska åtgärder i allt väsentligt kommit att inriktas mot den traditionella vålds- och egendomskriminaliteten samtidigt som insatserna mot den ekonomiska brottsligheten varit av mycket ringa omfattning.

För det andra att den ekonomiska brottsligheten omfattar mångdubbelt större belopp än den s k traditionella brottsligheten. Enligt vissa skattningar skulle den svarta ekonomin uppgå till mellan 3,8 och 5,5 procent av bruttonationalprodukten, vilket för 1980 motsvarade 20-29 miljarder kronor och ett skattebortfall på 14-20 miljarder. Till detta skall läggas dels det faktum att många väsentliga ekonomiska brott (t ex gäldenärsbrotten) inte riktar sig mot skattesystemet, dels att mycket stora belopp undandras samhället genom att debiterade skatter och avgifter inte erläggs. Detta kan jämföras med t ex den anmälda tillgreppsbrottsligheten som år 1979, enligt statistikens godsvärdesuppgifter, omfattade 719 miljoner kronor.

För det tredje att mycket talar för att utvecklingen på eko-brottsområdet är oroande och att de åtgärder som hittills vidtagits varit otillräckliga. Det måste till mer effektiva insatser för att förebygga och bekämpa den ekonomiska brottsligheten.

Den ekonomiska brottslighetens skadeverkningar för samhället och enskilda medborgare är således av mycket allvarlig

art, och i direktiven nämner man speciellt tre typer av skador.

Dels de som drabbar marknadsekonomin och ytterst den seriösa företagsamheten genom att den ekonomiska kriminaliteten sätter de grundläggande förutsättningarna för denna ekonomi ur spel. Dels det för samhället betydande skattebortfallet vilket bl a ger en tyngre skattebörda för de hederliga skattebetalarna. Dels slutligen de fördelningspolitiska konsekvenserna, där en stor grupp genom ohederlighet kan leva i ett ekonomiskt överflöd som är helt otänkbart för vanliga löntagare, samtidigt som det är de senare som får bära kostnaderna för den sociala trygghet och den välfärd som också de ekonomiska brottslingarna utnyttjar (se Dir 1982:191, s 1-3).

I direktiven har kommissionen getts stor frihet att själv närmare bestämma sina arbetsuppgifter. Man är således inte bunden av någon viss definition av begreppet ekonomisk brottslighet, utan står fri att ta upp alla de frågor som man bedömer som relevanta i sammanhanget. Dock med den reservationen att de åtgärder man föreslår inte i onödan bör försvåra för den seriösa företagsamheten.

Man understryker också vikten av att arbetet bedrivs skyndsamt och att det bör vara avslutat i och med utgången av 1983. En naturlig utgångspunkt för utredningen utgörs av en genomgång av de tidigare utredningarna och förslagen på området. Som exempel på frågeställningar som kommissionen bör behandla nämner man bl a:

(1) Hur forskningen om den ekonomiska brottsligheten skall kunna utvecklas.

(2) Hur informationen om problemet skall kunna förbättras.

(3) Hur kontrollarbetet inom de olika myndigheterna (och då främst på skattesidan), liksom samarbetet mellan dem, skall effektiviseras.

(4) Hur resurserna till dessa myndigheter skall fördelas, och hur befintliga resurser skall kunna utnyttjas bättre.

Vidare att:

(5) Undersöka möjligheterna att använda sådana åtgärder som etableringskontroll, näringsförbud, skattebevis och effektivare företagsrevision, samt lägga fram förslag i dessa hänseenden.

(6) Lägga fram förslag till övriga lagstiftningsåtgärder som är nödvändiga på de skatte- och näringsrättsliga, arbetsrättsliga, samt straff- och processrättsliga områdena.

(7) Ge förslag till i vilka former det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet och skatteflykt bör bedrivas.

(8) Överväga hur det internationella samarbetet (särskilt mellan de nordiska länderna) i kampen mot den ekonomiska brottsligheten, bäst bör ske.

I direktiven ges också en ram för hur detta utredningsarbete skall organiseras.

Arbetet skall ledas av en kommission med tre ledamöter, till vilken man knyter två referensgrupper. Den första med företrädare för riksdagens olika partier samt de stora organisationerna på arbetsmarknaden. Den andra med representanter för de myndigheter som har till uppgift att arbeta med åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. Dessutom ett sekretariat med egna utredningsresurser, samt de sakkunniga, experter eller andra biträden vars medverkan kan krävas av

de olika arbetsuppgifternas karaktär.

Så långt om de allmänna förutsättningar och utgångspunkter som ges i regeringens direktiv. Till dessa skall dock läggas ytterligare sådana som bl a följer av att flera andra utredningar sedan tidigare arbetat med olika frågor som, i vart fall delvis, ligger inom kommissionens område. De kompetensproblem som detta kan ge upphov till har kommissionen och de olika berörda utredningarna försökt lösa tillsammans på de sätt som varit mest praktiska.

Här bör särskilt nämnas rättegångsutredningen med vilken vi lagt fram ett gemensamt förslag om förstärkning av domstolarnas kompetens i mål om ekonomisk brottslighet (se nedan kap XI).

Kommissionen har också haft flera kontakter med skatteförenklingskommittén (bl a med anledning av vårt projekt om företagens skatteredovisning) som arbetar med frågor om förenklingar av löntagarnas deklarationer (se nedan kap IX). Ett annat betydelsefullt arbete på området utförs av den s k USS-utredningen, som f n bl a är sysselsatt med en ny lag om kontroll på skattesidan (se nedan kap IX).

I kommissionens direktiv nämns särskilt att vi skall behandla frågan om näringsförbud. Här är emellertid situationen den att en särskild kommitté (näringsförbudskommittén) sedan 1981 bl a sysslat med frågan om utvidgning och kontroll av reglerna om näringsförbud. Kommissionen har ansett det naturligt att kommittén slutför sitt uppdrag - vilket väntas ske under våren 1984 - samtidigt som man till kommittén uttryckt sin uppfattning om dessa problem (se nedan kap X).

Även socialavgiftsutredningen, som bl a arbetar för en förbättrad kontroll av socialförsäkringsavgifterna och ett mer enhetligt arbetsgivar-arbetstagarbegrepp, bör nämnas i sammanhanget. Likaså en inom BRÅ tillsatt expertutredning om sanktioner vid underlåtenhet att betala in moms och arbetsgivaravgifter. Den senare har f ö nyligen presenterat sitt förslag.

Ytterliggare en betydelsefull utredning som berör frågan om den ekonomiska brottsligheten är valutakommittén, som bl a skall överväga hur kontrollen på valutaområdet kan förbättras. Arbetet inom denna utredning (som man räknar med skall vara avslutat under 1984) har gjort att vi på den här punkten, och i fullt samförstånd med kommittén, endast lagt begränsade förslag (se nedan kap XI).

Till sist något om hur utredningsarbetet inom kommissionen lagts upp och genomförts rent praktiskt.

Kommissionen inledde sitt arbete i januari 1983 och det avslutades drygt ett år senare, i mars 1984. Om man översiktligt skall beskriva arbetsgången kan denna indelas i tre faser: En inledande probleminventering, själva utredningsarbetet, samt den avslutande delen där vi på grundval av de utredningar som vi gjort tagit fram olika förslag till åtgärder.

Det första skedet gick alltså, helt naturligt, ut på att sätta sig in i problemet. Dels gick vi igenom olika material från riksdagsbehandlingen av frågan, partimotioner samt de tidigare utredningar som vi beskrivit ovan, dels genomförde vi ett stort antal s k hearings med företrädare för olika organisationer och grupper som berördes av det aktuella problemet eller kunde antas äga speciell kännedom om det.

Till dessa möten inbjöds bl a representanter för ett stort antal organisationer på såväl arbetsgivar- som arbetstagarsidan, advokater, revisorer och bankfolk, myndighetspersoner, forskare samt journalister som arbetet speciellt med frågan (en sammanställning av vilka som inbjudits till dessa hearings ges i bil 2).

Resultatet av denna genomgång blev en katalog av problem och åtgärder som vi upplevde som angelägna och som man av olika skäl inte kunnat ta itu med i det tidigare utredningsarbetet. De frågor som vi fått fram (och som var möjliga att utreda inom de ramar som getts för kommissionens arbete) lämnades därefter över till sekreteriat och experter för utredning.

Totalt har ett 20-tal sekreterare (på hel- eller deltid) samt ett 80-tal experter (i regel på deltid eller på uppdragsbasis) deltagit i detta utredningsarbete. Relativt sett har kommissionen således haft stora resurser till sitt förfogande. Detta har samtidigt varit nödvändigt med tanke på det omfattande uppdraget och den tidsram som gällt.

Kommissionens arbete har till väsentlig del genomförts inom arbetsgrupper i vilka ingått experter av olika slag. De underlag som tagits fram av utredarna har därefter underställts olika ledamöter av referensgrupp II och andra sakkunniga för granskning och synpunkter. De har också diskuterats med företrädare för de myndigheter eller organisationer som berörts av dessa frågor. Förslag till åtgärder har därefter lämnats över till referensgrupp I för att bereda dess ledamöter möjlighet att ge synpunkter på dessa innan kommissionen slutgiltigt tagit ställning till deras utformning och innehåll.

Efter denna interna remissbehandling har vi så fortlöpande publicerat utredningarna i form av delbetänkanden. Vi har sett detta som det naturliga tillvägagångssättet bl a med tanke på

att de olika uppgifterna varit av varierande omfattning och svårighetsgrad och därför också tagit olika lång tid i anspråk. Totalt har vi lagt fram ett 30-tal sådana utredningsförslag (se bil 5 för en sammanställning av de förslag som kommissionen presenterat).

Vissa utredningar har dock inte resulterat i några förslag. Sammanlagt rör det sig om ett halvdussin frågor som väckts och utretts men som vi av skilda skäl inte ansett det möjligt att föra fram i form av åtgärder.

Ytterligare andra frågor har varit av den omfattningen eller svårighetsgraden att vi inte sett någon möjlighet att - inom de ramar som gällt för oss - gå närmare in på dem. Istället har vi fått nöja oss med att påpeka dessa problem samt ge vår uppfattning om hur man i framtiden bäst bör lösa dem.

II DEN EKONOMISKA BROTTSLIGHETENS OMFATTNING

II.1 Beräkningar av den svarta ekonomin

De undersökningar som hittills har gjorts om omfattningen av "den svarta ekonomin", "den ekonomiska brottsligheten" etc, har varit förenade med stora svårigheter. De siffror man kommit fram till präglas också av en hög grad av osäkerhet, och detta gäller inte bara svenska studier utan även (och ofta i än högre grad) sådana som genomförts på andra håll i västvärlden. Problemen vid den här typen av undersökningar är således generella.

De mått man använt sig av har av naturliga skäl varit sådana som kan uttryckas i pengar: T ex "den svarta ekonomins andel av bruttonationalprodukten (BNP)", "det totala belopp som undandragits från beskattning", "det undandragna skattebeloppet". Skattningarna har i regel gjorts på nationell nivå och avsett hela år.

Samtidigt måste man ha klart för sig att dessa mått - för det fallet att man lyckades göra en noggrann skattning - inte ger någon uttömmande bestämning av problemets storlek eller omfattning ens räknat i pengar. Det finns bl a mycket grova ekonomiska brott som gäller stora ekonomiska värden, men som inte innefattar överträdelser av skattelagstiftningen. Som exempel på sådana kan nämnas vissa bedrägerier, gäldenärs- eller valutabrott. Till detta skall vi f ö återkomma (se nedan kap III-VI).

En ytterligare komplikation utgörs av det faktum att den ekonomiska brottslighetens skadeverkningar heller inte är begränsade till sådana skador som ekonomisk omfördelning, skattebortfall eller ekonomiska förluster av annat slag. Flera av de mest väsentliga skadorna drabbar andra offer-

kategorier än ekonomiska system eller värden som kan uttryckas i pengar (se nedan avsnitt III.1-III.2).

Den tredje svårigheten sammanhänger med den avgränsning av det brottsliga beteendet (fenomenet) som man utgår från. Begreppet "svart ekonomi" är t ex åtskilligt vidare ur skattemässiga aspekter än de flesta definitioner av "ekonomisk brottslighet". En logisk konsekvens av detta är att olika beräkningar av problemens omfattning som grundas på de belopp som undanhållits från beskattning etc, kommer att hamna högre i det första fallet än i de senare (se nedan avsnitt II.4).

Detta om vissa nödvändiga reservationer - i olika riktningar - som vidlåder den resultatredovisning som vi gjort nedan (se avsnitt II.3).

II.2 Kortfattad beskrivning av olika undersökningsmetoder

Som vi sagt inledningsvis är intresset för den ekonomiska brottsligheten av ganska sent datum. Skattebrottslighet och skatteflykt är däremot välkända begrepp i debatten som har ägnats stor uppmärksamhet under en lång följd av år.

Redan mot slutet av 40-talet hävdade den dåvarande finansministern Ernst Wigforss (mot bakgrund av vissa nationalekonomiska kalkyler) att inkomster på ca två miljarder årligen undandrogs från beskattning.

Från senare år kan nämnas liknande skattningar av nationalekonomen Carsten Welinder (1971) och länsåklagaren Lennart Eliasson (1975) där dessa obeskattade inkomster beräknats till tio resp tolv miljarder. Omräknat till dagens penningvärde blir utfallen i de tre exemplen likartade; mer än tjugo miljarder per år (se Organiserad och ekonomisk brottslighet i Sverige, s 42).

Skall man karakterisera dessa tidiga försök att bestämma det aktuella problemets omfattning skulle man kunna säga att det närmast handlar om något slags "initierade gissningar". Samtidigt är det värt att notera att om man ser till beloppen tycks dessa hamna förhållandevis nära de mer systematiska beräkningar som man gjort senare.

Sammanfattningsvis kan man säga att tre olika tillvägagångssätt eller metoder har kommit till användning för att kartlägga problemets storlek (jmf Svensson s 51-65).

För det första: Intervju- eller enkätundersökningar där representativa befolkningsurval tillfrågats om sin skattemoral.

För det andra: Analyser av sådana fall av skatteundandragande, skattebrottslighet, ekonomisk brottslighet etc, som kommit till myndigheternas kännedom och bl a lagts till grund för olika beräkningar av sannolikheterna för att brott av en viss typ, grovhet o s v, upptäcks.

För det tredje: Olika nationalekonomiska beräkningsmetoder. Bl a förändringar över tiden i den s k sedelkvoten, jämförelser mellan redovisade och använda inkomster etc (se t ex Björkman, J., Nytt sätt att mäta den dolda ekonomin: nära 10 procent av BNP är svart, Veckans affärer 22/1978, Hansson, I., Beräkning av skatteundandragandet i Sverige, Riksskatteverket 1981).

Olika metoder ger självfallet upphov till olika vetenskapliga problem. Vad beträffar tillförlitligheten hos den första typen av mätningar handikappas den således av de tillfrågades bristande minne, sanningsenlighet eller vilja att delta i undersökningarna.

När vi försöker dra slutsatser om den faktiska brottslighetens storlek utifrån de fall som uppdagats av olika myndigheter, så försvåras denna analys av vår otillräckliga kunskap om upptäcktsrisker, effektiviteten hos olika åtgärder etc.

Vad gäller de ekonomiska beräkningssätten slutligen, så kräver de ofta mycket långtgående antaganden om egenskaper hos såväl den svarta som den vita ekonomin. Förhållanden som vi inte vet särskilt mycket om, och som inte så sällan måste betraktas som mindre realistiska.

II.3 Tidigare undersökningar av den svarta ekonomins omfattning

SIFO och SCB har vid upprepade tillfällen undersökt skattefuskets omfattning med hjälp av intervjuundersökningar som vänt sig till riksrepresentativa urval av befolkningen. Dessa studier (som f ö går tillbaka till slutet av 60-talet) ger likartade resultat vad gäller de svarta inkomsternas storlek.

Att undanhålla inkomster från beskattning tycks vara relativt vanligt. Andelen i dessa undersökningar som uppger att de "fuskat med skatten" ligger således i snitt kring 25 procent. De aktuella beloppen är dock i regel små och sammantaget tycks de ha liten betydelse för samhällsekonomin; mindre än en procent av BNP (för ref till dessa mätningar hänvisas till Magnusson 1983, s 73-74, Svensson s 97).

I en likartad undersökning av Vogel från slutet av 60-talet kommer denne till i stort sett samma resultat. Det är visserligen inte ovanligt att man erkänner att man falskdeklarerat (ungefär en på fyra av de tillfrågade) men de summor som undanhållits är obetydliga (se Vogel, J., Aspirationer, möjligheter och skattemoral, SOU 1970:25).

Genom brister hos metoden kommer dock de erhållna resultaten att ge en underskattning av "det vardagliga skattefuskets" faktiska storlek. I vart fall de totala belopp som undanhållits torde ligga betydligt högre.

Skälen är främst två - och vi har varit inne på dem tidigare. Dels torde intervjuoffrens vilja att lämna sanningsenliga svar rent allmänt vara ringa, dels kan man räkna med ett systematiskt bortfall av den innebörden att personer som har en stark anknytning till den svarta sektorn vägrar att låta sig intervjuas. Speciellt den senare invändningen får också kraftigt stöd i andra undersökningar (se nedan).

De uppgifter som kanske främst har bidragit till att ge näring åt uppfattningen om ett utbrett skattefusk härrör från de branschvisa kontroller som sedan 60-talets början genomförts under ledning av den centrala skattemyndigheten (sedan 1971 Riksskatteverket). Bland de grupper av mindre företagare och s k fria yrkesutövare som blivit föremål för dessa kan nämnas minkfarmare, arkitekter, läkare, byggentreprenörer och bilhandlare (se tabell II:3 nedan).

Tabell II.3 Sammanställning av resultaten från vissa större kontrollaktioner (Källa: Riksskatteverkets årsbok 1976)

Kontrollaktion		Antal		Höjningar i tkr av taxering till		
		Taxeringsrevisioner samt övriga utredningar	Höjningar Antal (%)	Statlig Inkomstskatt	Förmögenhetsskatt	Allmän varuskatt
Mink	(Minkfarmare)	1.263	898 (71)	16.050	-	-
Pr 63	(Reklambranschen)					
	Rörelseidkare	2.273	932 (41)	18.539	-	-
	Övriga	724	399 (55)	1.827	-	-
Ark 63	(Arkitekter)					
	Rörelseidkare	4.984	2.009 (40)	42.021	-	-
	Övriga	3.372	1.265 (38)	5.087	-	-
Bk 66	(Bankaffärer- i huvudsak köp av postväxlar i samband med årsskifte)					
	Rörelseidkare	6.167	1.312 (21)	52.186	207.987	-
	Övriga	16.511	957 (6)	13.703	108.279	-
El 67	(Elbranschen, avseende varuskatt)	-	-	-	145.000[1]	-
Läk 69/70	(Läkare)	4.927	4.307 (87)	102.550	-	-
Schakt 72	(Akerier och schaktentreprenörer)	8.649	5.280 (61)	114.263	-	20.904
Trä 74	(Trävarubranschen)	5.094	- (-)	234.300[2]	-	-

[1] Tillkommer höjning av redovisad mervärdeskatt, ca 542 tkr.
[2] Av dessa utgör 15,7 milj kr oredovisade inkomster och 110 milj kr s k periodiceringsfel (oredovisade kundfordringar, felaktigt upptagna varuskulder, felaktigt upptagna lagertillgångar m m). Den oredovisade momsen uppgår till 8 milj kr. (Riksskatteverkets årsbok 1976, s 40).

Resultaten av kontrollerna visar på en omfattande skatteundandräkt i de undersökta branscherna. Ungefär hälften av de revisioner som genomförts har utmynnat i upptaxeringar och ett stort antal av dessa fall har överlämnats till åklagare (se Riksskatteverkets årsbok 1974, s 132-136 samt Organiserad och ekonomisk brottslighet i Sverige, s 43-45).

Man bör samtidigt ha klart för sig att de verksamheter som granskats ej har valts slumpmässigt. Skälen har istället varit att det dels funnits uppgifter om en dålig skattemoral inom branschen, dels att man haft rent praktiska möjligheter att

kontrollera den typ av verksamhet som pekats ut. En konsekvens av dessa urvalsprinciper är att det skattefusk som uppdagats vid de branschvisa kontrollerna troligen ligger högre än för näringsverksamhet i allmänhet.

På samma gång gäller, som en brist hos den här metoden, att den andel fall som upptäckts (liksom de undandragna beloppen) är lägre än den verkliga andelen. Detta följer av att kontrollmöjligheterna är ofullständiga. Bl a saknas det helt revisionsunderlag för vissa slag av svarta verksamheter.

Under hösten 1975 inledde riksskatteverket och länsstyrelserna kontrollaktionen REG 75. Denna avsåg samtliga kategorier av skattskyldiga inom ett visst geografiskt område i varje län. Inom aktionens ram utfördes ca 4 000 revisioner och ca 5 400 andra utredningar. Drygt en miljon invånare - 15 procent av landets befolkning - var under kontrollaktionen bosatta inom de områden som valts ut av länen och i runda tal en procent av de skattskyldiga blev således föremål för någon särskild form av granskning.

Sammanlagt ledde aktionen till krav på skattehöjningar med ca 160 miljoner (varav 145 miljoner i inkomstskatt) men andelen fall som anmäldes som misstänkta för skattebrott var förhållandevis låg; ca tre procent.

Kontrollaktionen gav belägg för att skattefusk förekommer bland alla kategorier av skattskyldiga. Däremot gav den inte något exakt mått på skattefuskets totala omfattning. Skälen är främst två. Dels är urvalet av kontrollmaterialet så pass komplicerat att det är svårt att dra vidare slutsatser från det. Dels är kontrollmetoderna otillräckliga. Vissa typer av kvalificerat skattefusk är omöjliga att upptäcka med de metoder som man haft tillgång till (se Utvärdering av REG 75, Riksskatteverket 1978, stencil). En försiktig uppräkning av

underlaget från REG 75 (för landet som helhet under ett år) antyder dock att det aktuella beloppet ligger i storleksordningen över 20 miljarder i undanhållen skatt (se Organiserad och ekonomisk brottslighet i Sverige, s 44).

Fr o m senare hälften av 70-talet har de centrala kontrollaktionerna fått ett mer varierat utseende och kommit att avse en mängd olika branscher, verksamheter, skatte- och inkomstslag (se Rättsstatistisk årsbok 1979, s 22-24, Riksskatteverkets årsberättelse 1977/78, s 18-19, Riksskatteverkets årsberättelse 1979/80, s 17-19, Riksskatteverkets årsberättelse 1981/82, s 17-19).

Ser man till det samlade resultatet av skattemyndigheternas revisionsverksamhet har också de aktuella beloppen stadigt ökat (den ytterligare inkomstskatt, förmögenhetsskatt, mervärdeskatt, källskatt samt de arbetsgivaravgifter som beräknats bli debiterade till följd av revisionen): Från drygt 300 miljoner för 1977 till mer än 700 miljoner 1981 (se Riksskatteverkets årsberättelse 1981/82, s 17-18).

Om detta beror på faktiska ökningar av skatteundandragandet, förbättrad kontroll eller någon annan kombination av förändringar i dessa faktorer är dock svårt att uttala sig om. De totala revisionsbeloppen kan heller inte användas för beräkningar av det verkliga skattefuskets omfattning (se Riksskatteverkets årsberättelse 1981/82, s 19).

Den skattning som presenterades av AMOB-gruppen våren 1977 grundade sig på polisanmälda skattebrott och gällde förhållandena under 1976. Den är främst intressant i så måtto att den avsåg sådan grövre systematisk skattebrottslighet som förövats inom ramen för olika ekonomiska verksamheter. En avgränsning som således ryms väl inom den vedertagna definitionen av ekonomisk brottslighet och även inom den snävare bestämning av begreppet som kommissionen valt att arbeta med

(se ovan s 15-17, jmf JuU 1980/81:21). Detta till skillnad från de tidigare redovisade beräkningarna av det totala skatteundandragandet.

Enbart de upptäckta fallen som uppfyllde dessa kriterier låg i storleksordningen 500 - 1 000 miljoner som undanhållits från beskattning. Utifrån olika antaganden om upptäcktsrisken vid den här typen av kriminalitet antog man att den faktiska brottsligheten uppgick till mellan fem och tjugo miljarder per år (se Organiserad och ekonomisk brottslighet i Sverige, s 61).

Så långt om det underlag som sammanställts av Riksskatteverket och andra myndigheter. Av större betydelse i sammanhanget är dock de specialundersökningar där man använt sig av olika nationalekonomiska beräkningsmetoder.

Med utgångspunkt från skillnaden mellan förväntad och faktiskt redovisad arbetstid har bl a Myrsten (1980) och Olsson (1979) försökt skatta det svarta arbetets omfattning inom olika delar av byggsektorn.

Enligt Myrsten utgjorde det svarta arbetet 30 procent av den redovisade arbetstiden inom måleribranschen, 25 procent för el, 16 procent för rör och 10 procent för trä och betong. För hela bygghantverkssektorn beräknades det svarta arbetet till 15 procent av den redovisade och beskattade arbetstiden (se Myrsten, K., Det illegala bygghantverket, s 191-203 i BRÅ-rapport 1980:3). Olsson har tillämpat samma metod på tre stora byggföretag och kommer fram till slutsatsen att det svarta arbetet uppgår till 10 procent av den redovisade arbetstiden inom byggindustrin (se Myrsten s 193).

Om de ovan redovisade resultaten håller streck och man antar att priset per arbetstimme i den svarta sektorn utgör 60 procent av priset i den vita sektorn, innebär detta att (sammantaget enligt båda skattningarna) de oredovisade inkomsterna

uppgår till 6-9 procent av de som redovisas inom byggindustri och bygghantverk.

Enligt Myrsten skulle den svarta byggmarknaden motsvara 27 000 årsarbetskrafter eller ca fyra miljarder kronor för år 1980 (se Myrsten, s 195). Den svarta sektorn inom byggnäringen är dock sannolikt större än för ekonomin som helhet. Siffrorna 6-9 procent skulle därför kunna ange en övre gräns för den svarta sektorns andel av BNP.

År 1978 genomförde SCB en s k hushållsbudgetundersökning. I denna fick ett riksrepresentativt urval av svenska hushåll ange sina totala kostnader inom hushållet. Dessa siffror jämfördes sedan med uppgifter om deras disponibla inkomster efter skatt. Resultaten tyder på en omfattande överkonsumtion. De totala utgifterna för landets hushåll beräknades till 236 miljarder under 1978 medan inkomsterna efter skatt samma år uppgick till 197 miljarder, en differens på 39 miljarder (se Hushållsbudgetundersökningen 1978: Del I, SCB 1980).

En del av denna överkonsumtion kan förklaras på fullt lagligt sätt. Vissa inkomstkällor finns således inte med i SCB:s skattning av den totala inkomsten (typ socialhjälp, gåvor, arv, förändringar av tillgångar/skulder, skattefria realisationsvinster, skattefria inkomster eller överföringar mellan hushållen, lotterivinster etc). Kvar finns dock en betydande andel av den totala skillnaden som sannolikt måste tillskrivas inkomster/intäkter inom den svarta sektorn. En initierad gissning pekar på att den senare inkomstkällan utgör mer än fem procent av inkomsterna från den vita sektorn samt övriga lagliga inkomstkällor.

Den mest omfattande granskningen av den svarta ekonomin i Sverige har gjorts av Hansson. Han har beräknat den som skillnaden mellan den totala inkomstanvändningen (konsumtion, sparande etc) och de totala redovisade inkomsterna enligt taxeringssta-

tistiken (se Hansson 1981, dens, Den svarta sektorn-storlek och effekter, Nationalekonomiska institutionen vid Lunds Universitet 1983, stencil).

Enligt författaren varierar den svarta sektorns andel av BNP under 70-talet mellan en övre gräns på i medeltal 6,4 procent och en nedre på i genomsnitt 3,8 procent. Dess omfattning är också i stort sett konstant under den studerade tidsperioden.

Med utgångspunkt från resultaten av sina egna och andras undersökningar har Hansson försökt göra en samlad bedömning av den svarta ekonomin i Sverige. Enligt denna sammanvägning av olika studier uppgår de oredovisade skattepliktiga inkomsterna under 70-talet och början av 80-talet till 3,8 - 5,5 procent av BNP. Omräknat i pengar, och för 1982, ger detta ett belopp i storleksordningen 23-33 miljarder.

Detta intervall ligger dock sannolikt för lågt. Det bör påpekas att beräkningarna inte omfattar vissa inkomster, tjänstebyten etc, av illegal karaktär. Till denna grupp hör en räcka av olika aktiviteter av varierande ekonomisk betydelse. Dels sådana som är brottsliga eller asociala i sig som narkotikaförsäljning, hembränning, prostitution, stölder, häleri etc. Dels andra där brotten grundar sig på lagliga verksamheter: Typ över- och underfaktureringar i samband med import och export, tjänstebyten o s v.

Speciellt den kategori av brott som avser skattebedrägerier i kombination med efterföljande valutabrott (där över-/underfaktureringar utgör en av ett flertal metoder med samma syften) är intressant i detta sammanhang. Dessutom kan den antas gälla mycket stora värden (se nedan avsnitt III.2).

Björkman slutligen har använt sig av den s k sedelkvoten för att beräkna den svarta sektorns storlek. Denna metod har ut-

vecklats av två amerikanska ekonomer, Cagan och Gutman (se Cagan, P., The Demand for Currency relative to Total Money Supply, National Bureau of Economic Research, Occassional Paper 62, 1958, Gutmann, P. M., The Subterranean Economy, Financial Analyst Journal, nov/dec 1977).

Enligt Björkman uppgick den svarta ekonomin under mitten av 70-talet till ca tio procent av BNP, d v s mellan 30 och 40 miljarder per år (se Björkman, s 12). Denna skattning (och även andra enligt samma eller liknande metoder) har dock utsatts för stark kritik. Man har bl a påpekat att metoden förutsätter bestämda egenskaper hos såväl den svarta som den vita ekonomin, som måste betraktas som orealistiska (se t ex Hansson 1981, s 27-32, Svensson s 52).

Den sammanfattande slutsatsen utifrån de skattningar som vi redovisat ovan (och efter att ta tagit hänsyn till de olika invändningar som gjorts mot dem) skulle bli att den svarta sektorn f n uppgår till 5-6 procent av BNP. Vi har då inkluderat vissa av de illegala aktiviteter som vi tidigare gett exempel på (se ovan s 40 st 3).

Räknat i pengar och för det senaste aktuella året, 1983 (med en uppskattad BNP till marknadspris på 650 miljarder) skulle detta innebära att det totala belopp som undandras från beskattning f n uppgår till 33-39 miljarder per år. Enligt den gängse schablonregeln (med ett marginalskatteuttag på 70 procent på de undanhållna beloppen) skulle detta i sin tur ge ett skattebortfall i storleksordningen 23-27 miljarder.

Om vi återvänder till våra inledande reservationer (avsnitt II.1 ovan), är det dock viktigt att betona att dessa siffror inte kan betraktas som ett mått på den ekonomiska brottsligheten.

Det senare begreppet (dvs den ekonomiska brottsligheten) är snävare än det förra (dvs den svarta ekonomin) och det är alldeles klart att endast en del av det totala skatteundandragandet kan hänföras till den ekonomiska brottsligheten.

En icke oväsentlig andel avser enskilda personers, i regel mindre omfattande skatteundandräkt. "Det vardagliga skattefusket" är samtidigt nationalekonomiskt intressant genom att det tycks gälla förhållandevis stora andelar av befolkningen och att de sammantagna beloppen därför blir avsevärda.

Den ekonomiska brottsligheten svarar således endast för en del av den svarta ekonomin. Hur stor denna andel är skall vi återkomma till (se nedan avsnitt II.4).

Avslutningsvis ännu en komplikation som får motsatta konsekvenser vid bestämningen av den ekonomiska brottslighetens omfattning. Som vi påpekat tidigare är ekonomiskt brottslighet långt ifrån alltid förenad med skattebrott eller skatteflykt. En väsentlig andel av den ekonomiska brottsligheten ligger inom den - skattemässigt - vita sektorn, och kan alltså inte beräknas med de metoder och undersökningar som vi redovisat i det föregående (se nedan kap III-VI).

II.4 Slutsatser om den grova ekonomiska brottslighetens omfattning

Vad finns det då för möjligheter att ur de tidigare skattningarna avskilja den skattebrottslighet som faller inom vår definition av ekonomisk brottslighet?

Kunskapsläget på denna punkt är tyvärr mer otillfredsställande, relativt sett, än för problemet med den svarta ekonomin som helhet. Det finns således inga specialundersökningar att falla tillbaka på (bortsett från den översiktliga kartläggning av förhållandena under 1976 som AMOB-bruppen gjorde). Inte heller

någon färdig statistik eller andra uppgifter som man direkt kan använda för att besvara frågan.

Vad som återstår att göra är en "kvalificerad gissning" som dels grundar sig på vår kännedom om det uppdagade skatteundandragandets struktur med avseende på typen av inkomstkälla samt de undanhållna beloppens storlek, dels antaganden om upptäcktsrisken vid skatteflykt eller skattebrott av olika storlek eller grovhet.

Först upptäcktsrisken; det är den mest komplicerade faktorn.

Här kan det ligga nära till hands att förutsätta att denna skulle öka ju större summor som undanhållits. Detta är t ex fallet med den traditionella egendomsbrottsligheten som riktas mot enskilda, hushåll, företag etc. Där är brottskadans storlek den faktor som betyder mest i sammanhanget (se Persson, L.G.W., Hidden Criminality - theoretical and methodological problems, empirical results, s 25-26, Stockholm 1980).

Skattebrotten, liksom skatteundandräkt i allmänhet, skiljer sig dock från den traditionella kriminaliteten genom att de fall som upptäcks så gott som alltid är ett resultat av den samhälleliga kontrollapparatens arbete. Det saknas personliga incitament till anmälan av det slag som i regel aktualiseras av den traditionella brottsligheten. Avgörande blir istället sannolikheten att utsättas för kontroll, samt sannolikheten att man vid en sådan upptäcker eventuella oegentligheter.

Den skattekontroll som myndigheterna utför är inte primärt inriktad på företag eller mer omfattande privata ekonomiska verksamheter. Det är kontrollen av de enskilda löntagarna som tar en absolut majoritet av de totala resurserna i anspråk. Genom systemet med självdeklarationer och den därtill kopplade kontrollen kommer de senare att bli föremål för en årlig granskning medan däremot företag och andra liknande skatte-

objekt mycket sällan kontrolleras. Om man enbart ser till antalet kontroller lägger man ner långt större resurser på de enskilda inkomsttagarna än vad man gör på företag. F n är situationen den att taxeringsrevision av företag i genomsnitt endast sker en gång på 40-60 år (jmf RSV:s rapport 1983:1). Av visst intresse i sammanhanget är att det genomsnittliga företaget har en livslängd som är åtskilligt kortare än så.

Med de faktiskå möjligheterna till skatteundandräkt, och helt bortsett från kontrollaspekten, förhåller det sig på det omvända sättet. I vart fall genomsnittligt är det betydligt lättare för ett företag att fuska med skatt och avgifter än vad det är för en enskild löntagare. De ekonomiska belopp som kan bli aktuella i olika fall är också större i den första gruppen. Det finns således en avsevärd risk för att man med det nuvarande kontrollsystemet kommer att "sila mygg och svälja kameler" (se nedan avsnitt VII.4).

Den senare misstanken får också starkt stöd vid en genomgång av hur de grövsta upptäckta skattebrotten kommit till myndigheternas kännedom. Många av dem har upptäckts av en ren slump och utan några särskilda samband med det reguljära kontrollarbetet på området. Andra har avslöjats när man har följt upp annan brottslighet och ytterligare andra när ett företag har gått omkull och konkursutredarna kommit in i bilden. En återkommande iakttagelse då granskningarna väl har inletts är också att bokföringen kan ha varit bristfällig eller t o m obefintlig under en lång följd av år, liksom att det förekommit serier av uppenbara lagöverträdelser ur bl a skattesynpunkt (se Organiserad och ekonomisk brottslighet i Sverige, s 60 ff, Magnusson, D., Konkurser och ekonomisk brottslighet, BRÅ-rapport 1978:1, dens, Omfattningen av misstänkt ekonomisk brottslighet vid konkurs, BRÅ Kanslipm 1983:8).

Sedan mitten av 70-talet har skattemyndigheterna (d v s RSV inkl distriktskontoren, länsstyrelserna samt de kommunala taxeringsrevisorerna) genomfört ca 10 000 taxerings- och skatterevisioner per år. För 1981, som vi påpekat tidigare, resulterade dessa i förslag till höjd skatt med drygt 700 miljoner, d v s i genomsnitt ca 70 000 per revisionsobjekt.

Flertalet av dessa revisioner genomförs av länsstyrelserna. De avser så gott som uteslutande företag och i regel mindre sådana med en årsomsättning under miljonen. I ca 75 procent av fallen slutar revisionen med krav på upptaxeringar men det är bara en mindre andel som anmäls som skattebrott; ca 1 000 ärenden per år. Det finns heller inga enkla samband mellan de omtvistade beloppens storlek och begäran om brottsutredning. Många ärenden som är mycket stora, om man ser till den ekonomiska omfattningen, hanteras som rena skattemål.

Även antalet anmälda skattebrott har förhållit sig relativt konstant sedan mitten av 70-talet; ca 4 000 brott per år varav ca 1 000 går till åtal. Mer än något annat är denna stabilitet ett uttryck för att de resurser man satt in varit ungefär desamma från år till år. Anmälningarna kommer i regel från skattemyndigheterna. En stor grupp är den som vi beskrivit ovan. En annan den som kommer från länsstyrelsernas taxeringsenheter i samband med deklarationsgranskningen. I detta sammanhang finns det naturliga och starka samband mellan polisens och skattemyndigheternas arbete.

Majoriteten av anmälningarna avser företag och företagare men inslaget av enskilda löntagare är dock större än om man jämför med revisionsverksamheten. Det genomsnittliga undanhållna skattebeloppet i anmälningmaterialet uppgår f n (enligt skattningar som gjorts vid olika polismyndigheter) till ca 100 000 kronor.

Om man ser till fördelningen med avseende på de totala undanhållna skattebeloppen så kan brottsmaterialet grovt indelas i två kategorier.

En mindre och grövre andel på 10-15 procent av samtliga anmälningar där de genomsnittliga undanhållna skattebeloppen ligger kring en halv miljon. Denna mindre grupp svarar för ungefär halvparten av den totala undandräkten. Här är också inslaget av löntagare marginellt. Istället är det fråga om skattebrottslighet inom ramen för företagsverksamhet och med ett markant inslag av mindre en- eller fåmanskontrollerade företag.

Den andra halvan av totalbeloppen faller på de resterande 85-90 procenten anmälningar där brottsbeloppen varierar mellan 50 000 och 100 000 kronor och där andelen löntagare är högre. Även här är dock företagarna i majoritet.

De anmälda skattebrottens fördelning är alltså långt ifrån jämn om man ser till de belopp som är aktuella. Det finns enstaka fall som kan gälla miljontals eller t o m tiotals miljoner kronor. På samma gång finns det en nedre gräns som ligger kring ca 20 000 kronor. Brott av den omfattningen blir sällan föremål för någon brottsutredning utan handläggs som rena skatteärenden (se nedan avsnitt VII.4).

Om man sammanför dessa iakttagelser om den synliga skattebrottslighetens (skatteundandragandets) struktur med antaganden om upptäcktsriskerna för olika grupper av skatteobjekt, kan resultaten verka något förvånande. Med tanke på kontrollens huvudsakliga inriktning borde man förvänta sig en större andel enskilda löntagare och en större andel fall som avsett mindre belopp. Att så inte är fallet förklaras dock enkelt av två omständigheter. Dels är de fall som lämnas över till polis och åklagare sorterade efter grovhet. Dels är kontrollen totalt sett mindre lämpad för att upptäcka den vanliga formen

av skattefusk bland enskilda, s k svart arbete eller svarta tjänster. Mellan den svarte arbetstagaren och hans svarte arbetsgivare finns ett starkt och ömsesidigt intresse av att deras mellanhavanden regleras diskret, kvittolöst och kontant. Transaktionen avsätter inga som helst spår som kan vara till hjälp för kontrollapparaten och de undandragna beloppen är genomsnittligt inte så stora att de motiverar att man sätter in några särskilda resurser.

Med dessa förbehåll i minnet skulle de uppgifter som redovisats ovan kunna bilda underlag för i vart fall en försiktigt hållen skattning av hur stor andel av den svarta ekonomin som faller under vår avgränsning av begreppet ekonomisk brottslighet.

Enligt den tidigare sammanfattningen kan vi sannolikt räkna med en svart ekonomi i storleksordningen 5-6 procent av BNP. Data om den synliga skattebrottslighetens struktur skulle också tyda på att till väsentliga delar - och om man ser till beloppen - skulle denna kunna återföras på företag och andra ekonomiska verksamheter.

En sådan fördelning får också starkt stöd av de intervjuundersökningar om det "vardagliga skattefusket" som vi redovisat tidigare. Enligt dessa skulle löntagarnas skattefusk sammanlagt uppgå till mindre än en procent av BNP. Det finns dock åtskilligt som talar för att dessa siffror är för låga. Ett mer rimligt antagande (som ger en mer försiktig skattning av den ekonomiska brottslighetens betydelse) är att ungefär hälften av den svarta ekonomin är av denna karaktär, eller i vart fall inte kan betecknas som ekonomisk brottslighet enligt vår definition.

Den del av den totala svarta sektorn som avser detta enskilda skattefusk skulle således uppgå till 2,5-3 procent av BNP. En

beräkning som flera av de tidigare författarna f ö ansluter sig till (se bl a Hansson 1981, Svensson och Vogel).

De grövre formerna av skattebrottslighet som kan hänföras till företag eller skonomiska verksamheter svarar alltså för den återstående halvparten av den totala svarta ekonomin; d v s 2,5-3 procent av BNP.

Sammanfattningsvis: En försiktigt hållen skattning av den ekonomiska brottslighetens omfattning (enligt kommissionens definition), uttryckt med skattemåttet och i pengar för år 1983, ger följande resultat:

(1) 16-20 miljarder som undanhållits från beskattning

(2) 11-14 miljarder i skattebortfall

Mot de här beräkningarna kan man göra främst tre invändningar.

Den första, som vi berört vid flera tidigare tillfällen, gäller deras tillförlitlighet. Som framgått av den tidigare framställningen grundar de sig på en sammanfattande analys av de mer omfattande vetenskapliga undersökningar som hittills har gjorts om detta problem. Det är f ö det enda tänkbara tillvägagångssättet. Varje annat försök att bestämma problemets storlek måste sluta i rena gissningar. Samtidigt är vi väl medvetna om att våra kunskaper är långt ifrån uttömmande eller exakta. Genom att presentera en försiktigt hållen skattning har vi - på ett pragmatiskt sätt - försökt kompensera för detta faktum.

För det andra är den avgränsning av begreppet ekonomisk brottslighet som vi har gjort, långt ifrån så enkel som den kan verka. Det finns således inga vattentäta skott mellan den ekonomiska kriminaliteten enligt vårt synsätt och vanliga löntagares (i regel enkla) skattefusk. Tvärtom är sambanden ofta starka.

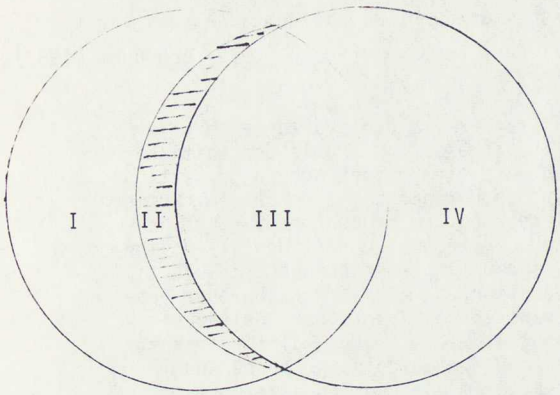
De senare kan illustreras med ett konkret exempel. Nämligen kopplingen mellan den svarte arbetsgivaren och hans företag å ena sidan och hans svartavlönade anställda å den andra. I det första fallet handlar det om ekonomisk brottslighet enligt vår definition. I det andra inte. Inte minst utifrån ett kriminalpolitiskt betraktelsesätt finns det således mycket som talar för att den ekonomiska brottsligheten har en större betydelse för hela den svarta sektorn än vad den får i vår avgränsning. Hur stora belopp som ligger i "gränszonen" är dock svårt att säga.

Viss vägledning på den senare punkten kan dock erhållas genom en granskning av sådana fall av ekonomisk brottslighet som gällt företag som använt sig av svart arbetskraft. I de brottshärvor av den här typen som kommit till polisens kännedom brukar brottsbeloppen i de båda kategorierna av misstänkta vara ungefär likstora. Företagaren och företaget har alltså undanhållit lika stora skatte- och avgiftsbelopp som de anställda sammantaget (se Organiserad och ekonomisk brottslighet i Sverige, s 36-39).

I figuren nedan har vi försökt illustrera de problem som uppstår när man skall avgränsa den del av den svarta sektorn som utgörs av ekonomisk brottslighet (fig II.4).

Den vänstra cirkeln betecknar den svarta ekonomin och den högra den ekonomiska brottsligheten (jmf Svensson, s 16).

Figur II.4 Den svarta sektorn och den ekonomiska brottsligheten



Vi har delat in de båda cirklarna i fyra fält. Den första halvmånen (I) betecknar det skatteundandragande som enskilda personer svarar för ("det vardagliga skattefusket"). Den ellipsformasde sektorn i mitten (III) motsvarar det skatte- och avgiftsundandragande som skall hänföras till ekonomisk brottslighet inom ramen för företag o dyl. Den tunna halvmånen (II) mellan sektorerna I och III utgörs av sådant enskilt skatteundandragande som vi beskrivit ovan, och som direkt kan kopplas till ekonomisk brottslighet som grundas på företagsverksamhet. Halvmånen till höger slutligen (IV) står för sådana skador av den ekonomiska brottsligheten som inte gäller skatter eller avgifter. Till de senare skall vi återkomma i de följande avsnitten (se nedan kap III-VI).

De två föregående reservationerna har båda varit av den innebörden att den skattning av den ekonomiska brottsligheten som vi gjort ger för låga värden. Den tredje och avslutande invändningen som gäller giltigheten hos beräkningen av det undandragna skattebeloppet, får däremot motsatta konsekvenser.

Vad gäller det ofta framförda (och allmänt accepterade) påståendet att en svart sektor av en viss storlek ger ett skattebortfall som står i en bestämd relation till den svarta sektorns omfattning, så har detta således varit föremål för kritik från bl a Persson (1979) och Bohm (1982).

> "En mer exakt siffra (på den svarta sektorn) är heller inte av intresse.... Skulle den faktiska siffran i dag vara tio procent och en uppsättning åtgärder dra ner den till fem procent kommer inte minskningen med fem procentenheter att ge ett motsvarande nettoinflöde till den offentliga sektorn..... sådana åtgärder kommer att leda till att viss produktion och vissa transaktioner upphör, så att kanske t o m den större delen av denna minskning aldrig blir föremål för beskattning eller liknande. Den dolda sektorns andel av BNP överskattar m a o andelen skatter m m som den offentliga sektorn går miste om".
>
> (Bohm, P., Skatteundandragande och annan "oorganiserad" ekonomisk brottslighet i ett samhällsekonomiskt perspektiv, Stockholms Universitet 1982, stencil, cit s 3).

Persson har också påpekat den ytterligare komplikationen som följer av vårt sätt att definiera begrepp som "den svarta sektorn", "skatteundandragande" etc, i relation till skatte- och avgiftssystemets uppbyggnad. Hans resonemang kan sammanfattas enligt följande (se Persson, L.G.W., Myter om ekonomiska brott, i BRÅ-rapport 1979:1).

Vad vi faktiskt talar om när vi använder uttryck som "svart sektor" är (nästan alltid) ett skatteundandragande i första led. T ex en löneinkomst som undanhållits från inkomstbeskattning. Skattesystemet består dock av åtskilligt flera led än så och förr eller senare (och i regel omgående eller ganska snart) kommer den svarta inkomsten att träffas av någon form av beskattning, t ex mervärdeskatt, punktskatter etc. Hur stort det slutliga och faktiska skatte- och avgiftsbortfallet blir för samhället vid "det svarta" handlingsalternativet, jmf med "det vita" är utomordentligt svårt att svara på och beror på en mängd olika omständigheter.

För att i någon mån försöka illustrera detta problems svårighetsgrad (att utveckla det skulle föra för långt och dessutom är de empiriska kunskaperna om frågan så gott som obefintliga) är det således teoretiskt möjligt att en minskning av den svarta sektorn leder till en minskning av skatteintäkten jmf med det tidigare läget då vi hade en större svart sektor. Den situationen kan bl a uppstå om minskningen av den svarta sektorn uteslutande består i att vissa (svarta) verksamheter och transaktioner upphör utan att ersättas av motsvarande vita sådana. Vad vi då förlorar är de skatteintäkter som dessa svarta verksamheter gett i vissa senare skatte- och avgiftsled.

På samma sätt är det också teoretiskt möjligt att en minskning av den svarta sektorn med en viss andel medför en ökning av skatteintäkten m m, med en större andel. Ingetdera av dessa båda (extrema) alternativ är dock särskilt sannolikt.

En försiktigt hållen slutsats kring frågan om det faktiska skattebortfallet skulle istället bli följande. En minskning av den svarta ekonomin kommer dels att innebära (1) att viss produktion/konsumtion upphör för att inte ersättas. Förutsättningarna för dess existens kan t ex ha varit att den undgick skatter och avgifter. Detta kommer att ge ett visst bortfall av skatter m m i andra led än de där undanhållande skedde. Dels kommer vissa av de svarta verksamheter etc, som upphörde, att (2) ersättas av motsvarande vita. Detta kommer i sin tur att ge ett tillskott av skatter etc, jmf med tidigare. Minskningen av skatteintäkterna beroende på att viss svart produktion/konsumtion upphör utan att ersättas, kommer troligen (3) att betyda mindre vid den typ av skattebrottslighet inom företag som kommissionen primärt är intresserad av än inom de övriga delarna av den svarta ekonomin.

I vårt fall kommer sannolikt konkurrensmekaniken inom marknadsekonomin att verka för att en högre andel av de svarta verksamheterna ersätts med vita. Effektiviteten hos de vita verksamheter som kan antas komma istället är också högre i flera ekonomiska avseenden vilket bl a kan öka det underlag från vilket samhället tar ut sina skatter och avgifter.

Hansson har således antagit att de högre priserna inom de vita verksamheter som kommer att ersätta vissa delar av den tidigare svarta sektorn, uppväger effekten av den volymminskning som följer av att vissa svarta verksamheter upphör utan att ersättas (se Hansson 1983). Sammanfattningsvis torde alltså dessa komplicerande moment som vi diskuterat ovan knappast påverka beräkningarna av skattebortfallet i någon väsentlig grad.

III ALLMÄNT OM DEN EKONOMISKA BROTTSLIGHETENS ORSAKER, FORMER OCH SKADEVERKNINGAR

III. 1 Problemsyn, kunskaper och åtgärder

Den diskussion som förts här i landet om den ekonomiska brottsligheten har så gott som uteslutande uppehållit sig vid dess skadeverkningar och speciellt de skador som drabbar skatte-, avgifts- och bidragssystemen. Vissa debattörer har t o m gått så långt att de satt likhetstecken mellan ekonomisk brottslighet och brott mot staten. Och detta i motsats till den traditionella vålds- och egendomsbrottsligheten med dess direkta angrepp mot individen. Den hävdade motsatsen har sedan använts dels som en förklaring till varför den enskilda medborgaren skulle bekymra sig mer för den senare brottsgruppen än den förra, dels som ett argument varför man bör prioritera kriminalpolitiska åtgärder mot t ex stölder och våldsbrott.

Helt bortsett från att denna argumentation grundar sig på tveksamma eller t o m felaktiga beskrivningar av olika sakförhållanden, något som vi skall återkomma till, kan det ändå finnas anledning att fundera över hur det kommer sig att vårt intresse för den ekonomiska brottsligheten har fått denna inriktning. I USA och på många håll i västeuropa är det nämligen andra frågor än skadorna på t ex skattesystemet som hamnat i förgrunden när man behandlat den ekonomiska kriminaliteten.

I t ex USA har både diskussionen och åtgärderna, som även i en relativ bemärkelse varit väl så omfattande som här, koncentrerats på de aspekter som gällt marknadsekonomin. Det man främst har oroat sig över har varit att den ekonomiska brottsligheten sätter marknadsekonomins regler för konkurrens och prisbildning ur spel, och att den ytterst

drabbar såväl företag som konsumenter. Intresset för kartellbrott och liknande har således en lång tradition i USA och det kriminalpolitska arbete som man genomfört för att komma till rätta med denna brottslighet, har varit mycket omfattande.

Också i Västtyskland (liksom flera andra europeiska länder med ekonomiska system som liknar vårt eget) är det de marknads- och företagsekonomiska frågorna i anslutning till den ekonomiska brottsligheten som främst varit föremål för debatt, forskning och åtgärder. Mer än något annat har problemet med den ekonomiska brottsligheten handlat om just dess konsekvenser för ekonomin (se nedan avsnitt VII.2).

Man kan självfallet fundera över varför det har blivit på det här viset i Sverige. En förklaring kan vara att den offentliga sektorn tillmätts en jämförelsevis stor betydelse i vårt land. En annan orsak (som vi varit inne på ovan och som brukar förvåna dem som inte ägnat särskild uppmärksamhet åt dessa frågor) är att den offentliga kontrollen av den ekonomiska marknaden och av företagen både är mer omfattande och går längre tillbaka i tiden i t ex USA och Västtyskland, än här hemma. Detta gäller - som sagt - inte minst den kriminalpolitiskt inriktade kontrollen. Intresset för de ekonomiska problemen i sammanhanget har så att säga legat närmare till hands för dem än för oss (se t ex Feige, E.L., Den dolda sektorns tillväxt. 70-talets ekonomiska problem i nytt ljus, Ekonomisk Debatt 8, 1980, Tanzi, V., Underground Economy Built on Illicit Pursuits is Growing Concern of Economic Policymakers, IMF Survey 1979, Tiedmann).

Av större intresse än dessa nationella skiljaktigheter är dock våra egna och varierande attityder till olika typer av brott. Här finns det också fastare grund att stå på i form av olika systematiska undersökningar av det allmänna rättsmedvetandet (se t ex Bondesson, U., Rättsmedvetandet rörande

brottens straffvärde och domarens straffmätning, i Påföljdsval, straffmätning och straffvärde, BRÅ-rapport 1980:2, Lindén P-A & Similä, M., Rättsmedvetandet i Sverige, BRÅ-rapport 1982:1).

Det är inte svårt att förstå varför människor skulle oroa sig mer för t ex våld och bostadsinbrott än ekonomisk brottslighet. Knappast heller varför man ofta överskattar riskerna för den första kategorin av brott medan man i regel är omedveten om att mån fallit offer för den senare trots att sannolikheten att man i sin egenskap av medborgare faktiskt utsatts för sådan brottslighet är lika med hundra procent (se nedan avsnitt VI.3).

Det som plågar oss i första hand är inte den faktiska risken att falla offer för ett visst brott (eller ens dess objektiva skadlighet) utan avgörande är istället våra möjligheter att definiera, förstå och upptäcka de olika faror som hotar oss. I dessa senare bemärkelser finns det ett flertal egenskaper hos de traditionella brotten som ökar deras synlighet. Och den enda fördelen med detta är att det samtidigt ger oss större möjligheter att bekämpa dem.

Många traditionella brott riktar sig direkt och uteslutande mot andra enskilda. Det är individen, familjen eller hushållet som ofta nog får bära hela den skada som brottet åsamkar. En skada som drabbar individens kropp, själ eller livsutrymme, och där de brottsliga handlingarna ofta har karaktären av enkla fysiska angrepp. De är lätta att upptäcka och deras fientliga innebörd är lätt att förstå.

Med den ekonomiska brottsligheten förhåller det sig nästan alltid på motsatta sätt, och skall man nämna någon enstaka faktor som varit till nackdel för kampen mot dessa brott är det just deras "osynlighet" (se nedan avsnitt VII.4).

Här är det fråga om komplicerade angrepp av en ofta intellektuell natur där skadorna fördelas på en mängd individer eller faller på kollektiva intressen av en icke-fysisk natur. Att sedan de ekonomiska verkningarna av dem är långt större än de som följer av de traditionella brotten, är mindre intressant så länge vi inte kan upptäcka dem (se nedan avsnitt VI.4). Den väsentliga orsaken till vårt djupt grundade avståndstagande mot "tjuvar och våldsverkare" kan helt säkert sökas i just detta. Den avgörande frågan handlar om konkretion, förståelse och inlärning. Inte om faktiska brottsrisker eller objektiv farlighet.

Vad som möjligen kan komplicera dessa resonemang är de attityder till olika brott som framkommer i studier av det allmänna rättsmedvetandet. Reaktionerna mot många grövre traditionella brott är således starka (och så långt är resultaten logiska och förväntade) men samtidigt tycks man också se mycket allvarligt på brott mot arbetarskyddslagstiftningen, skattebedrägerier, förskingring o s v. Bland de riksrepresentativa urval av befolkningen som tillfrågats, röner således dessa ekonomiska brott (eller brott av en ekonomisk karaktär) en betydligt högre grad av avståndstagande än många av de traditionella brott som behandlats i undersökningarna. Medvetenheten om den här typen av kriminalitet tycks alltså vara större än vad man ofta föreställer sig (se t ex Lindén & Similä s 58-67, Vogel s 132-133).

Låt oss återvända till frågan om den ekonomiska brottslighetens skadeverkningar. Vår avsikt är inte att polemisera mot den uppfattning som vi berörde inledningsvis, men eftersom vi intagit en annan ståndpunkt (och även lagt den till grund för våra överväganden och förslag) finns det goda skäl för oss att utveckla vårt synsätt.

Den ekonomiska brottslighetens skadeverkningar är inte ett problem som exklusivt gäller skatte-, avgifts- eller bidragssystemen. I mycket väsentlig grad handlar det istället om skador på den ekonomiska marknaden, den stora majoriteten av hederliga företag eller stora grupper av enskilda intressenter som fordringsägare, kunder/konsumenter, anställda etc.

Det finns visserligen få vetenskapliga svenska studier som behandlar andrå skadeverkningar än de som avser skatter och avgifter (vilket enkelt följer av den problemsyn som hittills dominerat), med det finns en övertygande evidens av annan art.

Den senare är av främst två slag. För det första de fall av ekonomisk brottslighet som kommit till myndigheternas kännedom. En granskning av dessa visar ofta att det är olika enskilda intressenter som drabbats hårdast av den brottsliga verksamheten, och detta även i en absolut bemärkelse och bortsett från att staten kan bära brottsskador av en helt annan omfattning än t ex ett företag.

Värdena av olika lån, fastigheter, maskiner, varor etc, som gärningsmännen åtkommit genom bedrägliga förfaranden, överstiger i normalfallet samhällets fordringar för skatter och avgifter. Undantagen utgörs av sådana brott där skatte- och avgiftsundandräkten utgjort det huvudsakliga eller enda brottsmedlet, och där de övriga effekterna fördelar sig på marknaden och konkurrerande företag.

För det andra de (huvudsakligen) teoretiska national- och företagsekonomiska studier av den ekonomiska brottslighetens verkningar som man på senare tid börjat genomföra även här i landet. Här är det visserligen fråga om en ny forskningsinriktning men de resonemang och utgångspunkter som ligger till grund för den har lång tradition inom resp

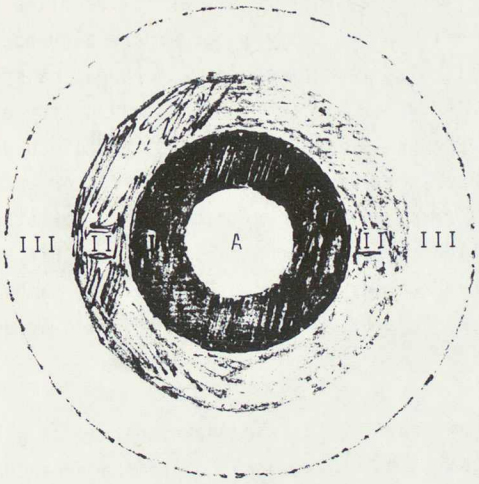
ämnesområde. Bristen på systematiska sammanställningar eller empiriska studier utgör således långt ifrån något oöverstigligt hinder för välgrundade överväganden om den ekonomiska brottslighetens rent ekonomiska konsekvenser för marknadsekonomin, olika branscher, företag och individer.

III.2 En modell över den ekonomiska brottslighetens struktur

Utgångspunkten för vår strukturbeskrivning av den ekonomiska brottsligheten utgörs av det brottsliga företaget och dess verksamhet. De skadliga effekter som denna verksamhet ger upphov till kan - förenklat - sägas fördela sig på tre nivåer: (1) Det brottsliga företaget och dess närmaste omgivning, d v s de som har fordringar eller andra intressen i företaget. (2) Konkurrerande företag i samma bransch, branschen i sig, den ekonomiska marknaden. (3) De kollektiva intressen som vi sammanfattat under begrepp som staten, samhället, medborgarna.

I figuren nedan har vi försökt illustrera denna struktur; hur effekterna fördelar sig, vilka skador som uppstår, vilka intressen som drabbas etc.

Figur III.1 Fördelningen av den ekonomiska brottslighetens skadeverkningar



Centrum i den "måltavla" som figuren visar utgörs av den brottsliga verksamheten eller företaget (A). I den inre ringen (I) finns de som har en direkt ekonomisk anknytning till företaget. T ex i form av olika ekonomiska fordringar eller andra anspråk (som kan översättas i pengar) på den brottsliga verksamheten.

Till denna kategori hör ett flertal olika grupper. Bl a delägare/intressenter/affärspartners, fordringsägare/leverantörer/borgensmän, kunder/konsumenter, anställda. Sammanfattningsvis kan vi beteckna dem som "fordringsägare och övriga intressenter".

I den mellersta ringen (II) saknas en sådan direkt anknytning, men det finns istället indirekta bindningar som är mer eller mindre starka och följer av att man tillhör samma marknad, verkar som företag i samma bransch, konkurrerar inbördes o s v.

Den yttre ringen (III) slutligen, avser de effekter som riktar sig mot samhället, staten eller medborgarna som kollektiv. De skador som blir aktuella uppstår ytterst som en konsekvens av samhällets övergripande ansvar för de olika delfunktioner och verksamheter som ger det vidare begreppet dess konkreta innehåll. Klassiska exempel är angreppet på systemen för skatter, avgifter och bidrag (och därifrån på fördelningspolitiken eller den ekonomiska politiken i stort) och de skador som de vållar. Andra negativa verkningar följer av samhällets ansvar för anställdas löner vid konkurs, bristande försörjningsmöjligheter p g a arbetslöshet o s v. Hit kan man också föra de kostnader som uppstår genom att samhällets resurser tas i anspråk för utredning och reglering av de olika ekonomiska brotten.

Om vi särskilt inriktar oss på skadeverkningarna, så gäller som en allmän regel i detta sammanhang, att skadorna drabbar hårdare ju närmare den brottsliga verksamheten man befinner sig. I normalfallet, som vi påpekat tidigare, är det enskilda företag och individer som får sitta i mellan. Detta faktum kan möjligen vara svårt att förstå när man känner till att samhället (stat, landsting, kommuner) drabbas av ett årligt skattebortfall i storleksordningen 11-14 miljarder, men vad man måste hålla i minnet är de olika offerkategoriernas relativa motståndskraft. Av visst intresse är således att de årliga intäkterna av skatter och avgifter (inkl kommunalskatten) uppgår till närmare 400 miljarder. Samhällets dilemma i sammanhanget är att man tvingas vara ofrivillig affärspartner (i en eller annan och i regel flera bemärkelser) åt alla ekonomiska brottslingar. Man intar således en föga avundsvärd särställning bland de olika offren.

Självfallet finns det ett flertal undantag från den struktur som vi redovisat ovan. Effekterna av den ekonomiska brottsligheten kan inte alltid liknas vid de ringar i vattnet som uppstår efter en kastad sten. Speciella brottstyper och brott

kan rikta sig exklusivt mot en viss grupp av offer men behöver inte få några effekter i övrigt. Som ett betydelsefullt exempel kan nämnas de fall av aktiva skattebedrägerier där man genom falska fakturor lurar till sig momsåterbäring. Här behöver det således inte ha varit fråga om någon ekonomisk verksamhet i övrigt. Företaget har varit en skylt som gjort det möjligt att genomföra en viss typ av bedrägerier mot staten.

I de följande kapitlen har vi försökt att ge en närmare beskrivning av den ekonomiska brottslighetens orsaker, former och skadeverkningar på de olika nivåerna. Med tanke på det underliggande kontrollpolitiska syftet har framställningen koncentrerats på en redovisning av de vanligaste tillvägagångssätten, samt de skador som uppstår i olika relationer.

IV EKONOMISK BROTTSLIGHET SOM DRABBAR DEM SOM HAR EN DIREKT ANKNYTNING TILL DEN BROTTSLIGA VERKSAMHETEN

IV.1 Allmänna synpunkter på den brottsliga verksamheten och dess orsaker

Som vi påpekat inledningsvis inrymmer beteckningen ekonomisk brottslighet i en juridisk bemärkelse en mängd olika gärningar. Som en naturlig konsekvens av detta (men självfallet även av andra skäl) kommer vi att få en mångfasetterad orsaksbild. Det går inte att urskilja någon enstaka väsentlig orsak till de ekonomiska brotten.

Allmänt kan man säga att de, som brottsliga beteenden betraktade, präglas av en relativt sett hög grad av rationalitet. I denna intellektuella bemärkelse (som en kvalitetsgradering av beteendet) finns heller inga väsentliga skillnader i förhållande till det vanliga normala affärsbeteendet. Olikheterna avser förhållandet till regelsystem, ekonomiska förutsättningar och (möjligen) de mål som man strävar efter.

Självfallet kan man hitta olikheter mellan ekonomiska brottslingar och den stora gruppen av hederliga företagare. Dessa kan gälla de olika individernas varierande inställning till den ekonomiska verksamheten som de driver, till företagandet i sig eller skillnader i kunskaper och ekonomiska resurser. Samtidigt är det inte fråga om någon enkel svart-vit konstellation. De enklaste formerna av ekonomisk brottslighet har större likheter med vanliga bedrägerier än med något annat. Företaget har bara använts som ett (av i regel flera) led vid brottets genomförande. T ex vid de ofta förekommande momsbedrägerierna med hjälp av falska fakturor eller exporthandlingar, för att lura till sig varor på kredit som sedan omedelbart har avyttrats och ofta till lägre priser än de som betingats av leverantören o s v. I andra situationer kan det handla om en från

början helt seriös verksamhet som dock hamnat i ekonomiska svårigheter, och där man försökt förbättra sin situation genom att fuska med skatter och avgifter, skaffa sig krediter och leveranser under falska förespeglingar etc.

IV.2 Systematisk beskrivning av de brottsliga tillvägagångssätten

På grundval av sådana fall av ekonomisk brottslighet som kommit till myndigheternas kännedom försökte AMOB-gruppen beskriva denna brottslighets "teknologi". I sin rapport pekade man på följande tre kännetecknen (s 7-8).

För det första hur de inblandade personerna systematiskt utnyttjar den juridiska personen (företaget). Tillgångar som tillhör företaget eller de som har fordringar på företaget, förs över på de inblandade medan skulder går den motsatta vägen. Här finns en räcka av olika metoder som innefattar bedrägerier, gäldenärs- och konkursbrott etc.

För det andra hur man försöker undgå alla slag av samhälleliga eller andra kostnader i samband med sin verksamhet genom bl a bedrägerier med skatter och avgifter. På samma sätt åtsidosätter man konsekvent de regler som gäller för "god affärssed".

För det tredje: Man föredrar handel och servicenäringar framför långsiktiga producerande verksamheter inom t ex tillverkningsindustrin och då speciellt kortsiktiga affärer av spekulationskaraktär: Typ "korta klipp" med fastigheter eller företag. Avsikten är inte att driva verksamhet utan att tillgodogöra sig substanser ur de inköpta objekten, eller med hjälp av dessa.

Företagsekonomen Ragnar Bohman har för kommissionens räkning försökt att dela in de ekonomiska brotten efter andra krite-

rier än de sedvanliga juridiska. Som utgångspunkt använder han de olika målsättningar som kan finnas för den ekonomiska verksamheten inom ett företag. Hans kategorisering förutsätter alltså inte några särdrag hos just det brottsliga förfarandet. Istället kan man säga att det som kännetecknar det kriminella momentet är att det är fråga om att använda ett mål eller led i verksamheten på ett speciellt sätt (se Bohman, R., Ekonomisk brottslighet och det konventionella näringslivet, stencil 1983).

Till grund för den aktuella systematiken ligger begreppen vinst, lönsamhet och likviditet. Möjligen kräver deras företagsekonomiska innebörd också en kortfattad förklaring.

I vart fall all privat företagssamhet (oavsett om kulören är vit, grå eller svart) torde drivas med vinst eller lönsamhetssyfte. I de svartaste fallen kan dock dessa begrepp få en mycket speciell innebörd.

Något förenklat skulle man kunna säga att en verksamhet går med vinst när intäkterna av den är större än kostnaderna. Av detta framgår också att vinsten är ett tveksamt kriterium på företagets mått av framgång. Viktigare är lönsamheten; nämligen vinsten i förhållande till det egna kapital som man satsat i verksamheten. Hög lönsamhet föreligger således när vinsten är stor i förhållande till det kapital som man har satt in.

Likviditet är en annan viktig ingrediens i företagandet, både som ett mål i sig och som ett medel att på sikt nå hög lönsamhet. Likviditeten innebär tillgång till kapital och därmed självständighet, ekonomiskt handlingsutrymme och en chans att fånga det goda affärstillfället i flykten. Likviditetsbegreppet är kritiskt just när man diskuterar de svartaste formerna av ekonomiskt brottsliga verksamheter. Det

vedertagna likviditetsbegreppet är här också mindre relevant och i dessa sammanhang används det därför i betydelsen "summa likvida medel".

Inom brottsliga eller oseriösa ekonomiska verksamheter spelar likviditetsresonemang ofta en större roll för verksamhetens inriktning än konventionella vinstmål (i meningen större intäkter än kostnader av en löpande verksamhet). Vid den brottsliga eller oseriösa verksamheten är det ett viktigt mål att snabbt förfoga över så stora ekonomiska resurser som möjligt och det är av underordnad betydelse om dessa resurser är företagarens egna eller inte.

Generellt sett skiljer sig oseriös verksamhet från seriös sådan genom bl a ett kortare tidsperspektiv. Åtminstone om vi talar om sådana företag som redan från starten har ett oseriöst eller brottsligt syfte. Att bygga upp en framgångsrik "normal" affärsverksamhet är nästan alltid förenat med hårt arbete, krav på goda branschkunskaper, förmåga att leda företaget och handha personal o s v. Att däremot starta en verksamhet vars främsta mål är att skapa tillgängliga likvida medel kan visserligen kräva kunskaper på detta speciella område (plus vissa kontakter på kapitalmarknaden), men särskilt på dagens kreditmarknad torde det vara betydligt mindre arbets-, tids- och resurskrävande än att driva upp en normal rörelse. Med detta mål i sikte är det också enkelt nog för den brottslige företagaren att avsluta verksamheten med maximalt ekonomiskt utbyte. T ex genom en konkurs efter det att företaget tömts på tillgångar.

Om vi återvänder till Bohmans utgångspunkter kan vi således tala om tre typer av ekonomisk brottslighet inom företag.

(a) Vinsthöjande brott
(b) Lönsamhetshöjande brott
(c) Likviditetsförbättrande brott

I det enskilda fallet förekommer de i regel i flera varianter och i kombination med varandra. Det är helt enkelt fråga om olika tillvägagångssätt för att uppnå samma syfte med en verksamhet.

Först de vinsthöjande brotten.

Intäkterna kan höjas genom huvudsakligen bedrägliga manipulationer med styckepris och volym på sålda produkter och tjänster. Leveransen omfattar t ex inte den mängd varor som uppges eller priset är högre än vad som avtalats. I branscher med reglerade priser, t ex vid uthyrning av bostadslägenheter, kan priset (kvadratmeterhyran) sättas högre än vad som är tillåtet. Under speciella marknadsförhållanden med ett fåtal säljare/producenter kan priserna även hållas uppe genom olagliga överenskommelser (s k karteller) om att inte gå under en viss prisnivå.

På samma sätt kan kostnaderna sänkas genom olika brott. Ett brottsligt arbetande företag kan t ex använda andra råvaror (tillverkningssätt) än vad man påstår för att åstadkomma den levererade varan. Klassiska exempel är att man blandar vatten i olja eller slaktavfall i charkuteriprodukter. Därmed förbrukas en mindre mängd av den rätta råvaran och framställningskostnaderna blir lägre.

I och för sig korrekt använda produktionsfaktorer kan också åtkommas till lägre priser genom att ersättningen för dem sker på ett otillåtet sätt. Personalen får lägre löner än vad som normalt gäller på arbetsmarknaden mot att kontrolluppgifter inte lämnas till skattemyndigheterna. Långivare får svarta räntor som ligger lägre än räntekostnaden för lån från seriösa kreditgivare etc.

Speciellt kritiska i det här sammanhanget är olika typer av fusk med skatter och avgifter. För de ofta personalkrävande

verksamheter som det är fråga om utgör de en tung post på företagets kostnadssida. Fall som kommit till myndigheternas kännedom visar att dessa kostnader kan halveras genom systematiska bedrägerier med inkomstskatter, sociala avgifter, moms, punktskatter eller företagets egen vinstskatt. Ett vanligt tillvägagångssätt är genom s k krympning. En del av verksamheten "körs svart". Detta förutsätter i sin tur någon form av svarta intäkter för att betala svarta kostnader för personal, råvaror etc.

Bland de övriga vinsthöjande brotten kan nämnas verksamheter som drivs av icke-auktoriserade personer i branscher där samhället har kontroll över nyetableringar eller lagstadgad insyn i verksamheten; t ex bland revisorer, fastighetsmäklare, lägenhetsförmedlare eller finansbolag. En person som driver sådan verksamhet utan tillstånd kan antingen få kunder som han annars skulle ha svårt att dra till sig eller ta ut högre pris på sina tjänster än vad han annars kunde göra.

Som vi nämnde inledningsvis beror den ekonomiska verksamhetens lönsamhet på hur vinsten förhåller sig till det egna kapital som satsats. De lönsamhetshöjande brotten syftar således till att hålla nere det kapital som man faktiskt har satt in. Enklast åstadkommer man detta genom att "blåsa upp" verksamheten. Många ekonomiska brott som avser bestämmelserna i aktiebolagslagen betingas av detta syfte (såvida avsikten inte är att undanröja etableringshinder som kravet på minst 50 000 i aktiekapital).

En företagare kan ge sken av att ha höjt aktiekapitalet till en viss nivå för att tillfredsställa utomstående intressenters krav. Hans syfte är dock att bygga upp en så stor verksamhet som möjligt för att så att säga få maximal utväxling på det egna kapitalet. Den egna ekonomiska insatsen kan också i själva verket

vara upplånad. Poängen är att de enskilda lånen kan ha tagits mot normala ränte- och betalningsvillkor och mot vedertagna säkerheter, men att långivarna på olika sätt blivit vilseledda om företagarens/företagets totala ekonomiska ställning. Därigenom utsätts långivarna för betydligt större risker än vad de räknat med.

Detta torde i sin tur vara den absolut vanligaste förklaringen till fordringsägarnas förluster i en konkurs och konkret kan dessa ofta återföras på olika bedrägerier, gäldenärs- och konkursbrott. Detta kan i sin tur skapa svårigheter också för seriösa fordringsägare och leda till att även de hamnar på det sluttande planet, ekonomiskt och juridiskt.

Det finns således exempel på att t o m så seriösa fordringsägare som banker försökt hjälpa gäldenärer i ett mycket utsatt läge att placera om sina lån hos andra kreditgivare för att man på det viset skall undgå konsekvenserna av sitt eget engagemang.

Motsvarande gäller också vid de frekventa brotten mot aktiebolagslagens bestämmelser om likvidationstvång då en viss del av aktiekapitalet har förbrukats genom förluster. I det sammanhanget förefaller både registreringsmyndigheten och seriösa revisorer sakna möjlighet att ingripa på ett effektivt sätt.

I den här förbindelsen bör även påpekas att Sverige till skillnad från många andra länder inte har några lagfästa minimikrav på ett företags soliditet (andelen eget kapital av företagets totala kapital). Sådana krav kan självfallet ha förebyggande effekter både vad gäller oseriösa företags uppkomst och verksamhet som formerna för deras avslutande (se Aktiebolagslagen - förstärkt skydd för det bundna kapitalet, m m, BRÅ PM 1979:5).

Resonemanget hittills har framför allt gällt olika metoder att fuska med intäkter och kostnader som sedan betalats på gängse sätt bortsett från att beloppen varit oriktiga. Denna typ av brott förväxlas ofta i den allmänna debatten med vad som kallas "likviditetsfusk" eller "likviditetsbrott" (se Det likvida fusket - Orsaker-konsekvenser-åtgärder, Rapport från Uppbördsenheten vid Länsstyrelsen i Stockholms län, 1978).

Företag i betalningssvårigheter (p g a förluster eller långsiktiga placeringar som minskat de kortfristiga tillgängliga likvida medlen) försöker alltid skjuta upp betalningen av olika utgifter (t ex förfallna amorteringar och räntor, skatter och arbetsgivaravgifter, leverantörsskulder etc).

Dessa åtgärder är dock bara kortsiktigt likviditetsförbättrande av två skäl. Dels kommer företaget inte ifrån sin betalningsskyldighet, dels förändras inte de grundläggande likviditetssvårigheterna genom dessa mer eller mindre självtagna uppskov.

Motsvarande gäller även de metoder som går ut på att hitta kortfristiga krediter (genom att dra över beviljade krediter eller hitta nya långivare). Snarare förvärrar de ytterligare företagets ekonomiska problem eftersom räntor och avgifter för dessa "krislån" oftast ligger väsentligt högre. I denna kategori hittar vi således brott som ofta är mindre allvarliga; typ uppbördsbrott, brott mot checklagen o s v.

För att radikalt ändra en sådan situation (alternativt öka företagets likvida medel på något längre sikt) tillgriper man ibland andra åtgärder av mer allvarlig karaktär. Vanliga exempel utgörs av överbelåning eller dubbelbelåning av tillgångar som fastigheter, aktier, maskiner, inventarier etc.

Ett klassiskt exempel är överbelåning av fastigheter med hjälp av oriktiga värderingsintyg. Ett annat s k företagsslakt. Även kvalificerade försäkringsbedrägerier kan ytterst vara orsakade av detta.

Kännetecknande för den här kategorin av ekonomiska brott är att de normalt är engångsåtgärder (fast de i och för sig kan upprepas med nya objekt som utgångspunkt). För det fallet att företaget i större skala, kontinuerligt och långsiktigt sysslar med dubbelbelåning etc, kommer dessa transaktioner förr eller senare att upptäckas. Både "skrivbordsmässigt" och med stöd av kända fall kan man därför hävda att mer omfattande likviditetsförbättrande brott antingen syftar till att ge ett finansiellt "avstamp" i en kritisk situation, eller är ett sätt att genom bedrägeri komma över ekonomiska medel.

En speciell variant utgörs av den s k företagsslakten. Bakgrunden är kortfattat följande. "Slumrande substans" (t ex i form av stora obeskattade likvida reserver) lockar ofta till sig "hajar". Dessa söker på olika sätt tillgodogöra sig t ex de tillgångar som motsvaras av företagets latenta skatteskulder. Den enklaste varianten består i att man lyfter ut dessa utan att försöka hitta några skattemässigt, mer eller mindre hållbara konstruktioner. Företaget lämnas därefter till konkurs med ofta betydande skatteskulder.

Det finns också mer sofistikerade metoder som innebär att tillgångar tas ut från företaget genom affärstransaktioner som skenbart förefaller korrekta men som bygger på falska fakturor, starkt oriktig prissättning, fingerade koncernförhållanden etc. Förutom åtgärder av klart kriminell natur förekommer här även skatteflyktstransaktioner av olika slag. Som exempel kan nämnas de s k vinstbolagsaffärerna och de interna aktieöverlåtelserna från 70-talets början, samt olika senare varianter på dessa.

Med utgångspunkt från de tillvägagångssätt som beskrivits ovan skulle vi således kunna ge en schematiserad beskrivning av de huvudsakliga metoderna och deras resp skadeverkningar.

Brottstyp	Offerkategori som främst drabbas av brottet
1 Vinsthöjande brott	
a) Intäktshöjande brott	
fusk med priser	kunder, konsumenter, konkurrenter
fusk med volymer etc	kunder, konsumenter, konkurrenter
b) Kostnadssänkande brott	
fusk med kvalitetet	kunder, konsumenter, konkurrenter
svarta löner etc	skatte- och avgiftssystemen, anställda, konkurrenter
svarta räntor	skatte- och avgiftssystemen
annat fusk med skatter och avgifter	skatte- och avgiftssystemen, konkurrenter
c) Övriga vinsthöjande brott	
intrång i reglerade branscher	konkurrenter
2 Lönsamhetshöjande brott	
manipulationer med redovisat eget kapital, övriga åtgärder i avsikt att "blåsa upp" verksamheten	fordringsägare, borgensmän
3 Likviditetsförbättrande brott	
likviditetsfusk etc	skatte- och avgiftssystemen, fordringsägare
kreditbedrägeri etc	fordringsägare, borgensmän, skatte- och avgiftssystemen,
försäkringsbedrägerier	försäkringsbolag
företagsslakt	skatte- och avgiftssystemen anställda
4 Kombinationer av 1-3 ovan	

IV.3 Skador som drabbar dem som har direkt anknytning till den brottsliga verksamheten

Vi har tidigare berört det skattebortfall och den omfördelning av skattebördan som den ekonomiska brottsligheten åsamkar samhället och dess medborgare. Av intresse är också de direkta vinster som de ekonomiska brottslingarna gör och som således motsvaras av förluster bland dem som haft affärer med brottslingarna eller på annat sätt blivit involverade i deras verksamhet. Även här är det alltså fråga om en ekonomisk överföring. Vinsterna för den ekonomiska brottsligheten är förvisso icke tagna ur luften.

Att beräkna den totala omfattningen av denna överföring är dock förenat med mycket stora svårigheter. Så även om man begränsar sig till de direkta ekonomiska transfereringar som orsakats av brottsliga tillvägagångssätt och bortser helt från; (a) skatte- och avgiftsaspekterna, (b) de ur ekonomisk synpunkt svårvärderade skadorna på den ekonomiska marknaden, samt (c) det faktum att den genomsnittliga ekonomiskt brottsliga verksamheten är av en blandad karaktär med såväl vita som svarta affärer.

Tidigare empiriska (eller teoretiska) studier av denna fråga saknas helt. Några systematiska sammanställningar av data finns heller inte. Det som finns är olika undersökningar av förhållandena i vissa branscher, brottsliga förfaranden i samband med konkurs o s v. Vad man kan göra är att diskutera problemet. Möjligen kan man också försöka sig på en grov skattning av dess omfattning utifrån de uppgifter som är tillgängliga.

Dataproblematiken på det här området kan enklast beskrivas genom att man delar in de ekonomiskt brottsliga verksamheterna i två typer. För det första sådana verksamheter som har misslyckats i den meningen att man försatts i konkurs, fått

betalningsförelägganden, ackordsuppgörelser, nedskrivna eller avskrivna fordringar. Om dessa kan man säga att de på visst sätt (och i högre eller lägre grad) blivit upptäckta av sin omgivning. För det andra sådana verksamheter som varit framgångsrika i en yttre bemärkelse och där affärerna inte avsatt några spår av det slag som är aktuella i den första kategorin.

För att ta den senare gruppen först så saknar vi mer bestämda uppgifter om den. Samtidigt finns det mycket som talar för att det stora flertalet ekonomiskt brottsliga verksamheter återfinns i den här kategorin. Bl a av det enkla skälet att deras brottsliga eller illojala affärsbeteenden ger marknadsmässiga fördelar. Förutsatt att verksamheten sköta någorlunda snyggt torde också riskerna att avslöjas genom en kontroll vara försumbara.

Kvar finns den första gruppen, de ekonomiskt brottsliga företag som misslyckas och av det skälet kommer att avsätta en varierande mängd (officiella) data om sin verksamhet. Och detta oavsett att misslyckandet kan vara avsiktligt och ett led i den brottsliga verksamheten som är högst lönsamt för de inblandade. T ex de företagsslakter avslutade med konkurs som vi berört ovan (se ovan avsnitt IV.2).

Några siffror om denna kategori.

Under 1982 inkom ca 4 700 företagskonkurser till våra underrätter. Knappt hälften av dessa avsåg rörelser inom branscher som erfarenhetsmässigt visat sig ha ett markant inslag av ekonomisk brottslighet; byggfirmor, restauranger, åkerier, o s v (se Statistisk årsbok 1984, s 348).

Säkra uppgifter om hur stora fordringar som kvarstod efter det att

dessa konkurser avslutats, saknas. En initierad gissning (som grundas på kontakter med konkursförvaltare, konkursdomare samt de utredare inom polisen som har hand om misstänkta konkursbrott) pekar på att det totala beloppet i vart fall översteg en miljard, d v s drygt 200 000 i genomsnitt per konkurs. Summorna varierar dock avsevärt mellan olika konkursfall och inslaget av ekonomisk brottslighet är sannolikt lägre i gruppen av mycket stora konkurser (flera tiotal miljoner eller mer), än vad det är i de mindre omfattande kategorierna. Det senare verkar bl a troligt mot bakgrund av vad som är känt om förekomsten av ekonomisk brottslighet bland företag av olika storlek. Undantag finns dock även från detta mönster. Som exempel kan nämnas ett aktuellt fall från västsverige som anmälts till polisen av konkursförvaltarna för en räcka av konkursbrott och där fordringarna i konkursen ligger i storleksordningen 500 miljoner kronor.

Vad vet vi då om den ekonomiska brottsligheten i dessa sammanhang?

Enligt en nyligen påbörjad studie av Magnusson om ekonomisk brottslighet i samband med företagskonkurser, tycks förekomsten av sådana brott vara mycket utbredd. I urvalet på 100 slumpmässigt valda konkurser har hittills framkommit misstanke om ett eller flera brott (bedrägerier, gäldenärsbrott, bokföringsbrott) i två tredjedelar av de granskade fallen. Genomgången är dock ännu inte avslutad varför andelen misstänkta fall kommer att hamna än högre. En initierad gissning pekar på ca 75 procent (se BRÅ Kansli PM 1983:8).

Dessa siffror om konkurser ger dock bara en del av den totala bilden. Den väsentliga andelen av dessa ekonomiska fallisemang (faktiska eller avsiktliga) torde försvinna på vägen genom uppgörelser om ackord eller på så sätt att bor-

genärerna av- eller nerskriver sina fordringar. Huvuddelen av dessa torde också avse andra skulder än skatter och avgifter.

Vad kan man då dra för slutsatser utifrån detta om storleken av de direkta ekonomiska överföringarna från fordringsägare och andra intressenter till de ekonomiska brottslingarna? Konkursmaterialet pekar på belopp i storleksordningen någon eller några hundra miljoner. De fordringar "som försvinner på vägen" torde vara minst lika stora.

Till detta skall slutligen läggas överföringarna till "den utåt skötsamma" kategorin av ekonomiskt brottsliga företag som sannolikt är av betydligt större omfattning än de till "den misskötsamma" gruppen. Den sammanfattande slutsatsen antyder överföringar av mer än någon miljard per år som direkt kan kopplas till ekonomiska brott. Det bör samtidigt understrykas att de faktiska siffrorna kan ligga åtskilligt högre än så. En systematisk genomgång av området ter sig således angelägen. Här finns ett väsentligt problem i samband med den ekonomiska brottsligheten som man hittills inte har beaktat.

V DEN EKONOMISKA BROTTSLIGHETENS ANGREPP PÅ DEN EKONOMISKA MARKNADEN

V.1 Samhällsekonomiska system och ekonomisk brottslighet

Den ekonomiska brottslighetens omfattning, former och konsekvenser är i väsentlig grad uttryck för den bakomliggande samhällsekonomin i stort. Ekonomisk brottslighet förekommer i alla ekonomiska system men genom att de grundläggande förutsättningarna varierar kommer också själva fenomenet att göra det.

En god illustration till detta ges om man jämför den ekonomiska brottsligheten i olika länder. När man diskuterar ekonomisk brottslighet i de socialistiska planhushållningsekonomierna är det i termer av de illegala marknader som uppstått för försäljning av begärliga och annars svåråtkomliga kapital- och konsumtionsvaror. En företeelse som vi f ö möter i Sverige och andra västländer i samband med ransoneringarna under och efter de båda världskrigen.

På samma sätt är det inte svårt att förstå - som vi påpekat tidigare - varför intresset för den ekonomiska brottsligheten i vårt land i så hög grad kommit att handla om dess angrepp på skattesystemet, eller varför man i t ex USA koncentrerat sig på de marknadsstörande effekterna.

Den svenska modellen bygger på att landet skall ha en marknadsekonomi med fri konkurrens. Någon fullständig frihet är det samtidigt inte fråga om (vare sig här eller på andra håll). Med hjälp av olika regelsystem och genom offentliga ingripanden försöker man bl a skapa viss jämvikt i maktförhållandena mellan de olika parter eller intressen som agerar på denna marknad. Detta för att i görligaste mån befordra ett konkurrensmoment som är till samtligas bästa. Låt vara

att det samtidigt kan utgöra ett hinder för en viss grupp eller i ett visst fall.

Den ekonomiska brottslighet som uppstår i ett sådant system kommer också att i hög grad bestå av olika försök att undgå dessa regler och andra begränsningar för att man på det viset skall skaffa sig fördelar framför sina medtävlare eller andra parter och intressen på marknaden.

Vad beträffar motiven för dessa regelöverträdelser eller illojala beteenden är det en populär vanföreställning att ekonomiska brottslingar alltid begår sina brott för att ytterligare öka sina redan stora vinster. Sådant förekommer förvisso men det torde vara lika vanligt - som vi sagt tidigare - att man gör det för att få verksamheten att gå runt eller för att över huvud taget kunna överleva på marknaden. Skadeverkningarna behöver heller inte vara mindre i de senare fallen. Bevekelsegrunderna för eko-brott täcker således hela skalan. Det som de har gemensamt är att de i viss mening är rationella utifrån sina skilda förutsättningar.

V.2 Ekonomisk brottslighet i en marknadsekonomi

Den ekonomiska brottsligheten är självfallet inte jämnt fördelad över olika marknader. Dels varierar den över tiden beroende på fluktationer i det grundläggande samhällsekonomiska klimatet. Dels påverkas den av den kontroll som man sätter in från samhällets sida. Dels är utbredningen av den olika stor inom olika branscher och för olika företag; vid ett givet tillfälle och inom ett visst ekonomiskt system.

Nationalekonomen Peter Bohm har för kommissionens räkning diskuterat tänkbara orsaker till de sist nämnda variationerna i ett ekonomiskt system som vårt. Hans granskning tar speciellt sikte på undandragandet av skatter och avgifter, men den

torde ha tillämplighet även på andra typer av överträdelser. Bl a följande faktorer är intressanta i sammanhanget.

(1) Företag med liten företagsledning (en- eller fåmanskontrollerade) har bättre förutsättningar att genomföra och dölja ekonomiska brott än företag med många personer engagerade i företagets ledning och administration. Hit skall också föras det faktum att det personliga incitamentet kan antas vara större än när företaget har ett stort antal ägare.

(2) Företag med en tekniskt enkel och föga omfattande produktionsapparat (utan särskild maskinpark, speciallokaler, särskilda behov av anslutning till elnät, vatten och avlopp o s v) har väsentligt lättare att dölja sin verksamhet och/eller dess verkliga omfattning än företag med motsatta egenskaper.

(3) Företag med många små underleverantörer, många korttidsanställda eller en i övrigt fragmenterad insats av varor och produktionsfaktorer, kan förväntas ha större förutsättningar att dölja vissa transaktioner från insyn än företag med få, stora och bestående underleverantörer m m.

(4) Företag med många små kunder kan på liknande grunder ha större möjligheter att genomföra brott än företag med få stora kunder. En orsak till detta är att en kund som själv gör stora inköp (och det gäller även leverantörerna under den föregående punkten) ofta själv är företagare och därför har ett intresse av att kunna redovisa sina inköp (försäljning).

(5) Företagare i en bransch eller en lokal miljö där omfattande ekonomisk brottslighet redan förekommer kan lättare påverkas att begå sådana brott än i den motsatta situationen.

Frånsett den moraliska påverkan som kan antas föreligga är ju förutsättningarna för konkurrens (och ekonomisk överlevnad) helt olika i de bägge fallen.

(6) Företag i branscher eller på orter där kontrollen är låg kan ha bättre möjligheter än när det omvända förhållandet råder (förutsatt att dessa är kända). Eftersom graden av kontroll samtidigt i hög grad kan vara styrd av den förväntade förekomsten av ekonomisk brottslighet (utifrån t ex de tidigare nämnda faktorerna) kan dessa senare förhållanden ge upphov till en mycket komplicerad faktiskt brottsstruktur i ekonomin (se Bohm, P., Den ekonomiska brottslighetens inverkan på konkurrensen, Stockholm 1983, stencil.

Dessa överväganden som dels "ligger i sakens natur", dels får stöd av utfallen vid olika kontrollaktioner, empiriska undersökningar etc, talar således för att utbredningen av den ekonomiska brottsligheten kan skilja sig avsevärt mellan olika branscher, typer av företag etc.

Branscher med många små företag där vart och ett har många underleverantörer/kunder, tekniskt mindre komplicerad verksamhet, stor rörlighet bland anställda o s v, kan således antas ha högre frekvens av ekonomisk kriminalitet. Motsatsen torde däremot gälla för branscher med mycket stora företag, speciellt om konkurrenterna är få och konkurrensen inte särskilt livlig.

V.3 Den ekonomiska brottslighetens effekter på den ekonomiska marknaden

Det kan ligga nära till hands att tro att den ekonomiska brottsligheten alltid får negativa konsekvenser för ekonomin. Riktigt så enkelt är det dock inte. En viktig faktor i det här sammanhanget är relationerna mellan den vita resp den svarta sektorn.

För det fallet att den svarta sektorn konkurrerar med den vita kommer i vart fall de samhällsekonomiska effekterna att bli negativa. När det svarta företaget tränger undan det vita (eller stjäl utrymme för det) inträffar bl a följande:
(1) Samhällets inkomster minskar genom bortfall av skatter och avgifter.
(2) Effektiviteten i ekonomin minskar med sänkt produktion och konsumtion som följd.
(3) De reala konsumentpriserna ökar av samma skäl och
(4) den genomsnittliga kvaliteten på konsumtionen försämras.
I denna konkurrenssituation kommer den svarta sektorn heller inte att ge någon ökad sysselsättning.

Detta kan däremot bli fallet i det läget att den svarta ekonomin inte konkurrerar med den vita. Här fungerar den svarta ekonomin på så sätt att den fyller outnyttjade resursfickor i den vita ekonomin. Verksamheter som inte kommit till stånd beroende på att t ex kostnaderna för att driva dem lagligt skulle varit alltför höga, kan genom att man väljer det svarta alternativet bli fungerande eller lönsamma. Förutsättningen är alltså att detta svarta arbete annars inte skulle ha kommit till stånd i den vita sektorn.

Problemfritt är det samtidigt inte. Ytterst är denna situation ett uttryck för brister i den vita ekonomin. Dessa kan ibland vara av en tillfällig eller övergående karaktär. Om en svart sektor byggs upp under tiden kan existensen av denna försvåra för den vita ekonomin då de samhällsekonomiska förutsättningarna förbättras. Till detta skall läggas det generella problemet med beroendet mellan olika branscher eller verksamheter. Om inte annat kan det av ekonomiskt-moraliska skäl vara svårt att ha en ekonomisk marknad där vissa svarta sektorer får tillåtas i kraft av **brister** i ekonomin i stort. Resultatet blir spänningar i det ekonomiska klimatet.

Att svarta verksamheter kan medföra fördelar för enskilda aktörer på den ekonomiska marknaden är emellertid ett faktum. Främst då för de företag och företagare som sätter sig över regelsystemet, men också för t ex de konsumenter som utnyttjar deras erbjudanden. Här finns ett flertal exempel inom tjänstesektorn; typ svarta hantverkare, svarta restauranger o s v. Vinsterna i de enskilda fallen betalas ytterst och främst av de som följer marknadens spelregler. Skadeverkningarna är dock långt ifrån enkla att följa i olika situationer.

Vad beträffar skadorna på marknadens konkurrensförhållanden har Bohm speciellt betonat skattebrottens betydelse. Genom att smita från skatter och avgifter gör man sig av med en väsentlig utgiftspost. Detta gäller självfallet i särskilt hög grad sådana branscher eller verksamheter som tillhandahåller tjänster eller till väsentlig del är uppbyggda på olika arbetsinsatser, och där lönekostnadsandelen är hög. Vad gäller dessa företag finns det också ofta andra incitament till ekonomisk brottslighet som följer av branschens eller företagens struktur (se Bohm, 1983 s 7).

Författaren pekar på bl a följande negativa konsekvenser för konkurrensförhållandena.

(a) Genom ekonomisk brottslighet får ineffektiva företag ökade möjligheter att överleva vilket delvis kan antas ske på bekostnad av hederliga och relativt effektiva företag. Eko-brotten kan på detta sätt dämpa den annars gynnsamma effekten av konkurrens och minska effektiviteten i ekonomin.

(b) Branscher med stora andelar svarta företag tenderar att ha svagare konkurrens, lägre utvecklingstakt, lägre produktkvalitet och en större prisspridning än branscher där ekonomiska brott sker utan att företagen söker dölja sin verksamhet eller existens.

(c) Genom att det föreligger stora skillnader i ekonomisk brottslighet mellan olika branscher (och eftersom vinsterna av ekonomiska brott på kort sikt främst kommer att tillfalla köparna i form av lägre priser) kan denna kriminalitet påverka de relativa priserna mellan olika varor och tjänster i ekonomin och därmed konkurrensen mellan branscher. Om vissa branscher helt smiter från skatter och avgifter medan andra inte alls gör det, kan dessa störningar av prisrelationerna bli betydande och innebära mycket stora avvikelser från den produktions- och konsumtionsfördelning som skulle ha gällt om enbart reala kostnader fått vara avgörande för de långsiktiga prisrelationerna.

VI EKONOMISKA BROTT SOM RIKTAR SIG MOT SAMHÄLLET, STATEN OCH MEDBORGARNA

VI.1 Ekonomisk fördelning, fördelningspolitik och samhällssolidaritet

Problemen med skattebortfall och omfördelning av skattebördan har ventilerats flitigt i samband med debatten kring den ekonomiska brottsligheten. Låt vara att man inte ägnat dem samma intresse i form av empiriska undersökningar. En aspekt som dock hamnat något i skymundan är de följdeffekter som detta får på samhällssolidariteten. Via angreppet på skattesystemet rubbar den ekonomiska brottsligheten - liksom olika former av annan skattebrottslighet eller skatteflykt - grundvalarna för den samhälleliga fördelningspolitiken.

En förklaring till att man varit mindre intresserad av dessa solidaritetsskador kan vara att de är av en annan ideologisk eller moralisk karaktär och inte enkelt låter sig värderas eller uttryckas i pengar.

Grunden till problemet utgörs av en skillnad mellan den dominerande fördelningsideologin å ena sidan och den faktiska ekonomiska fördelningen å den andra. Kännetecknande för det första värdesystemet är ett flertal egenskaper om vilka det råder en varierad grad av politisk enighet. Bland dessa värden, målsättningar, mål etc, kan följande nämnas:

Kravet på ekonomisk grundtrygghet för alla medborgare oavsett deras egen försörjningskapacitet. Om detta råder (i vart fall utåt) en hög grad av politisk enighet och det är också en materiell realitet i dagens svenska samhälle.

Ett stort mått av ekonomisk frihet i samhället. Bl a individens frihet att förvärva egendom, att tjäna hur mycket

(eller hur lite) pengar som helst, skapa förmögenheter etc. På denna punkt finns inga djupgående politiska motsättningar. Heller inga större samhälleliga hinder i form av lagar, kontroll o s v. I en idealistisk bemärkelse råder ett stort mått av frihet.

Samtidigt med denna "kapitalism i utgångsläget" för vi fram en målsättning om "ökad ekonomisk jämlikhet", d v s att skillnaderna mellan medborgarna i ekonomiskt hänseende inte får vara för stora, att de ekonomiska klyftor som uppstår i det första skedet skall överbryggas.

På den här punkten kan vi helt säkert tala om större variationer i de politiska åsiktsinriktningarna. Några konflikter är det dock inte fråga om. I vart fall inte inom den breda majoritet som representeras i riksdagen. Hos dem finns en minsta gemensam nämnare som vi skulle kunna kalla för "den ungefärliga jämlikhetens ideologi". Avvikelserna från denna följer den gängse vänster-högerskalan inom svensk politik. I detta avseende kan vi tala om gradskillnader mellan de stora politiska partierna liksom en olikhet vad gäller valet av medel för att skapa ett rättvist samhälle. Men knappast någon artskillnad och i vart fall inte i det politiska budskap som man öppet för fram.

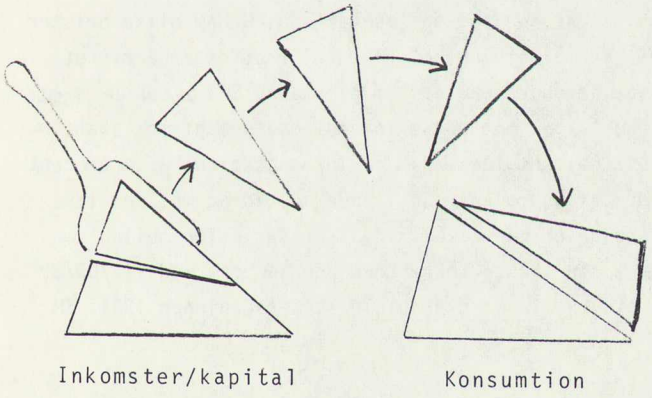
Mellan realiteten ekonomisk frihet, den därav betingade ekonomiska olikheten, och den delvis förverkligade målsättningen om ekonomisk jämlikhet, uppstår naturligt nog en spänning eller motsättning.

De ekonomiska skillnader mellan olika individer i samhället som vi får i utgångsläget - och som kan vara utomordentligt stora mellan enskilda fall - skall man i ett senare skede försöka minska genom olika ekonomisk-politiska åtgärder som vi sammanfattar under begreppet omfördelning.

Två viktiga led i denna politiskt styrda omfördelning utgörs av skatte- och avgiftssystemet (med dess delvis proprogressiva karaktär) som betalar den offentliga sektor som till väsentliga delar skall tillgodose olika behov hos människorna. Kostnaderna för den senare skall tas ut (så är det åtminstone tänkt) efter bärkraft men dess tjänster skall nyttjas på lika villkor, efter behov och oavsett hur mycket man bidragit med. En konsekvens av detta system är ekonomisk utjämning.

Det är också på dessa punkter som vi finner den relativt sett största politiska oenigheten. Konkret handlar den om marginalskatter och den offentliga sektorns storlek. Motsättningarna i dessa frågor tycks också ha ökat på senare år. I figuren nedan har vi försökt visa hur man avsett att denna omfördelning skall gå till (Fig VI.1).

Figur VI.1 Modell för ekonomisk omfördelning



"Tårtbiten" till vänster (inkomster/kapital) visar utgångsläget i den ekonomiska fördelningen. Mot den tjocka ändan har vi de individer som har stora ekonomiska resurser, mot den smala de med små. Utan omfördelning skulle tårtbiten

till höger (konsumtion) se ut som den till vänster. Möjligheterna att konsumera skulle vara direkt beroende av individens ekonomiska förutsättningar.

Det är här som den politiskt styrda omfördelningen är tänkt att träda i funktion. Likt "en ideologiskt övertygad tårtspade" - för att åstadkomma en högre grad av ekonomisk utjämning - skär systemet med skatter- och avgifter snett in i inkomst/kapitalbiten. En tjock bit mot den tjockare ändan, och nästan ingenting mot den smalare. Därefter vänds den utskurna biten 180 grader inom den offentliga sektorn och läggs på plats med sin bredare del mot smaländan på konsumtionsbiten. "De rikas" skatter och avgifter har så förvandlats till offentlig konsumtion, service och bidrag. Omfördelningen av resurserna från steg ett ger ökad jämlikhet i steg två.

Det är alltså på det här viset som man avsett att omfördelningen skall fungera. I realiteten visar det sig dock att utfallet inte är det som man väntar sig. Genom olika brister i skatte- och fördelningspolitiken blir effekterna mycket små. Enligt en undersökning som gjorts av SCB betalade femtedelen av hushållen med högst inkomst obetydligt mer skatt än den femtedel som låg lägst på inkomstskalan; 36,4 procent jämfört med 31,9 procent. Skillnaden i bidrag mellan olika inkomstkategorier var också ringa. En variation mellan 12 000/år i den lägsta inkomstgruppen jämfört med 11 700/år i den högsta (se Inkomstfördelningsundersökningen 1981, SM Be 1983, 4.1-3).

Bortsett från dessa faktiska brister av en (huvudsakligen) teknisk karaktär måste även endera av två ytterligare förutsättningar vara uppfyllda för att fördelningen skall bli den som man eftersträvar.

Den första är att man ansluter sig till den omfördelningsideologi som skall verkställas. De olika individerna (och speciellt de som har större resurser) finner sig villigt i att varierande andelar av deras ursprungliga tillgångar förs över till den offentliga sektorn för att även komma andra än dem själva till godo.

Den andra en perfekt fungerande kontroll. I denna situation är ideologin (graden av accepterande) av underordnad betydelse. Omfördelningen kan ändå genomföras och mot individens vilja om så krävs. Så långt om våra bakgrundsresonemang. Hur förhåller det sig då i verkligheten?

Tre förhållanden är centrala i detta sammanhang:

(a) Graden av idologiskt accepterande. (b) Effektiviteten i kontrollen. (c) De faktiska möjligheterna i olika grupper att undgå en omfördelning för det fallet att man inte gillar den.

Vad beträffar graden av accepterande av omfördelningen med hjälp av skatter och avgifter så är den dominerande inställningen, som den kommer till uttryck i debatten, att denna skulle ha minskat. Till stöd för den uppfattningen anförs olika undersökningar om skattefuskets omfattning och variationer över tiden (se ovan avsnitt II.3). Det är samtidigt värt att påpeka att det inte finns några enkla och entydiga besked på den punkten. Bl a Hanssons undersökningar av den svarta ekonomins storlek tyder istället på att denna skulle ha varit förhållandevis konstant under 70-talet (se Hansson 1981, Svensson s 62-63). Själv understryker han att det saknas seriöst, systematiskt underlag för det ofta framförda påståendet att den svarta sektorn växer.

Trots detta har man lagt fram olika förklaringar till denna hävdade försämring av skattemoralen. Ofta inspirerade av

den nationalekonomiska diskussion som först i USA (av bl a Gutman, Laffer och Tanzi). En orsak som man ofta pekat på är det ökade totala skattetrycket i även normala inkomstkategorier. En ökning som f ö är ett faktum. Den totala marginaleffekten från inkomstskatt, arbetsgivaravgift, moms och övriga direkta skatter samt inkomstberoende transfereringar har ökat från 48 procent år 1952 till 75 procent år 1980 för en konstant real inkomst på 60 000 kronor mätt i 1979 års penningvärde (se Svensson s 62-63).

Bland de ytterligare skäl som anförts är den relativa nedgången i ekonomin under senare år, ökningen av den offentliga sektorn och ett växande missnöje med dess omfattning och innehåll. Hur som helst med detta. Vad vi vet är att skattefusket eller skatteflykten är relativt utbrett inom befolkningen som helhet (där det samtidigt gäller små belopp i det genomsnittliga fallet) och speciellt i vissa kritiska grupper (se ovan avsnitt II.3).

En annan förklaring, som man inte talat särskilt mycket om, gäller fördelningsideologins politiska legitimitet. Möjligheterna att rent faktiskt undgå en omfördelning varierar för olika kategorier av befolkningen (beroende på bl a typen av yrke eller sysselsättning samt ekonomiska resurser) och är väsentligt större för de individer som har genomsnittligt stora ekonomiska resurser (se Magnusson s 81-84). Genom att det är de senare som skall ge de största bidragen till den ekonomiska omfördelningen är det också rimligt att tänka sig att det är just bland dessa som man finner de som har de starkaste motiven för att komma undan.

Vad vi samtidigt måste hålla i minnet är de grundläggande förutsättningarna av en ideologisk karaktär. Om man skall övertyga människor om jämlikhetsideologins fördelar är det

knappast god psykologi att börja med att demonstrera lockelserna hos dess motsats. De stora ekonomiska skillnaderna i utgångsläget ger istället starka argument för att man som individ skall försöka bevara sina ursprungliga ekonomiska resurser. Vi lever i ett samhälle med starka kommersiella intressen, med ett högt konsumtionstryck och en ofta uttalad beundran för individuell ekonomisk framgång. Det finns således väsentliga ekonomiska och ideologiska realiteter i vårt samhälle som talar mot samma samhälles solidariska fördelningsideologi.

Här skulle man kunna tänka sig att kontrollen fungerade som en tillbakahållande eller motverkande faktor. Detta är dock knappast fallet. Den mest omfattande kontrollen av skattesystemets efterlevnad sätts istället in mot de stora grupperna av löntagare i de ekonomiska mellankategorierna. På samma gång är det dessa grupper som har de minsta faktiska möjligheterna att undgå omfördelningen genom olika privata initiativ. Det är alldeles klart att den absoluta majoriteten av våra inkomsttagare vare sig har de ekonomiska resurser som krävs för s k skatteplanering, eller de kunskaper som gör dem attraktiva på den svarta marknaden. Hit hör bl a det stora flertalet av våra en och halv miljoner anställda i den offentliga sektorn, ca miljonen arbetare och tjänstemän inom tillverkningsindustrin samt den stora gruppen på en och en halv miljon pensionärer.

Om vi till sist ser på de olika möjligheterna att undgå omfördelningen genom att försöka undandra sig skatter och avgifter, är det två förhållanden som är mycket viktiga i detta sammanhang. För det första att den ekonomiska brottsligheten (med vår eller andra definitioner) endast utgör en del av ett större problem. För det andra att de olika och ofta alternativa möjligheterna att undgå skatt - varav ekonomisk brottslighet eller annan skattebrottslighet bara ut-

gör ett sätt - talar för att problemet inte kan betraktas enskilt utan måste ses i sitt större sammanhang. Det är inte meningsfullt att granska enskilda tillvägagångssätt. Om vi ordnar de olika tillvägagångssätten efter deras laglighet kan bl a följande konstateras.

För det första erbjuder vårt ekonomiska system en mängd fullt lagliga möjligheter att undgå eller minska sin beskattning. Dessa blir också fler ju större ekonomiska resurser man har och kräver inga särskilda strategiska åtgärder i form av skatteplanering eller liknande. Kapitalvinster och realisationsvinster är t ex skattemässigt privilegierade framför vanliga löneinkomster. Detta främst genom en kombination av skatteuttagens storlek i olika fall och avdragen för räntekostnader. Till detta skall läggas det förhållandet att den ekonomiska utvecklingen av bl a investeringar i aktier, obligationer och fast egendom varit mycket gynnsam under en lång följd av år (se Söderström, L., Kollektivismen är till de svagas nackdel, i SvD 10 feb 1984).

För det andra. För personer med goda ekonomiska resurser är möjligheterna att undgå skatt genom särskilda åtgärder (s k skatteplanering) utomordentligt goda. Vårt skattesystem är bl a tekniskt mycket komplicerat och rymmer ett stort antal tillfällen längs hela skalan av skatteminskande åtgärder; från en rimlig skatteplanering till en illojal skatteflykt.

För det tredje slutligen: Verksamhet eller arbete inom den svarta sektorn. Till denna grupp kan föras ett relativt utbrett skattefusk av mindre omfattning och mer tillfällig karaktär, mer renodlade fall av svart arbete inom speciellt vissa branscher eller näringar, samt kvalificerade fall av ekonomisk brottslighet inom ramen för företag. Samtidigt är det helt klart att den absoluta majoriteten av vår befolkning och våra inkomsttagare, vare sig har möjligheter till det eller rent faktiskt använder sig av något av dessa alternativ.

Några beräkningar av den sammanlagda ekonomiska effekten av dessa brister, eller avsteg från fördelningspolitiken har inte gjorts. Vad som finns är en ungefärlig vetskap om den svarta sektorns omfattning (i storleksordningen fem procent av BNP). Sammantagna måste självfallet verkningarna vara åtskilligt större än så, och den ekonomiska omfördelning som man i realiteten genomför är till väsentliga delar icke den som man avsett att genomföra. Och om vilken det således råder en betydande politisk enighet.

Tre förhållanden bidrar också till att öka de spänningar som detta medför (eller kan leda till).

Dels att möjligheterna till skatteminskande åtgärder av olika slag är ojämnt fördelade och klart störst i den resursstarka gruppen. Dels att omfördelningen samtidigt fungerar på den majoritet som befinner sig i det ekonomiska mellanskiktet. Dels och slutligen att dessa förhållanden är väl kända.

I massmedia kan vi således dagligen ta del av rader av exempel på hur våra rikaste medborgare betalar bråkdelar eller ingenting alls av sina inkomster i skatt. Dessa exempel varvas med beskrivningar av omfattande skattefusk eller skattebrottslighet inom olika branscher och företag. Den vanlige medborgaren har också egna ögon att se med och exempel på brister i fördelningspolitiken kan han sannolikt hitta i sin nära omgivning.

Om "exemplet" har den "makt" som man populärt påstår är konsekvenserna föga tilltalande och vi har t o m fått en diskussion om "skattesystemets orättvisor" som väsentligen handlar om det orättvisa i att människor har så olika möjligheter att skatteplanera eller helt enkelt smita från skatten. De samhälleliga skador som detta ger upphov till är utomordentliga allvarliga. Vi vill sammanfattningsvis kalla dem för solidaritetsskador och med det menar vi att de riktar sig direkt

mot det som varit det främsta kännetecknet för vårt land, nämligen den solidariska samhällspolitiken och de olika konkreta förhållanden och samhällsinstrument som är nödvändigt förbundna med denna.

Konsekvenserna är två och sammanhängande; ekonomiska och ideologiska. Dels urholkas de rent ekonomiska möjligheterna för en omfördelning och vi riskerar att åstadkomma en ökad ekonomisk polarisering med mycket stora skillnader mellan en liten och resursstark grupp och den stora majoriteten av medborgarna. Dels kommer grundläggande ideologiska värden att äventyras med bl a risk för starka politiska motsättningar och konflikter.

Att den ekonomiska brottsligheten icke ensam bär ansvaret för en eventuell utveckling i denna riktning torde klart ha framgått. Icke förty är den betydelsefull i sammanhanget genom att den utgör en (icke oväsentlig) del av problemet och ger den enklaste illustrationen till de större svårigheter som ligger under.

I våra kontrollpolitiska överväganden nedan har vi diskuterat olika sätt att angripa detta problem. Dels genom att försöka öka legitimiteten hos fördelningspolitiken och därmed det allmänna accepterandet av denna. Dels genom att ge kontrollverksamheten en annan inriktning än den som den nu har (se nedan avsnitt VII. 4).

VI.2 Skador i form av skattebortfall och omfördelning av skattebördan, minskad styrbarhet i ekonomin m m

Först ett klargörande av en definitionsfråga. När vi det följande talar om "staten" skall detta uttryck fattas i en

vid bemärkelse, nämligen som den överordnade organisation som måste till för att vi skall fungera som kollektiv, som medborgare, i en komplicerad tid. Vi har heller inte gjort någon skillnad mellan de funktioner som i ett administrativt hänseende kan vila på staten, landstinget eller kommunerna.

Om vi utgår från staten som angreppsobjekt är det främst fyra skador p g a den ekonomiska brottsligheten som är av intresse. Mellan dem finns också starka samband. För det första det skattebortfall som vi berört tidigare när vi diskuterat olika mått på den ekonomiska brottslighetens omfattning (se ovan avsnitt II.4). För det andra den icke avsedda omfördelning av skattebördan som grövre skattebrottslighet och annan skatteundandräkt ger upphov till. För det tredje den minskade styrbarheten i samhällsekonomin som följer av existensen av en svart sektor. För det fjärde de solidarietsskador som vi redan har varit inne på.

Enligt våra tidigare beräkningar ligger det årliga bortfallet av skatter och avgifter beroende på ekomisk brottslighet i storleksordningen 11-14 miljarder. Det totala bortfallet, om vi utgår från den svarta sektorn som helhet, är ungefär dubbelt så stort. I runda tal 25 miljarder per år och räknat på BNP för 1983.

Dessa siffror kan relateras till den offentliga sektorns inkomster av skatter och avgifter som f n uppgår till närmare 400 miljarder per år (för stat, landsting och kommuner sammantaget). Våra offentliga utgifter (stat, landsting och kommuner) är dock betydligt större; ca 500 miljarder. Efter övriga tillskott på inkomstsidan (inkomster av statens verksamheter etc) kvarstår ett underskott för den offentliga sektorn på 30-40 miljarder kronor som täcks genom lån.

Det aktuella skattebortfallet p g a ekonomisk brottslighet uppgår således till 3-4 procent av samhällets inkomster av skatter

och avgifter, resp 2-3 procent av de totala utgifterna. Dubblar vi dessa procentsatser får vi motsvarande mått (på ett ungefär) på hela den svarta sektorns betydelse.

Omräknat för landets samtliga ca sex miljoner inkomsttagare blir det genomsnittliga bortfallet per inkomsttagare och år, i runda tal 2 000 kronor p g a bortfallet genom ekonomisk brottslighet och ungefär det dubbla p g a den svarta sektorn som helhet.

Den enklaste tolkningen av detta ur omfördelningssynpunkt är att det sker en omfördelning (i de ovan redovisade storleksordningarn) från hederliga till ohederliga skattebetalare. Konsekvenserna i olika enskilda fall kan dock variera avsevärt beroende på skillnader i skattebörda, graden av hederlighet o s v. Att den icke avsedda omfördelningen är av den storleken att den får samhällsekonomisk betydelse är dock ställt utom allt tvivel.

Om vi kunde få bort den svarta sektorn och därefter använde hela den ökning av skatte- och avgiftsintäkterna som detta skulle ge till att sänka skatter/avgifter i den vita ekonomin skulle deras andel av BNP sjunka från ca 55 procent till ca 51 procent (se Hansson 1983, Svensson s 65).

Avslutningsvis något om de samhällsekonomiska svårigheter som följer av att den ekonomiska brottsligheten (liksom den svarta ekonomin i övrigt) minskar styrbarheten i ekonomin.

Problemet är kortfattat följande.

Från statens sida vidtar man fortlöpande olika åtgärder för att styra samhällsekonomin i stort. De mest kända exemplen på sådana åtgärder torde vara förändringar av räntenivån (diskontot) resp upp- eller nedskrivningar av den egna valutan

(revalveringar resp devalveringar). Avsikten med dessa ingrepp är att försöka förbättra den ekonomiska situationen i landet i olika avseenden; typ minska inflationen, öka exporten, minska arbetslöshet o s v.

För att åtgärder av det här slaget skall bli effektiva kräver de en hög grad av kunskap om det faktiska ekonomiska läget. Om inte riskerar man att förväntade effekterna av dem uteblir eller att de får andra konsekvenser än de som avsetts. I värsta fall att den situation som man försökt rätta till förvärras ytterligare.

Det väsentliga beslutsunderlaget i sådana här sammanhang utgörs av de s k nationalräkenskaperna, och det som vi kallar för den svarta ekonomin fungerar i det här avseendet som en okänd faktor. Ju större den svarta ekonomin är, desto större blir också de risker som är förenade med att utgå från den vita (kända) ekonomin när man skall genomföra olika styråtgärder. Det bör också påpekas att redan en svart ekonomi i storleksordningen 5-10 procent är kritisk och tillräcklig för att rationaliteten i besluten skall äventyras.

Som exempel på konkreta fel kan nämnas underskattningar av BNP och tillväxten i BNP (och därmed av samhällsekonomins faktiska styrka), samt överskattning av inflation och arbetslöshet.

Problemet har påpekats av flera moderna ekonomer (bl a Feige) och anförts som en tänkbar eller t o m trolig förklaring till att olika ekonomiska prognosmodeller visat en tendens att fungera sämre än tidigare. Den stora faran - det som ligger i farans riktning - är att när den svarta ekonomin passerat en viss gräns kan vi hamna i det läget att ekonomin i stort inte låter sig påverkas av övergripande ekonomiska styrmedel av det slag som vi använder oss av. Konsekvenserna i en sådan

situation är självfallet svåra att överskåda men det finns mycket som talar för att just ett ekonomiskt system som vårt skulle drabbas av både omfattande och långsiktiga skador.

VI.3 Internationella och relativa jämförelser av den ekonomiska brottslighetens betydelse

Utifrån kommissionens kontrollpolitiska perspektiv är det också nödvändigt att göra en relativ värdering av den ekonomiska brottslighetens skadlighet. Vi har gjort två sådana jämförelser. För det första har vi jämfört den ekonomiska brottsligheten med den traditionella egendomsbrottsligheten. Det är den jämförelse som ligger närmast till hands.

För det andra har vi jämfört den svarta sektorns storlek i olika länder. Vi har inte kunnat göra det för den ekonomiska brottsligheten då det jämförelseunderlaget saknas men de svarta marknaderna kan ändå ge en fingervisning om variationerna i det första fenomenet. Problematiken är ju också densamma till väsentliga delar.

Först förhållandena i Sverige: Vår kunskap om den traditionella brottslighetens kostnader är större än för andra brottskategorier, t ex ekonomiska brott. De brott som främst blir aktuella här utgörs av stölder, skadegörelse och sådana (i regel enkla) bedrägerier som inte inryms under begreppet ekonomisk brottslighet. Detta sammanhänger med att skadeverkningarna vid dessa brott huvudsakligen har en ekonomisk karaktär vilket underlättar en jämförelse med eko-brotten. Som kostnadsmått har vi för enkelhetens skull använt de omedelbara kostnaderna (typ; värdet av det stulna godset). Att också jämföra följdkostnaderna och kontrollkostnaderna för de olika brotten är inte möjligt p g a bristen på jämförelseunderlag.

Enligt anmälningsstatistikens godsvärdesuppgifter uppgick de omedelbara kostnaderna för brott mot 8 kap BrB (stölder)

till 719 miljoner under 1979. I dessa uppgifter ingår biltillgrepp till ett värde av 229 miljoner. I normalfallet återfås dock stulna bilar inom en kortare tidsrymd. Efter korrigering för detta faktum minskar de omedelbara kostnaderna till ca 500 miljoner kronor (se Rättsstatistisk årsbok 1980, s 20).

Godsvärdesstatistiken ger dock bara den del av sanningen som kommer till myndigheternas kännedom. Till dessa värden skall läggas den dolda brottsligheten. Enligt olika specialundersökningar om den dolda brottslighetens storlek och struktur tyder detta på att de omedelbara kostnaderna för den faktiska stöldbrottsligheten f n uppgår till 2-3 miljarder per år.

Knutsson har (på uppdrag av rikspolisstyrelsen) skattat den kostnad som skadegörelsen åsamkat landets kommuner, kommunala bolag och stiftelser till minst 100 miljoner år 1976. Persson har gjort motsvarande beräkningar avseende 1974 och skadegörelser riktade mot landets samtliga hushåll. De omedelbara brottskostnaderna ligger här i storleksordningen några tiotal miljoner per år (se Knutsson, J., Vandalism kostar kommunerna minst 100 miljoner kr/år, i BRÅ apropå 1978:1, s 18-23, Persson, L.G.W., Offer för tillgrepp, skadegörelser och våld - en redovisning av 1974 års offerundersökning, Promemoria från SCB 1977:7, Stockholm 1977).

En initierad gissning avseende de aktuella förhållandena under ett år och för skadegörelsebrotten som helhet, pekar på omedelbara brottskostnader i storleksordningen 500 miljoner.

Vad beträffar bedrägeribrotten (bedrägerier, förskingring, gäldenärsbrott) finns det vissa uppgifter om den synliga brottsligheten, dels vissa specialundersökningar avseende bedrägerier med bostadsbidrag, checker, konto- och kreditkort o s v.

De faktiska brottskostnaderna för sådana eklare bedrägerier (undantaget sådana som faller under definitionen av ekonomisk brottslighet samt skattebedrägerier) kan på samma sätt som ovan skattas till några hundra miljoner per år och f n.

Sammantaget skulle detta innebära att de omedelbara brottskostnaderna för den traditionella egendomsbrottsligheten uppgår till, i runda tal, drygt tre miljarder per år (för referenser hänvisas till Rättsstatistisk årsbok 1979, s 17-27, Rättsstatistisk årsbok 1980, s 17-18.

Siffrorna ovan kan relateras till de omedelbara brottskostnaderna för den traditionella brottsligheten p g a skatte- och avgiftsbedrägerier där bortfallet av skatter och avgifter f n uppgår till 11-14 miljarder per år. Till detta kan läggas de direkta kostnader som drabbar fordringsägare och andra intressenter och som uppgår till mer än en miljard. Den sammanfattande slutsatsen blir att kostnaderna för den ekonomiska brottsligheten är minst fem gånger så stora som för den traditionella egendomsbrottsligheten. Detta om beräkningarna begränsas till omedelbara kostnader och till de kostnader av ekonomisk karaktär som det huvudsakligen är fråga om i båda fallen.

I debatten om vårt skattesystem framförs ofta påståendet att Sverige skulle ha den största svarta sektorn i västvärlden. Orsaken skulle främst vara att söka i vårt höga skattetryck och speciellt de höga marginalskatterna. Enligt en teori av den amerikanska ekonomen Laffer kommer nämligen individen att vid ett högt skattetryck försöka undvika att betala skatt; dels genom att minska sin arbetsinsats och istället ägna sig åt olika fritidsaktiviteter, dels genom att söka sig från den vita och till den svarta sektorn (se Perspektiv på budgetunderskottet. Del I, i Ds B 1982:9, s 70-74).

Bl a den svenske ekonomen Johan Lybeck har anfört dessa resonemang som en förklaring till att Sverige skulle ha en mycket stor svart sektor. Till stöd för det senare påståendet anför han en undersökning av Frey & Weck.

> "Enligt en vederhäftig bedömning hade Sverige redan 1978 den största svarta sektorn i västvärlden, över 13 procent av bruttonationalprodukten, BNP.
>
> Vi skulle således ha passerat Italien som hade ca 10 procent. Vi ser också ..... att det finns ett klart samband - inte oväntat - mellan skattetryckets höjd (i olika länder) och den svarta sektorns storlek"
>
> (cit Lybeck, J., Chockhöj den skattefria avkastningen, i SvD den 21 jan 1984).

Den åberopade undersökningen innehåller en jämförelse av den svarta sektorns storlek i 17 OECD-länder. Enligt resultaten hamnar Sverige högst med en svart sektor på 13 procent. Den svarta sektorns genomsnittliga storlek ligger på 8,5 procent och lägst hamnar Japan med en svart sektor på 3,9 procent (se Frey, B.S. & Weck, H., The Hidden Economy as an Unobserved Variable, Institute of Empirical Economic Research, University of Zurich, juni 1982, stencil. Jmf de Grazia, R., Le travail clandestin, Rapport från ILO, aug 1983).

Resultaten av denna undersökning skiljer sig dock avsevärt från de som erhållits vid andra studier. Den skattning som gjorts av den svarta ekonomins omfattning i det svenska fallet är också unikt hög (jmf t ex Hanssons beräkningar som hamnar kring 4-5 procent av BNP). Resultaten måste därför betraktas med stor tveksamhet. Speciellt som det är fråga om en skattningsmetod som tidigare inte använts, och där de använda data har låg tillförlitlighet i väsentliga stycken.

Enligt en sammanställning som redovisats av Svensson (1983) skulle den svarta ekonomin i Sverige snarare ligga lägre än på många andra håll som USA, Canada, Belgien o s v. En sammanfattande genomgång av undersökningar om den svarta sektorns storlek på olika håll i västvärlden tyder på att Sverige storleksmässigt ligger någonstans i mitten på skalan, d v s lägre än länder som t ex USA, Canada, Italien men högre än t ex Västtyskland, Schweiz, Japan eller Norge (se Svensson, s 60-ta, Frey & Weck, s 24-28).

VII KONTROLLPOLITISKA ÖVERVÄGANDEN

VII.1 Allmänna kriminalpolitiska utgångspunkter

De åtgärder som man från samhällets sida sätter in för att bekämpa brottsligheten har olika innebörd och avser olika nivåer i det kriminalpolitiska arbetet. Efter deras huvudsakliga syften kan man ordna dem i följande åtgärdsstruktur.

(a) förebyggande åtgärder
(b) förhindrande eller försvårande åtgärder
(c) utredande åtgärder
(d) reglerande åtgärder

Kännetecknande för den ideala kriminalpolitiken är ett stort inslag av åtgärder som är förebyggande i den meningen att de undanröjer de grundläggande materiella orsakerna till att brott begås. Till följd av en sådan åtgärd kommer brottet och dess negativa verkningar naturligt att utebli och det blir aldring aktuellt att ta samhällets eller andras resurser i anspråk för att utreda det och försöka reparera de skador som det gett upphov till.

Med tanke på de stora fördelar som de förebyggande åtgärderna erbjuder kan det förefalla märkligt att de är så sällsynt förekommande inom det kriminalpolitiska arbetet som de faktiskt är. Detta gäller f ö inte bara i Sverige utan i (minst) lika hög grad på andra håll. Skälen är samtidigt enkla och självklara. De orsaker som är aktuella har ofta en samhällelig karaktär och deras effekter är inte entydigt onda. Tvärtom är det på det viset att de flesta orsaker av det här slaget har övervägande positiva konsekvenser, och att de har tillskapats, utvecklats och bevarats av just de skälen. Det klassiska exemplet är den moderna kriminaliteten (och speciellt trafikbrotten) som kan ses som ett naturligt resultat

av industrialismen och de olika teknologiska landvinningarna under detta utvecklingsskede.

Den rationella kriminalpolitiken i ett modernt samhälle erbjuder sällan några enkla val i den meningen att man genom politiska beslut kan undanröja brottslighetens materiella förutsättningar. Det som vi sammanfattningsvis kallar för brott kan ofta ses som icke önskvärda biverkningar av en i stort önskad utveckling.

Mot den bakgrunden är det heller inte svårt att förstå varför en så stor andel av de kriminalpolitiska åtgärder som vi ofta felaktigt betecknar som förebyggande, i själva verket handlar om att förhindra eller försvåra olika lagöverträdelser. Och att detta skall ske inom en redan given och av andra skäl betingad samhällsstruktur.

För att ett brott skall komma till stånd krävs i vart fall tre nödvändiga faktorer: För det första en presumtiv gärningsman. För det andra ett brottsobjekt (offer, tillfälle). För det tredje avsaknad av effektiva brottsavhållande moment (brottsskydd etc).

Den mer grundläggande kampen mot kriminaliteten har inriktats på att förhindra eller försvåra brott genom att utesluta eller avlägsna en eller flera av dessa nödvändiga komponenter.

Detta arbete har huvudsakligen bedrivits efter två linjer.

För det första den kategori av åtgärder som representeras av det tekniska brottsskyddet. Dessa täcker en vid skala av konkreta exempel med det gemensamma syftet att säkra tänkbara brottsobjekt mot angrepp; allt ifrån sjutillhållarlåsen på vårra dörrar till de behörighetskoder som krävs för att man skall vinna tillträde till datoriserade informationssystem.

För det andra det traditionella instrumentarium som finns att tillgå inom det straffrättsliga normsystemet (med dess till sanktioner kopplade förbud) och den kriminalpolitiska kontrollbyråkrati som främst skall svara för reglernas efterlevnad (polis, åklagare, domstolar, påföljdsverkställande myndigheter).

Medan den första typen av åtgärder huvudsakligen kommit att utnyttjas av privata intressenter som vill förbättra skyddet av sin egendom har samhället koncentrerat sina insatser till det senare området. Här handlar det heller inte så mycket om det direkta skyddet av brottsobjekt utan systemet tar i första hand sikte på de faktiska och presumtiva gärningsmännen. Dels är det förebyggande i den meningen att straffrättsliga normer och kontroll avhåller människor från att begå brott. Dels har det förhindrande eller försvårande effekter genom t ex polisens övervakande verksamhet. En stor del av de resurser som används inom kontrollapparaten går dock åt till att utreda brott som redan har inträffat samt att försöka reglera de skador av skilda slag som dessa gett upphov till.

Det är självfallet olyckligt att det samhälleliga kriminalpolitiska arbetet i så hög grad reducerats till en handläggning av historiska faktum. I och med att brottet har inträffat är ju skadan redan skedd och de utredande resp reglerande funktionerna inom rättssystemet är dessutom långt ifrån fullständigt effektiva. Den låga uppklaringen utgör ett problem. De små möjligheterna för brottsoffer och andra att få ens ekonomisk kompensation för de skador de drabbats av, ett annat. Och detta gäller inte minst vid de ekonomiska brotten.

När man talar om dessa brister i det kriminalpolitiska arbetet brukar de vanliga invändningarna grunda sig på de allmänpreventiva resonemangen. Bl a pekar man på den återkoppling till de mer grundläggande nivåerna av en förebyggande, förhindrande eller försvårande karaktär, som följer av de utredande och reglerande verksamheterna.

De senare argumenten har i sin tur varit föremål för stark kritik. Speciellt när det gällt den ekonomiska brottsligheten har man således hävdat att upptäcktsriskerna i regel är små, eller t o m försumbara, och att det repressiva (brottsavhållande) inslaget dessutom i praktiken är mycket ringa vid det relativa fåtal fall som kommer till myndigheternas kännedom.

Man har också betonat de risker som är förenade med att straffrättsliga normer blir "hängande i luften", d v s att det i realiteten saknas möjligheter att kontrollera deras efterlevnad. Bortsett från att sådan lagstiftning får karaktären av rena symbolhandlingar eller ideologiska manifestationer från lagstiftarens sida, kan den också leda till en urholkning av den allmänna respekten för normsystemet.

Tyvärr kan man inte enkelt bortse från de allt vanligare påståendena om "inflation i lagar" eller "lagstiftningsraseri". Det ligger således en uppenbar fara i att lagstiftning (lagskrivning) är ett så pass enkelt och billigt instrument i det större kriminalpolitiska sammanhanget. Den kontroll som nästan alltid måste till är betydligt mer komplicerad och många gånger dyrare. Samtidigt finns det anledning att vara försiktig med alltför långtgående slutsatser utifrån detta och särskilt på två punkter.

Skall man säga något enkelt och sammanfattande om straffbudens vara eller icke vara, så torde det i vart fall bli att de sällan har tillkommit utan skäl och att de i normalfallet har en brottsavhållande effekt genom sin blotta existens. Låt vara att den kan vara ringa i många fall och kanske fungerar bäst på grupper och personer som är mindre intressanta i det sammanhang som man avsåg att reglera.

Man skall också akta sig för att generellt underkänna kontrollinstrumentet med hänvisning till att den faktiskt existerande kontrollen fungerar dåligt. Det senare är mindre intressant. Avgörande blir istället om det är möjligt att åstadkomma en effektiv kontroll och om det är värt priset att göra det.

Vad gäller de ekonomiska brotten finns det t ex mycket som talar för att de allmänpreventiva grundtankarna borde ha en hög grad av tillämplighet. Självfallet förutsatt att upptäcktsriskerna (eller rättare sagt upplevelsen av dem) blir så pass höga att straffbuden ses som en realitet. Här är det således fråga om rationella gärningar där gärningsmannen har god tid att fundera över konsekvenserna av olika handlingsalternativ och där han i regel också har möjlighet att agera på olika sätt. I dessa avseenden skiljer sig den ekonomiska brottsligheten från många traditionella brott (och speciellt våldsbrotten) som i en betydligt högre grad styrs av tillfälliga impulser, "akuta" omständigheter i den aktuella situationen etc.

Det är naturligtvis otänkbart att ett så komplicerat samhälle som vårt skulle kunna fungera utan ett ganska stort mått av rättsregler och kontroll. Dels är det högteknologiska samhället "storkonsument" av rättsliga regleringar, det ligger i detta samhälles natur. Dels, och inte minst, leder våra ökade krav på individuella fri- och rättigheter till en omfattande och ofta detaljerad lagstiftning, beroende på bl a det förhållandet att människorna i vårt samhälle har olika makt och olika resurser.

De svagares "rätt till frihet" påfordrar således i regel inskränkningar i starka ekonomiska eller andra intressen

och det fredliga sättet att lösa sådana motsättningar är genom lagstiftning och kontroll. "Inflationen i lagstiftning" är förvisso inte något specifikt svenskt problem. Den är ett kännetecken för, och samtidigt ett dilemma i alla högt industrialiserade stater med krav på ett demokratiskt styrelseskick och ekonomisk, politisk och social rättvisa. Den är också ett uttryck för det sätt på vilket man valt att arbeta för att förverkliga dessa mål, nämligen genom fredligt reformarbete.

Varje betraktelse av mängden lagstiftning under olika tider och i olika samhällsskick, som inte tar hänsyn till det bakomliggande samhällets struktur och styrelseskick riskerar att hamna i svåra felslut. Antalet lagar i sig är föga intressant och att ta ett stort antal lagar som tecken på allvarliga brister i ett samhälle vittjar knappast om några särskilda komparativa juridiska insikter. Diktaturernas kännetecken är således det omvända förhållandet, avsaknaden av preciserad lagstiftning.

Icke förty, och av bl a de skäl som vi redovisat ovan, bör speciellt den straffrättslige lagstiftaren visa återhållsamhet. Det finns ett starkt argument mot straffrättslig lagstiftning och kontroll som ligger just i deras repressiva karaktär. De lagar och sanktioner som vi sätter in för att bekämpa brottsligheten får självfallet aldrig utgöra ett större hot än de brott mot vilka de skall användas. Tvärtom skall här finnas goda marginaler och det repressiva straffrättsliga instrumentet representerar alltid den sista lösningen.

Så långt det är möjligt - "och allt annat lika" - bör insatserna mot den ekonomiska brottsligheten (liksom annan kriminalitet) därför inriktas på att finna sådana åtgärdsalternativ som är av en mer grundläggande karaktär. Förebyggande åtgärder utgör det ideala fallet, men även förhindrande eller försvårande

åtgärder är att föredra framför sådana som syftar till att utreda och reglera redan begångna brott. Det repressiva momentet kan ju med visst fog betraktas som en eftergift och man bör i görligaste mån verka för sådana förhållanden att det inte behöver tillgripas.

Oavsett åtgärdsnivån är det också angeläget att de åtgärder som sätts in är riktade mot de ekonomiska aktivitetet eller andra inslag som är problematiska i sammanhanget. Straffrättslig lagstiftning och kontroll skall sträva efter hög precision och det får inte vara på det viset att de utgör ett hinder för sådana verksamheter eller grupper som ligger vid sidan av problemet, t ex den stora majoriteten av hederliga företag.

För det fallet att åtgärderna kräver lagstiftning och/eller ingrepp i kontrollapparaten måste ytterligare avvägningar göras. Väsentliga är bl a följande.

För det första att lagstiftningsåtgärder alltid betraktas i samband med den kontroll som de kommer att kräva för att kunna fungera på det sätt som varit lagstiftarens avsikt. Om utsikterna till en effektiv kontroll saknas utgör detta ett avgörande argument även mot lagstiftningsåtgärden. Helt bortsett från att den senare kan ha hög relevans i sig.

Utfallet av kontrollen måste självfallet vara betydligt högre än kontrollkostnaderna. Samtidigt är vi givetvis medvetna om att det inte är någon lätt uppgift att bestämma dessa storheter. I tveksamma fall bör därför detta förhållande ses som ett skäl som talar mot den eller de åtgärder som är under övervägande.

I valet mellan en överordnad samhällelig kontroll (och speciellt en sådan av en repressiv karaktär) samt interna kontrollåtgärder inom branscher, s k självsanering etc,

bör man stödja alternativ av den senare typen så långt det låter sig göras inom de ramar som gäller för den kriminalpolitiska verksamheten.

VII.2 Speciella problem vid kontrollen av ekonomisk brottslighet

Samhällets åtgärder mot brottsligheten brukar sällan höra till de stora politiska tvistefrågorna. Självfallet finns det skillnader mellan de politiska partierna (enligt det gängse mönstret och där kraven på mer repressiva åtgärder i regel kommer från höger på den politiska skalan) men vanligen är dessa av mindre betydelse och vad beträffar de stora dragen i denna politik tycks man vara överens om såväl mål som medel. Mer än något annat präglas efterkrigstidens kriminalpolitik av en historisk kontinuitet om man ser till åtgärdernas konkreta innehåll, och en frånvaro av djupare ideologiska motsättningar. Det är således fråga om gradskillnader, inte artskillnader.

I dessa avseenden utgör den ekonomiska brottsligheten ett intressant undantag. Dels kännetecknas synen på själva problemet av större politiska skiljaktigheter än vad som annars är fallet. Dels är de politiska attityderna ofta omvända i förhållande till den inställning som man möter till brottsligheten i övrigt. Det hårdaste politiska motståndet vad gäller skärpta åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten kommer således från moderaterna. Det parti som i andra kriminalpolitiska sammanhang - som t ex den traditionella brottsligheten eller narkotikabrottsligheten - sedan lång tid tillbaka intagit de mest profilerade ståndpunkterna i den kontrollerande och repressiva riktningen.

Följande exempel är illustrativt (och listan över identiska eller liknande fall kan göras betydligt längre än så).

Våren 1981 föreslog en knapp borgerlig majoritet i justitieutskottet avslag på samtliga 30 motionsyrkanden i sju olika motioner - därav flera partimotioner - med krav på ökade insatser mot den ekonomiska brottsligheten som lagts fram av den socialdemokratiska minoriteten (se Heckscher, s 23). Inom det kriminalpolitiska området har den ekonomiska brottsligheten förvisso fungerat som en politisk vattendelare.

Mot bakgrund av de olika kriminalpolitiska problemens relativa allvarlighetsgrad, och det faktum att den ekonomiska brottsligheten gäller större ekonomiska och samhälleliga värden än vad någon annan brottskategori ens kommer i närheten av, kan det vara svårt att förstå varför man speciellt inom det moderata lägret ofta visat en ambivalent inställning eller t o m aktivt motsatt sig olika åtgärder mot problemet.

Förklaringarna till detta kan vara flera. En tänkbar orsak är att man inte delar den tidigare uppfattningen utan anser att andra brottstyper är mer allvarliga. En annan att man vänder sig mot de åtgärder som föreslagits p g a att dessa skulle vara mindre lämpliga i en eller annan bemärkelse. I den allmänna debatten har man också pekat på att själva fenomenet är "nytt" (eller rättare sagt "nyupptäckt") och att det ännu inte hunnit slå igenom i det allmänna rättsmedvetandet på samma sätt som t ex de traditionella brotten. Också problemets komplicerade karaktär har nämnts som ett skäl som kan ha bidragit till detta. Bl a stämmer ekonomiska brott och brottslingar ofta dåligt överens med den etablerade bilden av kriminaliteten och lagöverträdarna.

Det är således fråga om brottslighet av en intellektuell karaktär som ofta sammanhänger med fullt lagliga eller t o m samhälleligt önskvärda verksamheter. Gärningsmännen är inte sällan respekterade medborgare med stora ekonomiska och andra resurser.

Genom att eko-brotten i så hög grad framställts som angrepp på skatte- och avgiftssystemen - vilket ger en missvisande beskrivning - har de säkert också fjärmats från den privata intressesfär (och de angrepp på denna) som den vanlige medborgaren upplever som särskilt angelägen. Det ter sig heller inte särskilt osannolikt att det relativt utbredda missnöjet med skattesystemet i stort kan ha fått den bieffekten att det på visst sätt legitimerat olika överträdelser av skattelagstiftningen. Bl a talet om de höga marginalskatterna som den avgörande förklaringen till skattefusk och skattebrott kan peka i den riktningen. Oavsett dess relevans i sak, som ju är omstridd och i vart fall återstår att leda i bevis, torde förklaringen i sig vara kriminalpolitiskt originell. Vid de tillfällen då rätten till privat egendom lanserats som stöldkriminalitetens innersta orsak har detta etiologiska synsätt rönt beklagande huvudskakningar och tillskrivits upphovsmännens extrema politiska uppfattning. Så icke den analoga tesen om marginalskatterna som istället blivit speciellt omhuldad bland flera av de mest kritiska rösterna i det första fallet.

Viktigare än dessa åsikter och spekulationer - som mer än på något annat kan återföras på frågor om rättssystemets varierande legitimitet och där underlaget i sak vare sig är uttömmande eller ostridigt - är de politiska och sociala motsättningar som aktualiseras av kampen mot den ekonomiska brottsligheten.

Åtgärderna mot den ekonomiska brottsligheten riktar sig naturligt mot helt andra och betydligt starkare intressen än vad kriminalpolitiken traditionellt har gjort. I det senare fallet är det på det viset att en stor del av de kriminalpolitiska resurserna har tagits i anspråk för insatser mot mycket små, speciella och, som grupper betraktade, utslagna befolkningsandelar. Utan att göra sig skyldig till någon större överdrift kan man säga att sett till de rättsvårdande myndigheternas arbetsbörda, handlar det om vår tids trasproletariat.

Däremot inte vid den ekonomiska brottsligheten där udden istället vänds mot företag och enskilda med betydligt större resurser än befolkningen i gemen, eller t o m mot brister i det ekonomiska systemet. Åtgärderna mot den ekonomiska brottsligheten har klara politiska implikationer, precis som deras traditionella motsvarighet fast i omvänd riktning.

Detta faktum kan också avläsas i de skilda reaktioner som åtgärdsförslagen har mött från olika politiska och ekonomiska intressegrupper. Ända sedan arbetet inleddes för snart tio år sedan kan man således se ett bestämt mönster i både remissvaren och vid den politiska handläggningen av förslagen. Detta gäller AMOB-gruppens förslag från våren 1977 lika väl som de som senare lagts fram av BRÅ, andra myndigheter eller utredningar på området och inte minst kommissionen.

Bland de ekonomiska organisationerna är arbetstagarnas representanter, LO, TCO och de fackförbund som avgett yttranden, nästan genomgående positiva till de åtgärder som presenterats. Konkret handlar det ju om olika skärpningar av de tidigare insatserna (typ utökad lagstiftning, förstärkta kontrollresurser) och mot dessa har man sällan något att erinra. I den mån man framför kritik är den ofta av den innebörden att förslagen inte går tillräckligt långt. Arbetstagarorganisationerna har alltså fungerat som en pådrivande kraft.

Från arbetsgivarsidan (SAF, olika bransch- och företagarorganisationer) intar man dock redan från början en betydligt mer tveksam hållning. Ganska snart, i och med att utredningsarbetet kring den ekonomiska brottsligheten intensifieras, skärps också attityderna och på senare år har man i regel varit negativ till de förslag som lagts fram. I sina remissvar betonar man istället behovet av ytterligare utredningar innan man fattar några beslut. Man uttrycker

farhågor för att åtgärderna mot den ekonomiska brottsligheten kan komma att ske till priset av att kampen mot den traditionella brottsligheten blir eftersatt, att den utökade kontrollen kommer att drabba även oskyldiga o s v, o s v. Det återkommande och övergripande argumentet är de risker ur rättssäkerhetssynpunkt som åtgärderna mot den ekonomiska brottsligheten påstås medföra.

De förhållningssätt man möter hos de politiska partierna visar på samma slags skillnader och motsättningar som mellan arbetsmarknadens parter. Socialdemokraterna och VPK spelar i regel den aktiva pådrivande rollen medan de borgerliga partierna visar en mer avvaktande inställning eller motsätter sig förslagen och där det mest uttalade avståndstagandet kommer från moderaterna. Även argumentationen är ofta likartad. Socialdemokraterna, VPK och arbetstagarrepresentanterna visar i allt väsentligt samma grundsyn. Likaså arbetsgivarorganisationerna och speciellt moderaterna. Sambanden mellan de politiska partierna och de ekonomiska organisationerna är starka och förväntade, och i den meningen utgör den ekonomiska brottsligheten en betydligt bättre illustration till den ekonomiskt-politiska debatten, än till den kriminalpolitiska.

Under den borgerliga regeringstiden tillsätts visserligen ett stort antal utredningar om ekonomisk brottslighet (som vi påpekat inledningsvis) men det är förvånansvärt få av de framlagda förslagen som omsätts i praktiska åtgärder och i den ursprungliga form som man stannat för inom utredningarna. I förhållande till den kriminalpolitiska utredningsverksamheten i övrigt kan man här iaktta en skillnad av den innebörden att andelen åtgärdsförslag som realiseras är mindre när det handlar om ekonomisk brottslighet än tex traditionell brottslighet eller narkotikabrottslighet. I de fall där förslagen genomförts har den politiska majoriteten också ofta stannat för andra och "mildare" varianter

än dem som framfördes på utredningsstadiet. Även detta innebär en avvikelse jämfört med annan kriminalpolitisk utredningsverksamhet där det således inte är ovanligt att de politiska instanserna istället skärper åtgärder som föreslagits av utredningar. Sammantaget utgör dessa skillnader en logisk konsekvens av de större politiska motsättningar som präglar frågan om den ekonomiska brottsligheten.

I detta sammanhang finns det skäl att fundera över om den tveksamhet - eller t o m rädsla - som de borgerliga partierna och arbetsgivarrepresentanterna givit uttryck för, är befogad. Utgör åtgärderna mot den ekonomiska brottsligheten ett hot mot rättssäkerheten? Frågan är utomordentligt viktig och delvis empirisk. I det följande avsnittet har vi därför dels diskuterat de grundläggande rättssäkerhetsproblem som aktualiseras av kampen mot den ekonomiska brottsligheten, dels försökt utreda vad de olika åtgärderna i realiteten har betytt i form av rättsliga ingripanden, utökad kontroll etc. Här har vi också gjort olika relativa jämförelser med andra brottskategorier och med den kriminalpolitiska kontrollapparatens arbete i stort (se nedan avsnitt VII.3).

I detta avsnitt finns det dock anledning att avslutningsvis ta upp två spörsmål som sammanhänger med den allmänna kontrollproblematiken utan att för den skull handla om rättssäkerheten.

Den första frågan gäller representativiteten hos de åsikter som uttryckts av olika företagarorganisationer och politiska partier. Den andra avser en internationell jämförelse av kontrollen av den ekonomiska brottsligheten, ett problem som vi berört tidigare (se ovan avsnitt III.1).

Först frågan om de faktiska attityderna bland företagare och andra grupper vars företrädare på organisationsplanet

ofta varit negativt inställda till de åtgärder som föreslagits mot den ekonomiska brottsligheten.

Under utredningsarbetets gång har kommissionen funnit att seriösa företagare i branscher som är infekterade av ekobrottslighet och skatteundandragande starkt stöder olika insatser från kommissionen för att komma till rätta med sådana missförhållanden. Ofta vill de också gå längre än vad kommissionen gjort i sina åtgärdsförslag.

Dessa synpunkter har kommit till uttryck på flera olika sätt. Många enskilda företagare har kontaktat kommissionen och påtalat problem som de upplevt. Vid möten med större grupper av småföretagare och hantverkare har man ofta uttryckt oro över att den ekonomiska brottsligheten nått en sådan nivå inom vissa branscher, att den avsevärt försvårar möjligheterna att bedriva seriös företagsamhet eller t o m utgjort ett hot mot många företags överlevnad. Att detta upplevs som ett stort problem vitsordas också vid de samtal som kommissionen haft med deras organisationer. Inom vissa branscher och på vissa håll i landet (t ex bland åkare i Stockholmsområdet), har också situationen blivit så bekymmersam att de seriösa företagarna genomfört gemensamma aktioner för att stoppa sina illojala konkurrenter; man anmäler "svartåkarna" till polisen och skattemyndigheterna.

Samtidigt är man från de hederliga småföretagarnas sida ofta påfallande tystlåten om dessa problem i andra sammanhang och vid kontakter med massmedia. Detta har sannolikt sin grund i att det i vissa företagarkretsar inte anses särskilt opportunt att begära stöd från samhället för att komma till rätta med oarter inom näringslivet. Vid de tillfällen då branschmedlemmar uttryckt offentlig förståelse för exempelvis etableringskontroll och liknande åtgärder har de i regel bemötts med sådana motargument som att förslag av den typen är konkurrensbegränsande och att de bara är ute för att gagna det egna företaget.

Kommissionen anser dock - det är vår bestämda uppfattning och den grundar vi på sådana iakttagelser som vi redovisat ovan - att de hederliga företagarnas opposition mot fifflet är betydligt starkare än vad som kommer till uttryck i bl a uttalanden från olika företagarorganisationer (som kanske främst stöder de större företagen där den ekonomiska brottsligheten ju tycks vara ett problem som inte är av samma dignitet), och i övrigt i massmediala sammanhang.

Om det nu är som kommissionen anser finns det även starka och rationella grunder för dessa hårdare attityder. Speciellt de hederliga majoriteterna av mindre företagare inom olika branscher är de som utan jämförelse drabbas hårdast av den ekonomiska brottslighetens skadeverkningar (se ovan kap V och VI).

En förklaring till den rädsla som man kan möta bottnar säkert i att man bland företagen sätter ett högt värde på friheten i sig, och att man av det skälet skulle vara benägen att överse med de störningar av konkurrensbetingelser och marknadsförhållanden som den ekonomiska brottsligheten ger upphov till. En jämförelse med kontrollsituationen i andra länder visar också att man på många håll gått betydligt längre i den samhälleliga kontrollen av företagen, och inte minst i de delar som syftar till att åtgärda den ekonomiska brottsligheten. Det finns fog för att påstå att vi i detta avseende inte har någon tradition som vi kan falla tillbaka på erfarenhetsmässigt när vi försöker värdera vad kontrollen egentligen innebär. I Sverige är åtgärderna mot den ekonomiska brottsligheten i allt väsentligt något nytt och enbart detta faktum kan orsaka irritation och misstänksamhet.

I den allmänna debatten ges också en annan bild. Där hävdar man ofta att just Sverige skulle ha särskilt omfattande kontrollsystem. Dessa påståenden är felaktiga. I flertalet

länder med jämförbara ekonomiska system (högt industrialiserade marknadsekonomier med demokratiskt styrelseskick) har man sedan länge satt in betydligt hårdare kontroll av företagen än vad vi har gjort. Låt vara att åtgärderna inte uttryckligen behöver ha motiverats med hänvisning till den ekonomiska brottsligheten. Det senare begreppet är ju förhållandevis nytt och om vi tar USA som exempel så har man bl a en mycket omfattande lagstiftning som riktar sig mot angrepp på marknadens konkurrensförhållanden. I sina väsentliga delar byggdes denna upp för mer än femtio år sedan, d v s långt innan man började använda uttrycket ekonomisk brottslighet. Vilka ord vi använder är mindre intressant och det är fullt klart att dessa äldre regler kan ses som den tidens samhälleliga svar på samma slags problematik som vi idag diskuterar under rubriken ekonomisk brottslighet.

Ett bra exempel i detta sammanhang utgörs av de system för etableringskontroll som finns i praktiskt taget alla länder i västvärlden. De har ursprungligen tillkommit för att motverka illojala konkurrensförhållanden (och i vissa fall för att stödja konsumenternas intressen), men de är samtidigt i högsta grad relevanta i kampen mot eko-brotten. Bl a genom att de innehåller vandels- och kompetensprövningar av de personer som vill etablera sig inom en viss näring. Vid en jämförelse visar det sig att Sverige har mycket litet av etableringskontroll och liknande. I t ex Norge, Västtyskland, Österrike och även USA, finns väl utbyggda system där såväl myndigheter som företagare och företagarorganisationer deltar i kontrollen av dessa regelsystems efterlevnad. I det österrikiska exemplet kan man således tala om en närmast total etableringskontroll.

Även om komparativa studier av brottslighetens omfattning i olika länder alltid är behäftade med stor osäkerhet (och inte minst när det gäller den ekonomiska kriminaliteten) visar de flesta utredningar som hittills har gjorts att den

ekonomiska brottsligheten i Västtyskland ligger på en låg nivå, i absoluta tal och relativt. En återkommande förklaring till detta är att man i Västtyskland satt in betydligt hårdare lagstiftning och kontroll av eko-brottsligheten, än vad man gjort i t ex Sverige. Bl a har man en särskild skattepolis (med rent polisiära befogenheter) som utreder både skattemål och skattebrottmål. Där finns sedan länge såväl särskilda åklagare som särskilda domstolar för eko-mål och där finns en långtgående lagstiftning mot bulvaner och oseriösa rådgivare.

En huvuddel av den ekonomiska brottsligheten utgörs av skattebrotten. Det finns mycket som talar för att dessa kan motverkas genom en effektivare skattekontroll av företagen. Som vi påpekat tidigare är denna kontroll bristfällig i Sverige i dag. Sedd i ett internationellt perspektiv är den anmärkningsvärt svag. Den genomsnittliga tiden innan ett företag kommer att bli föremål för en skatterevision ligger f n mellan 40-60 år. I t ex Västtyskland kring fem - åtta år.

I bl a USA och Västtyskland har också skatte- och tullmyndigheterna betydligt mer långtgående befogenheter mot dem som har skatteskulder. I USA kan man således vägras utresa till dess att skulderna är betalda och i Västtyskland kan myndigheterna ta passet ifrån dem som har stora skatteskulder. Kommissionen har undersökt dessa och andra - utifrån svensk utgångspunkt minst sagt drastiska - regler, men inte ansett dem lämpliga för vårt land. Icke förty kan de vara av visst intresse om man försöker skaffa sig ett perspektiv på kontrollsituationen i olika länder.

I USA och Västtyskland har man också funnit det nödvändigt att ha etableringskontroll (auktorisation) av dem som sysslar med skatterådgivning. I Västtyskland är kontrollen total och endast högutbildade med lång praktiskt erfarenhet

får bli skatterådgivare. Det finns i dag 65 000 av staten auktoriserade skatterådgivare i Västtyskland. I flertalet delstater i USA finns motsvarande kontroll. Där är antalet rådgivare uppe i 600 000. Dessa siffror ger - utöver att de visar den vikt man i dessa länder fäster vid skatteredovisning och skattekontroll - också en uppfattning om hållbarheten i den ofta framförda tesen om att vårt skattesystem skulle vara speciellt krångligt och svårtillämpat.

Självfallet kan man inte använda förhållanden i andra länder för att försvara eller ursäkta brister i vårt eget system. Jämförelser av det slag som vi gjort ovan är huvudsakligen intressanta när man försöker skaffa sig en vidare blick över förekomsten av olika problem och inte minst över deras orsaker. I de följande kapitlen har vi försökt utveckla vår syn på några av de mest väsentliga bristerna i våra nuvarande regel- och kontrollsystem på det här aktuella området (se nedan kap IX-XI.

VII.3 Särskilt om rättssäkerhetsproblemet

Det återkommande argumentet mot de åtgärder som man lagt fram i avsikt att bekämpa den ekonomiska brottsligheten, är att de skulle utgöra ett hot mot rättssäkerheten. Dels har man hävdat att beviskraven i vissa lagar eller åtgärder har sänkts på ett sätt som strider mot gamla rättsgrundsatser i vårt samhälle (och att man t o m kastat om bevisbördan så att en anklagad kan bli tvungen att "bevisa sin egen oskuld"). Dels har man ofta kritiserat reglernas utformning och sagt att de är så extensiva och svårtolkade till sin karaktär att de medför betydande osäkerhet om vad som egentligen är tillåtet resp förbjudet. Och som en följd av detta skulle även oskyldiga (eller den som verkligen ansträngt sig för att agera laglydigt) löpa uppenbara risker att ställas till ansvar eller dömas för sina handlingar.

En annan vanlig invändning - som också förts fram under rättssäkerhetsrubriken och som vi tidigare berört - tar sikte på själva inriktningen av den kriminalpolitiska kontrollapparatens arbete. Här menar man att kampen mot den ekonomiska brottsligheten tar så stora resurser i anspråk att den äventyrar effektiva åtgärder mot annan kriminalitet som sägs ha högre relevans för den enskilde medborgarens rättsskydd. De exempel som oftast nämns är bostadsinbrott och våldsbrott.

Den viktiga frågan om denna argumentation är korrekt i sak skall vi återkomma till senare. Inledningsvis skall vi istället diskutera vad man egentligen avser med "rättssäkerhet". Användningen av begreppet - och det gäller både i den allmänna debatten och i dagligt tal - är nämligen långt ifrån entydig och man talar om delvis olika saker; ibland om det traditionella rättssäkerhetsbegreppet, ibland om skyddet för den personliga integriteten, vid ytterligare andra tillfällen om det som vi närmast skulle kunna kalla för rättsskydd. Man gör heller ingen åtskillnad mellan det straffrättsliga och det skatterättsliga rättssäkerhetsbegreppet.

Det traditionella straffrättsliga rättssäkerhetsbegreppet innehåller två centrala moment, nämligen kraven på förutsägbarhet och likhet i den straffrättsliga lagstiftningen och rättstillämpningen. Vad förutsägbarheten beträffar innebär denna dels ett förbud mot retroaktivt verkande strafflagstiftning, dels ett krav på att lagen skall vara så klart avgränsad och tydligt skriven att man enkelt kan avgöra var gränsen går mellan lagligt och olagligt. Man skall - i en formell mening - kunna förutse de straffrättsliga konsekvenserna av ett visst handlingssätt. Här bortser vi också från det komplicerande faktum som består i att det genomsnittliga brottet aldrig klaras upp och att lagöverträdaren därför heller inte kommer att bli föremål för några åtgärder. Av lätt insedda skäl handlar rättssäkerhetsbegreppet om de fall där en person anklagas för ett brott.

Med kravet på likhet förstås att det är egenskaper hos gärningen (d v s brottets grovhet) som skall vara avgörande för arten och omfattningen av de åtgärder och sanktioner som sätts in mot lagöverträdaren, inte dennes person. Självfallet också att dessa straffrättsliga konsekvenser av olika brott skall finnas klart angivna i lagen.

Det traditionella rättssäkerhetsbegreppet utformas under senare hälften av 1700-talet. Det uppstår som ett radikalt och humanitärt krav i en annan tidsålder och under helt andra samhällsförhållanden än de som råder idag. Som påpekande är detta en självklarhet men det ger samtidigt en god hjälp när man försöker förstå varför det fått just det innehåll som det har. Vad det gällde var att försöka skydda den enskilde individen mot en övermäktig och ofta grym stat. Om ett samhälle som präglades av mycket stora politiska, ekonomiska och sociala orättvisor, där rätten naturligt tillkom den starkare och därför heller inte borde nedtecknas och läggas fast. Det är ingen slump att det traditionella rättssäkerhetsbegreppet uteslutande betonar "lagöverträdarens" rättigheter. Att det uttrycker - för att använda moderna ord - ett typiskt gärningsmannainriktat synsätt.

Mot denna äldre, traditionella uppfattning kan vi ställa den moderna synen på rättssäkerheten. När man i dagligt tal använder uttrycket (och det tycks i regel även gälla massmedia) är nämligen innebörden en annan än den traditionella. Med "rättssäkerhet" menar man "att inte behöva utsättas för brott" dvs rättsskydd. Ett rättssäkert samhälle är således ett samhälle där man effektivt skyddar medborgarna mot brott. Med samma språkbruk som ovan skulle vi kunna säga att folk i gemen i dagens samhälle tycks ha en offerinriktad grundsyn på rättssäkerheten. Vilket f ö mot bakgrund av våra aktuella samhällsförhållanden ter sig lika logiskt och rationellt som när det gäller uppkomsten av den äldre definitionen. Det finns gott fog för bägge begreppen. Man måste dock ha

klart för sig att deras innebörd är olika. Dessutom, och det är mycket viktigt, att det finns ett motsatsförhållande mellan dem.

Om vi återvänder till våra inledande exempel från rättssäkerhetsdebatten så ger dessa goda illustrationer till detta förhållande. De argument som hämtas från lagstiftningsområdet speglar således i regel den traditionella uppfattningen, medan de som gäller användningen av våra resurser för brottsbekämpning ofta är ett klart uttryck för den moderna synen.

Nu till motsatsförhållandet. Den grundläggande orsaken till detta är att båda begreppen - vart och ett på sitt sätt - har ett högt mått av legitimitet. Utifrån det äldre skall vi på alla sätt verka för att tillgodose "lagöverträdarens" intressen och att ett vägande skäl för detta är att han faktiskt kan vara oskyldig gör det inte mindre relevant. På samma vis skall vi enligt den moderna inställningen med all kraft bekämpa brottsligheten (och inte minst ingripa mot de konkreta lagöverträdarna). Eftersom våra kriminalpolitiska åtgärder i så hög grad riktar sig just mot personer (faktiska och presumtiva brottslingar) samtidigt som våra kunskaper om vem som gjort vad är minst sagt ofullständiga, är det inte svårt att inse varför den äldre rättssäkerhetssynen kan komma att utgöra ett hinder när man försöker förverkliga den moderna uppfattningen. Och självfallet också omvänt; det moderna synsättet innebär ett hot mot de traditionella värdena. Vårt dilemma är också enkelt nog att förstå. Att en skyldig får gå fri och på det viset kan vålla ytterligare skada kan vara lika olyckligt som att en oskyldig blir dömd.

Riskerna blir heller inte mindre, speciellt om man ser till

det traditionella rättssäkerhetsbegreppet, av det faktum att det kriminalpolitiska tänkandet innehåller ett icke ringa mått av den pragmatism som vi kan sammanfatta under sentensen "ändamålet helgar medlen".

Här är det således fråga om att två utomordentligt viktiga värden - samhälleligt och mänskligt - på visst sätt kommer att stå mot varandra när man väljer kriminalpolitiska åtgärder. På problem av det här slaget finns heller inga lösningar som är invändningsfria, uteslutande bra eller dåliga etc. Att det samtidigt måste till någon form av avvägning står dock fullt klart.

Avgörande för den senare blir främst fyra förhållanden. För det första det underliggande problemets allvarlighetsgrad. Det behöver inte sägas att olika brott och brottstyper medför skador eller faror som är av olika dignitet, och att åtgärderna måste stå i en naturlig relation till dessa. För det andra arten, innehållet och omfattningen av de åtgärder som man överväger, det kriminalpolitiska instrumentariet består av åtgärder med de mest skilda konsekvenser ur bl a rättssäkerhetssynpunkt. För det tredje de brottsbekämpande effekter som man kan uppnå med en viss slags åtgärd. Här måste man således göra en bedömning av det kriminalpolitiska utfallet av den typ som vi berört inledningsvis i detta kapitel (se ovan s 104-106). En åtgärd som i och för sig inte innebär några större negativa konsekvenser ur rättssäkerhetssynpunkt, kan således ändå utgöra en fara ur den aspekten, för det fallet att den helt saknar värde ur brottsbekämpningssynpunkt. För det fjärde slutligen; en granskning av den konkreta situationen såväl vad gäller brottslighetens omfattning som de åtgärder som man redan har satt in.

Det finns två brottskategorier som är mycket illustrativa i det här sammanhanget och i flera avseenden; nämligen narkotikabrottsligheten resp den ekonomiska brottsligheten.

Dels sett till de avvägningar som man faktiskt gör i olika fall, dels när det gäller den debatt och den kritik som förekommer på rättssäkerhetsområdet. Dels slutligen, visar de två exemplen även på intressanta skillnader vid behandlingen av samma grundläggande frågeställningar.

Samhällets åtgärder mot narkotikabrottsligheten har således i flera avseenden inneburit att man brutit mot traditionella rättssäkerhetsprinciper, och särskilt i de delar som gäller de rättsliga skyddet av individens integritet. Detta gäller inte minst polisens arbete och val av arbetsmetoder mot den grövre narkotikabrottsligheten. Där har man på senare år utformat strategier som ligger nära de som funnits sedan länge på det säkerhetspolisiära området. Som exempel kan nämnas långtgående spaningsåtgärder som ibland närmast har karaktären av infiltration, bruket av bevisprovokation, telefonavlyssning,dolda TV-kameror etc (se Polisens insatser mot narkotika, Pm nr 5, sept 1983.

I en relativ bemärkelse, jämfört med andra brottsgrupper, är användningen av olika tvångsmedel utbredd. Samtidigt är de beviskrav som ställs för att få använda dessa i praktiken lägre än vid andra brott.

Även på de dömande och påföljdsverkställande nivåerna har man hävdat att det förekommer skillnader i samma riktning. Från bl a advokathåll har således framförts kritik mot domstolarnas handläggning av narkotikamål, som är av den innebörden att man skulle lägga högre vikt vid vittnesbevisning, utsagor i samband med polisförhör o s v, som är till den tilltalades nackdel, än vad man gör vid andra brott. På anstalterna genomföres långtgående kontroller av en kollektiv karaktär av eventuellt missbruk genom urinprovstagningar på intagna etc (se Holmgren, P., m fl, Kemisk kontroll av narkotika hos Kriminalvårdsinterner, i BRÅ-rapport 1983:6).

De persongrupper som berörs av åtgärderna mot narkotikabrottsligheten är också förhållandevis stora. Några siffror över antalet misstänkta personer finns inte sammanställda för landet som helhet, men en skattning pekar på att gruppen ligger i storleksordningen 15 000 personer per år. Ungefär hälften av dem kommer också att få någon form av påföljd med anledning av dessa brott. År 1982 redovisades 5 307 domar, 1 619 strafföreläggande samt 1 250 åtalsunderlåtelser i narkotikaärenden. De narkotikadömda utgör f ö en absolut majoritet av dem som avtjänar längre påföljd än två år på våra kriminalvårdsanstalter (se Solarz, A., Den anmälda och lagförda narkotikabrottsligheten 1969-1982. Utvecklingstendenser och slutsatser, BRÅ-rapport 1983:6).

När åtgärderna mot narkotikabrottsligheten har diskuterats - och det gäller såväl i den allmänna debatten som vid den politiska handläggningen av frågan - har självfallet aspekter som rört rättssäkerheten och den personliga integriteten kommit upp i ett flertal sammanhang. Någon allmän och uttalad kritik har det samtidigt inte varit fråga om, utan mer punktvisa invändningar mot vissa av de förslag som lagts fram. Så exempelvis mot önskemål från polisen om att få använda sig av dold avlyssning, s k kronvittnen etc. Inför dessa propåer har man man ställt sig tveksam eller t o m avvisande på den politiska nivån och huvudargumentet har varit att de stöter mot traditionella grundsatser för rättssäkerhet och personlig integritet (se Hemlig avlyssning m m, Delbetänkande avgivet av tvångsmedelskommittén, Ds Ju 1981:22).

Dessa motsättningar är dock marginella och mer än av något annat präglas samhällets syn på narkotikaproblemet av en hög grad av enighet. Debatten på detta område utgör det klart bästa exemplet på hur det moderna rättssäkerhetsbegreppet har tillmätts större vikt än de traditionella principerna för rättssäkerhet och personlig integritet. Eftergifterna i de senare avseendena har således motiverats med hänvisning

till narkotikafrågans allvarlighetsgrad och speciella karaktär. Omsorgen om "narkotikans offer" har tillåtits kräva andra offer av en ideologisk, rättslig eller individuell art.

Så det andra exemplet; den ekonomiska brottsligheten. Precis som vid narkotikabrottsligheten så har de åtgärdskrav som blivit föremål för den starkaste kritiken ur rättssäkerhetssynpunkt, förts fram från de myndigheter som ansvarar för den direkta kontrollen av problemet. Det är polisen, åklagar- och skattemyndigheterna som i regel varit de som drivit de konkreta förslagen. Det senare kan låta närmast som en självklarhet men på det kriminalpolitiska området går det långt ifrån alltid till på det viset. Många av de förslag som realiseras kommer istället från politiska organisationer och andra intressegrupper. Ett aktuellt exempel utgörs av den skärpta inställningen till vissa sedlighetsbrott som våldtäkt och koppleri. Men när det gäller narkotika och ekonomisk brottslighet har både argumentationen och dess ursprung varit likartad och starkt präglad av praktiska erfarenheter. I bägge fallen har man understrukit att det handlar om mycket allvarliga problem som är av en speciell karaktär i den meningen att de kräver åtgärder som skiljer sig från dem man vanligen arbetar med. Påståenden för vilka det f ö finns en god saklig grund.

Här upphör dock likheterna i de båda exemplen och i stället för den (relativa) politiska enighet som råder på narkotikaområdet möter vi istället de politiska och andra skiljeaktigheter eller motsättningar som vi redovisat i det föregående avsnittet.

Särskilt i vissa borgerliga tidningar har man också ägnat stort utrymme åt dessa "rättsäkerhetsfrågor" och de konkreta exemplen på olika hot mot rättssäkerheten har så gott som genomgående hämtats från den del av kriminalpolitiken som gäller kampen mot den ekonomiska brottsligheten, den grövre skattebrottsligheten etc.

Med tanke på att samma argumentation i stort sett saknats i det analoga fallet med narkotikabrottsligheten eller annan traditionell brottslighet (där de som kritiserat åtgärderna mot den ekonomiska brottsligheten i stället ofta varit de som krävt de mest långtgående insatserna) kan det ligga nära till hands att söka förklaringen i att det skulle finnas någon avgörande skillnad mellan de avvägningar som är aktuella för resp brottsgrupp.

Tre sådana förklaringar är tänkbara.

För det första att narkotikabrottsligheten skulle utgöra ett väsentligt större problem än den ekonomiska kriminaliteten och just av det skälet motivera att man där kraftigt förespråkar ingrepp, som man lika bestämt tar avstånd ifrån vid ekonomiska brott.

En jämförelse mellan dessa brottstyper är inte alldeles enkel att göra. Narkotikabrottslighetens skadeverkningar riktar sig i allt väsentligt mot olika enskilda individer och deras intressen. Mer än något annat kan man säga att det handlar om skador av en fysisk karaktär. De ekonomiska brotten å andra sidan består av angrepp mot kollektiva intressen, mot den ekonomiska marknaden, företagen, staten och samhället. De är på samma sätt ekonomiska till sin natur. Mätt med ett konkret kroppsligt lidande är de första större. Räknat i ekonomiska värden är eko-brottens skadeverkningar mer omfattande. Om man vidgar sin jämfö-

relse till att omfatta även andra traditionella brott av en huvudsakligen ekonomisk betydelse finner man samtidigt ofta lika långtgående krav på åtgärder som vid narkotikabrottsligheten från flera av kritikerna av kampen mot ekobrotten. Så t ex när det gällt åtgärder mot inbrott, häleri etc. Detta trots att de brott som det här är fråga om är ekonomiskt ointressanta jämfört med den ekonomiska kriminalliteten och att verkningarna riktar sig mot samma slags värden. Den naturliga slutsatsen av denna senare jämförelse är att skadorna vid de olika brotten inte kan ha varit helt avgörande för de avvägningar som man gjort, och att det således handlat om uteslutande en prioritering av brott med fysiska eller psykiska skador som följd.

För det andra att den samhälleliga kontrollen av just narkotikabrottsligheten (eller andra traditionella brott) varit mer eftersatt än kontrollen av den ekonomiska brottsligheten, och att man just av det skälet skulle kunna godta åtgärder i dessa fall som man aktivt motsätter sig i det senare.

Inte heller den förklaringen håller vid en närmare betraktelse. En sådan granskning visar istället att såväl den rättsliga regleringen som det faktiska kontrollarbetet nästan uteslutande inriktas på traditionella brott och att den kriminalpolitiska praktiken (d v s regelsystem och kontroll i förening) är extremt repressivt vid just narkotikabrotten och oavsett vilken annan brottsgrupp som man jämför med (se nedan avsnitt VII.4)

För det tredje, och det är den sakliga möjlighet som återstår, att de åtgärder som föreslagits mot den ekonomiska brottsligheten skulle ha speciellt omfattande negativa konsekvenser för medborgarnas rättssäkerhet. Med tanke på innehållet i kritiken torde också denna punkt vara den mest väsentliga.

Den sista frågan kan betraktas ur två synvinklar. Dels vad gäller omfattningen av de åtgärder som riktar sig mot den ekonomiska brottsligheten. Dels den rättsliga aspekten; själva innehållet i de regler som tillämpas eller föreslagits på området.

Först kontrollens omfattning.

Det finns ingen färdig statistik över hur stor andel av de kriminalpolitiska resurserna som tas i anspråk av åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. Samtidigt är det inte förenat med några avsevärda statistiska svårigheter att göra sådana skattningar av den relativa omfattningen. Kommissionen har också hämtat in underlag för en jämförelse. I sammanfattning visar den bl a följande.

Mindre än en procent av den kriminalpolitiska kontrollapparatens resurser (polis, åklagare, domstolar och påföljdsverkställande myndigheter) används för åtgärder mot sådan ekonomisk brottslighet inom ramen för ekonomiska verksamheter eller företag som kommissionen belyst i det föregående. De resursförstärkningar som satts in på 80-talet ligger i storleksordningen en eller två promille av de samlade resurserna. Påståendet om att detta skulle äventyra kampen mot annan kriminalitet ter sig mot bakgrund av dessa siffror inte särskilt sannolikt(se nedan avsnitt VII.4).

Om vi ser till de repressiva inslagen i detta kontrollarbete är bl a följande av intresse: Under ett år och f n griper eller omhändertar polisen ca 225 000 personer. Drygt hälften av dessa har omhändertagits enligt lagen om omhändertagande av berusad person (LOB). Ca 70 000 har gripits, omhändertagits eller hämtats till förhör med anledning av brott. Antalet anhållna uppgår till ca 30 000 varav ca 10 000 som häktats. Ser vi till påföljderna så döms knappt 200 000 för brott (och ytterligare 200 000 får ordningsbot direkt av polisen för olika trafikförseelser). Majoriteten av de dömda

i den första gruppen får böter (ca 75 procent av samtliga) medan ca 15 000 döms till fängelse på i genomsnitt tre månader.

Under ett år och f n så hämtar eller kallar polisen vid landets samtliga eko-rotlar ca 1 000 personer till förhör. Drygt hälften av dessa delges misstanke för brott medan den andra hälften utgörs av ekonomiska och juridiska rådgivare, olika affärskontakter, vittnen etc. Av de i runda tal 600 misstänkta kommer ungefär 80 procent att dömas för olika eko-brott. I regel handlar det om grova skattebedrägerier, vanliga bedrägerier av större omfattning eller gäldenärsbrott. Den genomsnittliga påföljden utgörs av fängelse och tiden ligger kring sex månader.

Av den totala repressionen inom dagens kriminalpolitiska system kommer således några promille att avse ekonomiska brottslingar medan huvuddelen av resurserna ägnas åtgärder mot den moderna eller traditionella kriminaliteten; typ trafikbrott, narkotikabrott, stölder, våldsbrott etc. Sammanfattningsvis ger inte dessa jämförelser intryck av att åtgärder mot den ekonomiska kriminaliteten skulle avse väsentliga delar av befolkningen eller ens av kategorin brottsmisstänkta. I realiteten handlar det om utomordentligt små och speciella andelar som blir föremål för ingripanden. En absolut majoritet av dessa kommer också att dömas. Andelen dömda av andelen misstänkta för eko-brott som gripits, hämtats eller medtagits till förhör ligger f ö betydligt högre än för andra brottskategorier med jämförbara straffsatser. Vad gäller traditionella brott som våld och stölder är således andelen gripna och anhållna som inte åtalats och dömts för de brott som de misstänktes för åtskilligt större än vid de ekonomiska brotten. Man tycks över huvud taget vara mycket restriktiv i användningen av olika tvångsmedel vid ekonomiska brott och den rättsliga handläggningen av dessa på polis- och åklagarnivå präglas av en relativ försiktighet. De förundersökningar som före-

gått åtal och domar ger således inte intryck av att man använt några ur rättssäkerhetssynpunkt kritiska spanings- eller utredningsåtgärder. Telefonavlyssning och liknande förfaranden förekommer över huvud taget inte på det här området (lagen ger inte utrymme för det), utan i normalfallet handlar det om brott som utretts efter anmälan från skattemyndigheterna, konkursförvaltare, fordringsägare etc. Utredningsgången är skäligen normal (frånsett att utredningarna kan vara mycket resurskrävande) och innehåller inga exceptionella inslag vad gäller polisens eller åklagarnas val av arbetsmetoder. Omständigheter som sammantagna klart talar mot att det skulle förekomma någon speciell skönsmässighet vid just den rättsliga hanteringen av ekonomiska brott (se Häktning och anhållande. Betänkande av utredningen ang översyn av häktningsbestämmelserna, s 122-124, SOU 1977:50).

Kvar finns då det rent juridiska problemet: Att den rättsliga regleringen av de ekonomiska brotten skulle ge utrymme för en större rättsosäkerhet än vad som annars är fallet.

Om man ser till de brottskategorier på vilka åtal och domar har grundats vid s k ekonomiska brott, handlar det (som vi påpekat ovan) i en absolut majoritet av fallen om grova skattebedrägerier samt grova bedrägerier och gäldenärsbrott. D v s gärningar som varit kriminaliserade sedan mycket länge och inte innehåller några speciellt känsliga moment med tanke på rättssäkerheten.

I debatten återkommer tre konkreta exempel på lagar som skulle innebära särskilt stora risker ur rättssäkerhetssynpunkt och på det här området; nämligen bevissäkringslagen, den s k generalklausulen samt den bulvanlag som kommissionen föreslagit. Tyvärr har beskrivningen i massmedia av dessa reglers omfattning och innebörd inte alltid varit rättvisande.

Bevissäkringslagen kan enklast beskrivas som en handräckningsregel i skatteärenden. I skattelagstiftningen finns sedan länge en upplysningsplikt enligt vilken man är skyldig att lämna de uppgifter som behövs för beskattningen. Bevissäkringslagen är till för att ge myndigheterna möjlighet att få den information de behöver även om den skattskyldige vägrar att lämna sådana upplysningar. Den ger således skattemyndigheterna möjlighet att ta t ex bokföringshandlingar i beslag för att kunna genomföra en revision också i sådana fall där revisionsobjektet inte frivilligt vill lämna ifrån sig dessa. Vid utredningar om ekonomisk brottslighet är den inte intressant eftersom man där utnyttjar de regler om husrannsakan och liknande som finns i rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen. Bevissäkring torde ske i något hundratal fall per år.

Vad man möjligen kan ha reagerat mot är att åtgärd enligt lagen - av naturliga skäl- ej kräver misstanke om brott utan att det räcker med det rent skatterättsliga behovet. Samtidigt är det enkelt nog att tänka sig konsekvenserna av att man inte har en regel av den här innebörden. Möjligheterna att genomföra en granskning av ett visst deklarationsobjekt skulle i så fall bli helt beroende av vederbörandes goda vilja att ställa upp. Att denna kan vara mindre uttalad i enskilda fall behöver inte sägas.

Den s k generalklausulen är en tolkningsregel vid skatteflyktsärenden och har heller inga särskilda straffrättsliga konsekvenser. Vad den riktar sig mot är transaktioner som uteslutande företagits för att undgå skatt. Användningen begränsar sig hittills till ett tiotal fall och såvitt kommissionen känner till har prövning enligt lagen in-

te förekommit i något eko-brottsärende. Lagen är omgärdad av starka garantier för att undvika skönsmässiga avgöranden. Bl a ger den möjlighet för den skattskyldige till förprövning av tänkta transaktioner och det är också vid denna som flertalet av de (fåtaliga) avgörandena skett.

Vad bulvanlagen beträffar handlar det ännu om ett förslag som kommissionen har lagt fram.

Utredningen har begärts av riksdagen och bakgrunden utgörs av det faktum att man vid ekonomisk brottslighet ofta kryper bakom s k bulvaner. Lagen tar i första hand sikte på huvudmannen, d v s den som bulvanen arbetar för, men även den senare kan åtalas och dömas till ansvar för det fallet att han borde ha förstått att den verksamhet som han deltagit i avsåg att främja brott. Lagförslaget innehåller också en i viss mån omkastad bevisbörda - i en mycket speciell situation - för att komma till rätta med de svåra bevisproblemen i sammanhanget. Den riktar sig mot de personer som begått grövre brott i samband med utövande av näringsverksamhet eller som av domstol fått näringsförbud. Finns det grundad anledning att anta att en sådan person anlitat en bulvan skall ett bulvanskap anses föreligga om det inte kan visas att den handlande (d v s bulvanen) uppträtt självständigt i förhållande till huvudmannen (se nedan kap X.6).

Den genomgång som vi gjort ovan ger inte intryck av att de åtgärder som föreslagits eller satts in mot den ekonomiska brottsligheten skulle utgöra något särskilt hot mot vare sig rättssäkerheten eller medborgarnas berättigade krav på rättsligt skydd eller integritet. Om det primärt är rättssäkerheten som man oroar sig för torde det vara enkelt att hitta exempel på andra områden (t ex den traditionella brottsligheten eller narkotikabrottsligheten) som är betydligt mer bestickande ur dessa synpunkter.

Det man slås av vid en genomgång är istället att de ekonomiska brottslingarna har långt större möjligheter att undgå ansvar för sina gärningar än vad som gäller för andra kategorier av lagöverträdare. Sett utifrån den moderna rättssäkerhetstraditionen, och med tanke på att de ekonomiska brotten utgör ett utomordentligt allvarligt problem, är detta naturligtvis inte bra. I de följande avsnitten har vi också diskuterat hur man genom olika åtgärder skall kunna förbättra denna situation (se nedan VII.4, VII.5 samt kap VIII-XI).

Den "rättssäkerhetskritik" som förts fram i debatten på området gör ett i många avseenden märkligt intryck. Helt bortsett från de politiska och andra motiv som kan finnas i bakgrunden, den i långa stycken felaktiga beskrivningen av olika sakförhållanden och inte minst det "tal med kluven tunga" som många kritiker ägnar sig åt, kan det finnas anledning att fundera över om ett långtgående skydd för en mycket liten och mycket kvalificerad grupp av grova brottslingar skulle utgöra ett mer allmänt intresse. Kommissionen anser inte det.

VII.4 Den nuvarande kontrollapparatens uppbyggnad och resurser

Samhällets kriminalpolitiska insatser har koncentrerats till ett regelsystem samt en kontrollapparat. Det första innehåller drygt tusentalet gärningsbeskrivningar med vidhängande påföljdsbestämmelser. Den senare kan enklast liknas vid en maskin genom vilket det passerar ett flöde av brott och människor som förekommit i samband med brott. I första hand gärningsmän men även offer eller målsäganden samt vittnen.

Totalt kostar denna apparat närmare sju miljarder per år

för samhället och sysselsätter ca 30 000 människor på heltid; ca 20 000 inom polisen, några tusen vid åklagarmyndigheterna och domstolarna samt resterande 6 000 inom kriminalvården.

Inom systemet handläggs - i runda tal - tre miljoner ärenden varje år (ingripanden/utryckningar, brottsanmälningar, beslut, domar etc) som berör knappt en halv miljon människor som misstänks för olika brott.

I allt väsentligt, om man ser till målsättningen, innehållet och funktionerna, kan man säga att den kriminalpolitiska kontrollapparaten byggdes upp för ca 100 år sedan, och att den fortfarande är starkt präglad av den tidens brottslighet och rättsuppfattningar.

Om vi begränsar oss till de delar av arbetet som gäller brottsligheten (det kriminalpolitiska kontrollsystemet har således även andra uppgifter) så är bl a följande av intresse om vi ser till arbetsbelastningen.

Under 1982 kom närmare en miljon brott till polisens kännedom, varav drygt 800 000 brott mot brottsbalken och ca 180 000 brott mot olika specialförfattningar. Den första gruppen domineras av stölder (ca 70 procent av samtliga), medan andra stora brottskategorier utgörs av bedrägerier (13 procent), skadegörelser (åtta procent) och våldsbrott (sju procent). Ser vi till de specialstraffrättsliga brotten finns bl a ca 70 000 trafikbrott (plus ytterligare ca 200 000 lindrigare brott där polisen utfärdar ordningsbot direkt och som inte kommer med i statistiken) och närmare 70 000 narkotikabrott.

Sammanfattningsvis kan man säga att dessa brott blir kända för polisen på två olika sätt. Dels genom anmälan från en person; s k anmälningsbrott. Dels genom olika myndigheters

(främst polisen) brottsspanande och brottsutredande arbete; s k spaningsbrott. De siffror hämtade ur statistiken över anmälda brott som vi redovisat ovan betsår således av både anmälnings- och spaningsbrott.

Här föreligger även stora skillnader mellan brotten mot brottsbalken och de specialstraffrättsliga brotten. Vad gäller den första kategorin (stölder, bedrägerier, skade görelser, våldsbrott etc) utgörs ca 90 procent av den registrerade brottsmängden av anmälningsbrott. Här handlar det också i normalfallet om brott som riktats mot enskilda personer. Förhållandet är dock omvänt vid de specialstraffrättsliga brotten. Flertalet av dem är spaningsbrott. Tullen upptäcker och anmäler smugglingsbrott, skattemyndigheterna begär utredning av misstänkta skattebrott, polisen bekämpar trafikbrott, narkotikabrott o s v. Det är brott som sällan riktar sig direkt mot en enskild person.

Om man ser till det arbete av en brottsbekämpande karaktär som utförs inom den kriminalpolitiska kontrollapparaten, så finns det tre förhållanden som det är mycket väsentligt att man har klart för sig.

För det första: En majoritet av polisens brottsspanande och brottsutredande arbete kommer att avse brott som anmälts till polisen (typ stölder, skadegörelser, bedrägerier och våldsbrott). I regel handlar det också om mindre allvarliga brott som riktar sig direkt mot en enskild person, dennes hushåll, egendom etc. Anmälan är det viktigaste styrmedlet i sammanhanget, d v s att den väsentliga styrningen av arbetet inom systemet sker från intressenter utanför systemet.

För det andra. Detta får självfallet ett logiskt genomslag på de resurser som används inom kontrollapparaten. En majoritet av resurserna kommer således att tas i anspråk för arbetet med anmälda traditionella brott.

För det tredje. Inriktningen av polisens arbete enligt ovan kommer att bestämma inriktningen av arbetet på de högre

nivåerna inom kontrollapparaten; d v s att åklagare, domstolar och påföljdsverkställande myndigheter huvudsakligen kommer att syssla med anmälda traditionella brott. Detta är en naturlig följd av kontrollapparatens uppbyggnad.

Den kriminalpolitiska kontrollapparaten kan enklast beskrivas som en pyramid (om man ser till resursernas relativa fördelning, de olika stegen i arbetsprocessen o s v).

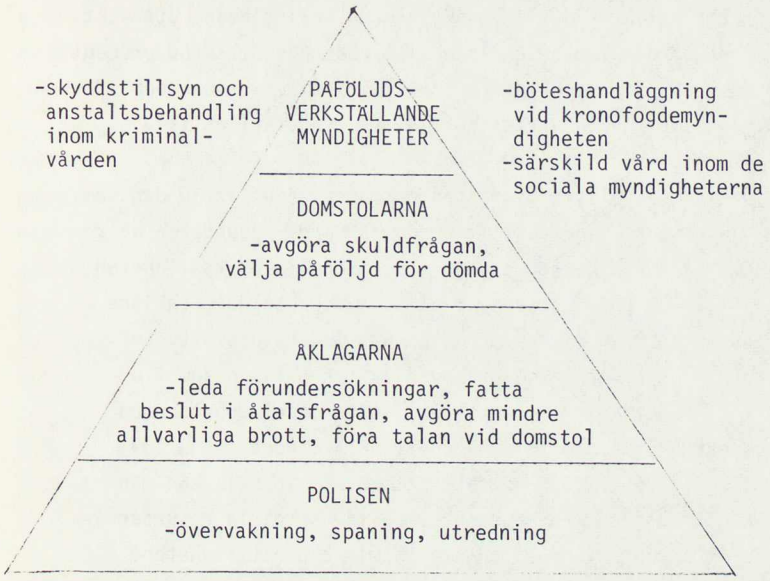
De ekonomiska och personella resurserna har vi redovisat ovan. Om vi ser till de huvudsakliga funktionerna på olika nivåer kan de kortfattat beskrivas enligt följande.

I botten på pyramiden finns således polisen som bl a har till uppgift att övervaka att människorna inte bryter mot strafflagstiftningen och att utreda de överträdelser som sker. Om polisens förundersökning resulterar i att en person blir misstänkt för ett brott är det åklagarens uppgift att fatta beslut om brottet skall leda till åtal eller ej. Åklagarna skall även leda polisens utredningsarbete (i en formell mening men i realiteten sker detta endast vid grövre brott), utfärda strafföreläggande vid mindre allvarliga brott, meddela åtalsunderlåtelse samt föra samhällets talan mot den misstänkte inför domstol.

Domstolen skall ta ställning till två frågor. Om den åtalade är skyldig eller ej (skuldfrågan) och vilket straff han skall ha om han befinns skyldig (påföljdsfrågan).

Verkställigheten av påföljden för de dömda blir därefter en administrativ fråga för de olika påföljdsverkställande myndigheterna. För det stora flertalet fall blir påföljden böter och efter en tid kommer ett inbetalningskort från kronofogdemyndigheten. Kriminalvården har hand om dem som döms till fängelse eller skyddstillsyn, och vid överlämnande till särskild vård kommer de sociala myndigheterna in i bilden. I figur VII.4.a nedan har vi redovisat den kriminalpolitiska kontrollapparatens struktur.

Figur VII.4.a Den kriminalpolitiska kontrollapparatens struktur och arbetsuppgifter



Vad gäller de resurser som finns på resp nivå för olika arbetsuppgifter är bl a följande av intresse.

Polisens budget uppgår f n (budgetåret 1983/84) till ca 4 500 miljoner varav ungefär hälften används för övervakning och en tredjedel till den brottsutredande verksamheten. Resterande kostnader avser administrativa funktioner samt olika serviceinslag som fjäll- och sjöräddning, behandling av utlänningsärenden, information, brottsförebyggande arbete etc.

Inom polisen finns ca 20 000 tjänster varav 16 000 polistjänster och 4 000 övriga tjänster. Ser vi på fördelningen av polistjänsterna arbetar ca 9 000 på ordningssidan med

allmän övervakning och trafikövervakning samt 5 000 på kriminalpolissidan med (huvudsakligen) brottsutredning och brottsspaning. De resterande ca 2 000 tjänsterna går åt för att fylla de övriga funktionerna enligt ovan. Uttryckt i procent och för hela personalstyrkan ger detta 60 procent på ordningssidan, 30 procent på kriminalpolissidan och 10 procent för övrig verksamhet. Allt i ungefärliga tal.

Vad kriminalpolisverksamheten beträffar (det är ju den som är intressant i detta sammanhang) används huvuddelen av resurserna för arbetet med den traditionella brottsligheten. Drygt 2 000 poliser sysslar således med stölder, enklare bedrägerier och liknande och ca 600 med våldsbrott. En annan stor kategori utgörs av narkotikapolisen som f n har ca 450 tjänster. Endast en mindre andel arbetar med den ekonomiska brottsligheten. I hela landet finns 189 poliser vid våra eko-rotlar. Sammanfattningsvis kan man säga att ungefär en procent av polisens totala resurser går åt för insatser mot den ekonomiska brottsligheten.

Den bild som vi möter på de högre nivåerna i kontrollsystemet är i stort sett densamma vilket följer naturligt av de orsaker som vi redovisat tidigare. De nivåvisa variationer som finns är av mindre storlek och betingade av olikheter i arbetsuppgiftens karaktär. Så exempelvis på åklagarnivån där de ekonomiska brottens genomsnittligt högre juridiska komplexitet och större omfattning leder till att man måste sätta in relativt sett större resurser än polisen.

Åklagarväsendets budget uppgår till knappt 250 miljoner (budgetåret 1983/84) och totalt finns det 625 åklagare och drygt 500 övriga anställda inom myndigheten. Av de förra kan man säga att mellan 35 och 50 åklagare (beroende på hur man räknar) uteslutande eller huvudsakligen arbetar

med ekonomisk brottslighet. Dessa mål kräver ofta att åklagarna aktivt och tidigt går in i förundersökningen och såväl brottsutredningarna som själva processen inför domstol kan vara synnerligen tidskrävande. Räknat i procent ligger resursutnyttjandet för ekonomiska brott kring 5-8 procent.

Beräkningarna av resursåtgången för ekonomisk kriminalitet på domstolsnivån samt vid de påföljdsverkställande myndigheterna är en komplicerad fråga. Andelen brottmål av den här typen vid våra tingsrätter är således ungefär en halv procent. Samtidigt är dessa mål betydligt mer tidskrävande än vad som normalt är fallet. Också andelen som överklagas till högre instans är väsentligt större än vad som annars gäller för brottmål i allmähet. Den andel av domstolsväsendets resurser som tas i anspråk av ekonomiska brott torde ligga i storleksordningen 3-4 procent av de totala resurserna på brottmålssidan.

Bland de påföljdsverkställande myndigheterna är det främst kriminalvårdsstyrelsens verksamhet som är av intresse. Statistiken innehåller visserligen ingen särredovisning av de som dömts för "ekonomisk brottslighet" - av lätt insedda skäl - men med ledning av bl a uppgifterna över de som dömts för grova skattebrott, grova bedrägerier och gäldenärsbrott är det ändå möjligt att göra en sakttning. Denna pekar på att ca två procent av det s k anstaltsklientelet (det genomsnittliga antalet personer inom kriminalvården) avtjänar påföljd för ekonomiska brott.

Det vägda medelvärdet (där man således tagit hänsyn till hur stor andel av de totala resurserna som förbrukats på respektive nivå) visar att drygt en procent av de resurser som används inom den kriminalpolitiska kontrollapparaten går åt till olika åtgärder mot ekonomiska brott och brottslingar.

Med tanke på de olika brottstypernas relativa skadlighet (som vi varit inne på tidigare) kan denna resursfördelning vara svår att förstå. Det är dock andra skäl som varit avgörande. Bl a spelar historiska förhållanden fortfarande en stor roll.

När systemet byggdes upp för ungefär hundra år sedan var kriminaliteten så gott som uteslutande en fråga om olika traditionella brott som riktade sig direkt mot enskilda individer; stölder, våldsbrott etc. Utifrån den situationen var det naturligt att bygga upp ett kontrollsystem vars arbete initierades av brottsoffren. I det avseendet representerade det också ett stort framsteg i och med att det tog över många av de brottsutredande och brottsregle-rande moment som brottsoffren själva fått svara för i det förindustriella samhället.

Systemet visade sig också äga en hög grad av permanens. Den avgörande orsaken var just att dess mest väsentliga uppgift blev att ta emot och åtgärda enskilda personers rättsliga önskemål. Och att de senare, då liksom nu, ofta hade en hög grad av berättigande. Det moderna industriella samhället lämnar också än mindre utrymme för individuella kriminalpolitiska initiativ än vad som förut var fallet. Det ursprungliga syftet, de faktiska behoven som ökat genom bl a den kraftiga tillväxten av stöldbrotten, och samhällsutvecklingen i stort har lagt fast och bevarat den ursprungliga uppbyggnaden.

När den kriminalpolitiska kontrollapparaten kritiseras för bristande effektivitet brukar man skjuta in sig på två omständigheter. För det första det faktum att det bara är en mindre del av den totala brottsligheten som kommer till myndigheternas kännedom, och således blir föremål för någon form av åtgärder. Den dolda brottsligheten har stor omfatt-

ning. För det andra den låga uppklaringen av brott. Det är bara en liten del av de brott som anmäls som klaras upp i den bemärkelsen att man får tag i gärningsmannen och att denne får en påföljd för brottet.

Att detta i och för sig är allvarligt är en sak. Samtidigt måste man ha klart för sig att av de traditionella brotten riktade mot personer så är det den grövre andelen som förs vidare till kontrollapparaten, medan många lagöverträdelser som inte anmäls är av en ganska bagatellartad karaktär. Uppklaring är också högre för de grövre brotten av detta slag.

Den sammanfattande slutsatsen blir alltså att trots sina brister så håller systemet ihop i dessa delar, och i många viktiga avseenden kan man t o m hävda att det fungerar väl. Det har heller aldrig varit föremål för något allvarligt ifrågasättande och de försök som gjorts att ta över vissa av dess funktioner (genom s k medborgargarden och liknande) har både varit fåtaliga, av ringa betydelse och mindre lyckade om man ser till utfallet.

De stora problemen uppstår i stället i förhållande till en annan typ av kriminalitet än den traditionella, nämligen sådana brott som är offerlösa i den bemärkelsen att de direkt riktar sig mot en annan person eller gör det på ett sådant sätt att de inte enkelt låter sig upptäckas.

Det finns ett flertal sådana brott som är utomordentligt allvarliga både för individen och samhället. Ofta är det fråga om s k moderna specialstraffrättsliga brott som narkotikabrott, miljöbrott eller trafikbrott. De bästa exemplen hittar vi i den kategori som vi sammanfattar under beteckningen ekonomisk brottslighet.

Det finns främst tre orsaker till att en så stor andel av den ekonomiska brottsligheten, trots sin grovhet, aldrig kommer till myndigheternas kännedom. Den första har vi redan nämnt. Det ekonomiska brottet är offerlöst i den meningen att det sällan drabbar en enskild person på ett sådant sätt att han går till polisen och gör anmälan. Istället angrips ofta personliga och kollektiva begrepp eller värden som den ekonomiska marknaden, den fysiska miljön, skattesystemet o s v.

För det andra har den ekonomiske brottslingen i regel kontroll över det ekonomiska eller sociala system som han använder för sin brottslighet. Han tillhör systemet och hans handlande ifrågasätts sällan. Detta jämfört med t ex inbrottstjuven eller bankrånaren som ju alldeles klart är angripare.

För det tredje: De ekonomiska brotten är i regel diskreta även i andra avseenden. Ofta nog kan allt som är avgörande ur straffrättslig synpunkt ha utspelat sig i lagöverträdarens huvud utan att avsätta några särskilda spår i bokföringshandlingar eller liknande.

Dessa speciella egenskaper hos den ekonomiska brottsligheten får bl a bestämda konsekvenser ur kontrollsynpunkt. Till skillnad från den traditionella brottsligheten kan man inte förlita sig på initiativ eller medverkan från enskilda medborgare, utan man är tvungen att på olika sätt kompensera för bortfallet av detta. Kontrollsystemet måste i en helt annan utsträckning självständigt verka för att sådana brott upptäcks och åtgärdas. Om inte kommer den nuvarande situationen där dessa brott nästan alltid och trots sin grovhet förblir dolda att finnas kvar. Den andel som i dag anmäls kan med gott fog betraktas som undantagsfall som upptäckts av skattemyndig-

heterna i samband med deras reguljära kontrollverksamhet, av konkursförvaltare eller enskilda intressenter som kan ha drabbats särskilt hårt som fordringsägare, kunder, anställda etc.

Det är på detta område som vi gjort oss skyldiga till de stora kriminalpolitiska försummelserna och de har i avsevärd grad underlättats av det fullt mänskliga faktum att vi sällan oroar oss för sådant som vi inte förmår upptäcka. Helt bortsett från hur allvarligt det är. I kraft av sina speciella egenskaper har den ekonomiska brottsligheten blivit gynnad och kampen mot den missgynnad. Effektiva åtgärder mot den kräver ett annat sätt att tänka kriminalpolitiskt; ett nytt kontrollpolitiskt perspektiv.

Hur skall man då rätta till dessa missförhållanden? Ett sätt som vi självfallet inte får glömma bort är genom bättre kunskaper och ökad medvetenhet bland de intressenter och grupper som i olika konkreta fall kan komma att höra till de även närmast drabbade. Genom bättre kunskaper, ökad medvetenhet och skärpta attityder till problemet bland hederliga skattebetalare, anställda, kunder, fordringsägare och konkurrenter - d v s bland medborgararna i deras olika roller - kan vi mobilisera den amälningsbenägenhet som så att säga finns latent, och på det viset bereda väg för mer effektiva reaktioner från samhällets sida (se nedan kap VIII).

Oavsett detta får vi dock räkna med att en stor del av ansvaret för kontrollen även i fortsättningen kommer att vila på olika myndigheter och särskilt på den kriminalpolitiska kontrollapparaten. Det följer bl a av denna kriminalitets allmänna karaktär och skadeverkningar; genom dess angrepp på den ekonomiska politiken i stort samt skatte-, avgifts- och bidragssystemen.

I samband med sådana kontrollåtgärder blir arbetet inom ett flertal myndigheter av intresse. Förutom de tidigare nämnda (polisen, åklagarna, domstolarna och de påföljdsverkställande myndigheterna), även de som sysslar med t ex skyddet för konsumenter och den fysiska miljön, riksbanken, tullen, skattemyndigheterna och kronofogdarna. Speciellt de tre senare är av central betydelse i sammanhanget; tullen genom att den har den huvudsakliga kontrollen av bl a export och import, skattemyndigheterna genom sitt ansvar för skatte- och bidragssystemen, kronofogdarna för bevakning och indrivning av samhällets och andra intressenters fordringar.

Sammantaget gör detta att den samhälleliga kontrollapparaten får ett annat utseende (eller i vart fall borde ha det) vid den ekonomiska brottsligheten jämfört med kriminalitet av en mer traditionell karaktär. Det är också ett faktum att särskilt skattemyndigheterna fyllt en viktig funktion i de åtgärder som man hittills vidtagit mot den ekonomiska kriminaliteten, därmed inte sagt att det skulle ha inneburit några avsevärda resurstillskott som kommit den kriminalpolitiska kontrollapparaten till godo.

Granskar man resurserna för ekonomisk brottslighet inom t ex tullen och skattemyndigheterna finner man nämligen samma låga resursandelar som i den kriminalpolitiska apparaten.

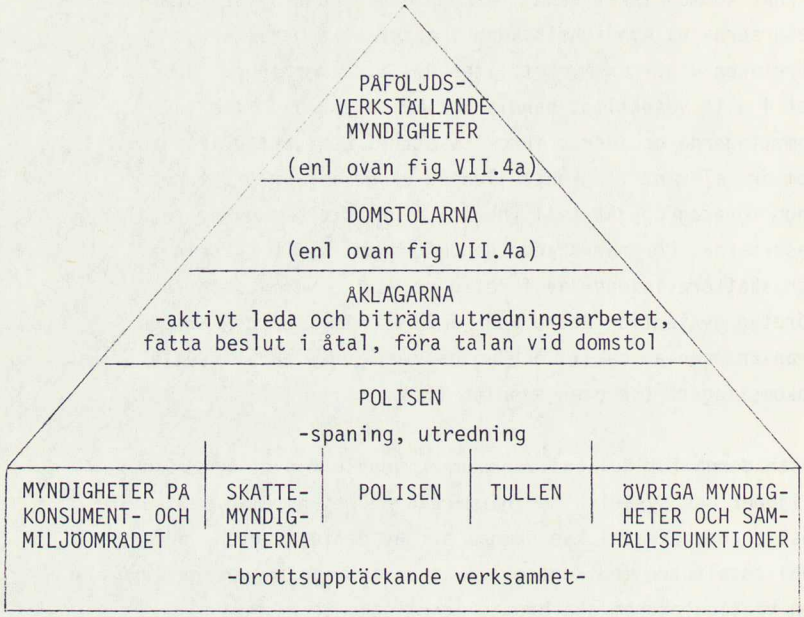
Först skattesystemet: Kostnaderna för uppbörd, taxering och indrivning av skatter och avgifter har av expertgruppen för studier i offentlig ekonomi beräknats till ca sex miljarder. Knappt hälften av dessa kostnader (ca 2 900 miljoner) ligger hos de olika skattemyndigheterna medan den andra hälften faller på företag och vanliga löntagare. Totalt finns det ca 16 000 tjänstemän i landet som på ett eller annat sätt - kontroll, revision, indrivning etc - ägnar sig åt skatterna (se Ds Fi 1983:32).

Merparten av dessa resurser används för administration och kontroll av inkomstskatten. Trots att inkomstskatten endast svarar för 42 procent av den totala uppbörden (och då inräknat kommunalskatterna) tar den 85 procent av de totala resurserna på myndighetssidan i anspråk. Kontrollen av företagen utgör en mycket liten del i sammanhanget. Vad det i allt väsentligt handlar om är de individuella inkomsttagarna och deras inkomstskatter. Den kontrollresurs som är relevant för kontrollen av ekonomisk brottslighet inom företag uppgår till (högst) några procent av de totala resurserna. För närvarande genomförs ca 10 000 taxerings- och skatterevisioner av företag per år; d v s i snitt ett företag av femtio. Detta kan jämföras med t ex den årliga granskningen av ca sex och en halv miljoner individuella inkomsttagare (se ovan avsnitt II.4).

Kostnaderna för tullens verksamhet uppgår f n till ca 670 miljoner och sysselsätter närmare 4 000 tjänstemän. Som ett bestickande exempel kan nämnas att av dessa arbetade under 1981 totalt tre med kontroll av exportgods. Kontrollen av den viktiga ekonomiska brottslighet som förekommer i samband med export och import är i realiteten så gott som obefintlig (se Magnusson, D., Ekonomisk brottslighet vid import och export, BRÅ-rapport 1981:2).

Mot bakgrund av den genomgång av kontrollapparaten som vi gjort ovan kan man ange följande struktur för den samhälleliga kontrollen av den ekonomiska brottsligheten. P g a de otillräckliga resurserna inom de olika kontrollorganen är det samtidigt viktigt att framhålla att den i huvudsak beskriver tänkta (eller önskade) och inte faktiska förhållanden (se fig VII.4.b nedan).

Figur VII.4.b Kontrollapparatens struktur och arbetsuppgifter vid ekonomisk brottslighet



VII.5 Brister i den nuvarande kontrollen av den ekonomiska brottsligheten, översiktlig beskrivning av förslagen

Kampen mot den ekonomiska brottsligheten försvåras av en mängd problem. I det föregående avsnittet har vi pekat på olika brister i den samhälleliga kontrollapparaten. I mycket handlar dessa om att resurserna är otillräckliga i olika avseenden (personellt, vad gäller samarbete mellan myndigheter, utbildning och kompetens inom olika organ o s v), samt att effektiva åtgärder mot den ekonomiska kriminaliteten i grunden kräver ett nytt kontrollpolitiskt perspektiv.

Till dessa rena kontrollproblem skall även läggas andra som gäller de samhälleliga, ekonomiska och skattemässiga förutsättningarna för den ekonomiska brottsligheten, samt den rättsliga regleringen av dessa frågor. Sammanfattningsvis kan vi kalla detta för materiella förutsättningar.

I samband med sitt arbete mot den ekonomiska brottsligheten har kommissionen lagt fram förslag till ågärder på ett 30-tal punkter. Dessa har presenterats löpande i form av betänkanden, promemorior, rapporter och skrivelser, de senare i regel ställda till regeringen (se bil 5 för en sammanställning i tidsföljd).

Som vi påpekat i inledningen till denna slutrapport har vi också övervägt ett antal "idéer" eller "önskemål" om åtgärder som förts fram från olika håll eller väckts inom kommissinen, men där vi av skilda skäl inte omsatt dem i konkreta förslag. Vi har avvisat dem eller hänvisat dem till ytterligare utredning.

Till detta kommer slutligen vissa större problem på området som vi inte haft möjlighet att gå närmare in på, men där vi samtidigt ansett att det är väsentligt att vi uttrycker våra åsikter eller ger våra rekommendationer.

Den följande sammanfattningen av förslagen innehåller således tre olika slag av uttalande från kommissionen. För det första sådana förslag som vi tidigare har överlämnat. För det andra åtgärder som varit föremål för överväganden men där vi inte lagt några konkreta förslag. För det tredje mer allmänt hållna rekommendationer.

Vad den första kategorin beträffar är det fråga om ett omfattande bakgrundsmaterial medan vår sammanfattning av naturliga skäl fått inskränkas till de mest väsentliga delarna av resp förslag. För att ge en möjlighet för den intresserade

att på ett enkelt sätt kunna tränga djupare in i vår behandling av olika frågeställningar har vi fortlöpande gett hänvisningar till de betänkanden etc som legat till grund för vår sammanfattning.

Vad gäller sådana frågor som inte resulterat i några färdiga förslag har vi ändå ansett det viktigt att redovisa de resonemang som legat bakom våra ställningstagandet. Detta har heller inte gjorts i något annat sammanhang. Flera av de här aktuella frågorna har dessutom tilldragit sig stort intresse i den allmänna debatten.

De olika förslagens varierande innehåll och omfattning är ett uttryck för det förhållandet att kommissionens huvuduppgift har varit att göra en samlad översyn av hela området. I direktiven nämns också en rad skilda konkreta frågor som vi behandlat.

Självfallet är det förenat med avsevärda svårigheter att ge en sammanfattande beskrivning av åtgärder som spänner över ett så vittfält. Vi har samlat dem kapitelvis efter deras huvudsakliga innebörd ur en kontrollpolitisk synvinkel och i varje sammanhang försökt belysa deras bakgrund.

Inledningsvis har vi behandlat behovet av forskning, utbildning och information om ekonomisk brottslighet (se kap VIII) nedan). I kapitel IX har vi tagit upp regler och annat som främst syftar till att förebygga ekonomisk brottslighet och skatteundandragande. I kapitel X har vi koncentrerat oss på olika sanktioner mot ekonomisk brottslighet. Kapitel XI avhandlar resursfrågor; personella resurser, utbildning, samverkan mellan myndigheter samt det internationella samarbetet på området. I det avslutande kapitlet har vi så diskuterat organisationen av det fortsatta arbetet mot den ekonomiska brottsligheten (se nedan kap XII).

VIII SAMMANFATTNING AV FÖRSLAGEN - ÅTGÄRDER SOM AVSER FORSKNING, UTBILDNING, INFORMATION

VIII.1 Forskningen om ekonomisk brottslighet

Den ekonomiska brottsligheten är en försummad samhällsfråga. Det märks inte minst på bristerna i våra kunskaper och medvetenhet i fråga om problemet. Effektiva kriminalpolitiska åtgärder kräver goda insikter och för att kunna motivera dem måste vi se till att informera om deras bakgrund. Det här är frågor som rör oss alla. Vanliga medborgare i lika hög grad som forskarna eller de tjänstemän som bär det direkta ansvaret för kontrollen på området. Konkret handlar det om forskning, utbildning och information där myndigheter, politiska och andra organisationer, folkrörelser och seriösa företag måste samverka vid den moralbildning som är nödvändig för att vi i grunden skall kunna förebygga den ekonomiska brottsligheten (se Dir 1982:101, s 6 p 1-2).

Kommissionen har presenterat ett förslag om hur forsknings- och utredningsinsatserna på området skall förbättras (se Forskning om ekonomisk brottslighet, rapport från kommissionen mot ekonomisk brottslighet, sept 1983).

För det första bör man främja den vetenskapliga forskningen vid universitet och högskolor genom att man inrättar särskilda forskartjänster och genomför en ökad satsning på tvärvetenskapliga projekt. Här bör man också ta hänsyn till de utbildningsbehov som finns för speciellt juridik- och ekonomistuderanden.

För det andra: Det återkommande behovet av olika utredningsinsatser vid de berörda myndigheterna bör planeras och genomföras i samarbete med brottsförebyggande rådet (BRÅ).

För det tredje slutligen, föreslås en särskild arbetsgrupp på departementsnivå som under en treårsperiod skall göra en genomgång av de mest angelägna uppgifterna på området. Gruppen bör bestå av sex kvalificerade forskare/utredare med kriminologisk, juridisk och ekonomisk sakkunskap.

VIII.2 Utbildning och information

En lång rad myndigheter har ansvar för information, råd och anvisningar i frågor som är av en direkt betydelse för samhällets möjligheter att på ett effektivt sätt bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Förebyggande åtgärder som t ex olika informationsinsatser och påverkan av attityder spelar en mycket viktig roll vid sidan av de rena kontrollåtgärderna. Tyvärr saknar vi en övergripande planering på informationsområdet. Detta är en allvarlig brist med tanke på att frågan om den ekonomiska kriminaliteten berör så många olika delar av samhällslivet. Bl a måste mer övergripande insatser, t ex av kampanjkaraktär, planeras på längre sikt. De kräver samordning av myndigheter och särskilda medel.

I enlighet med våra direktiv har vi därför tagit olika initiativ för att förbättra utbildning och information till allmänheten, olika grupper samt företagen.

Här föreslår vi att informationsfrågorna tills vidare (och i avvaktan på en mer långsiktig lösning) samordnas inom en arbetsgrupp i regeringskansliet (se nedan avsn XII.).

Vad gäller olika konkreta åtgärder har kommissionen bl a lagt fram ett förslag om hur kunskaper om den ekonomiska brottsligheten skall kunna föras in i undervisningen i lag

och rätt på grundskolans högstadium (se Förslag till åtgärder inom skolans område för att motverka ekonomisk brottslighet, skrivelse till regeringen från kommissionen mot ekonomisk brottslighet, sept 1983).

Som ett led i den bredare opinionsbildningen som behövs anser vi också att det är viktigt att män inom folkrörelserna och andra organisationer (speciellt på arbetslivets område) engagerar sig i kampen mot den ekonomiska brottsligheten.

Därför har vi i samråd med de anställdas fackliga organisationer tagit fram en informationsskrift för fackliga företrädare. Avsikten är att den skall ge en kortfattad och lättillgänglig vägledning i vissa grundläggande juridiska och ekonomiska frågor, för att därmed öka möjligheterna att upptäcka och förhindra ekonomisk brottslighet inom arbetslivet. Skriften innehåller bl a en sammanställning av de register över företag som finns hos olika myndigheter. Dessutom en redogörelse för de möjligheter som de anställda har att med stöd av medbestämmandelagen (MBL) få information om företagets förhållanden.

Informationsskriften för fackliga företrädare har överlämnats till regeringen. Kommissionen har föreslagit att den skall tryckas och spridas bland intresserade fackliga företrädare (se Ekonomisk brottslighet - en informationsskrift för fackliga företrädare, skrivelse till regeringen från kommissionen mot ekonomisk brottslighet, jan 1984).

Vi har också tagit fram underlag för en skrift som ger vägledning och information till dem som överväger att starta företag. Det är en enkel handledning om de regler som gäller för den som avser att driva näringsverksamhet.

Skriften kommer att ges ut av länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) och via länsstyrelserna delas ut till dem som startar företag.

På ett tidigt stadium av vårt arbete bestämde vi att genomföra en informationskampanj inom byggbranschen. Tanken bakom detta pilotprojekt var att man skulle vinna erfarenheter som kunde ligga till grund för fortsatta och återkommande verksamheter av samma slag.

Kampanjens genomförande förutsatte att alla berörda organisationer medverkade. Avsikten var att bekämpa oseriös verksamhet och s k svartjobb inom byggbranschen. De fackliga organisationerna gav projektet starkt stöd och deltog i förberedelserna. Till en början medverkade också bransch- och arbetsgivarorganisationerna men efter en tid beslöt dessa att inte delta längre. Någon motivering gavs ej.

Vi bedömde det som i det närmaste meningslöst att genomföra projektet utan företagarnas medverkan och det lades därför ned. Vi anser att det är ytterst beklagligt att organisationer på arbetsgivarsidan inte ställer upp på denna typ av kampanjer mot oseriös och olaglig verksamhet. Metoderna på detta område är ännu outvecklade och här hade projektet med en riktad kampanj inom byggbranschen kunnat visa vägen för fortsatta insatser.

Under den senare delen av vår verksamhet har vi haft kontakt med företrädare för Stockholms kommun där man sedan en tid förberett en större informationskampanj mot ekonomisk brottslighet. Den skall genomföras under våren 1984 med medverkan av bl a riksskatteverket. Vi har föreslagit regeringen att 160 000 kronor av de medel som avsattes för den tänkta kampanjen på byggområdet istället skall tillföras kommunens kampanj.

Till sist vill vi peka på massmedias betydelse på detta område. Den kan inte nog betonas. Som vi påpekat inledningsvis har press, radio och TV gjort stora insatser för att belysa den ekonomiska brottsligheten. I många sammanhang - och speciellt när frågan väcktes under mitten av 70-talet - har man också varit drivande när det gällt att få till stånd en bred uppslutning bakom åtgärder som vi i dag betraktar som nödvändiga. Med tanke på att arbetet mot den ekonomiska brottsligheten ännu befinner sig i sitt inledande skede vill kommissionen uttrycka en förhoppning om att man även i fortsättningen kommer att visa samma höga beredskap på detta område. En kritisk och bred information om problemet är ett oundgängligt inslag i kampen mot den ekonomiska brottsligheten.

IX SAMMANFATTNING AV FÖRSLAGEN - ÅTGÄRDER SOM FRÄMST SYFTAR TILL ATT FÖREBYGGA EKONOMISK BROTTSLIGHET OCH SKATTEUNDANDRAGANDE

IX.1 Inledande synpunkter

Den ekonomiska brottsligheten kan bekämpas på många olika sätt. Genom rent ekonomiska åtgärder kan man således göra det svårare eller mindre lönsamt att etablera och driva svarta företag. Som exempel på den här typen av åtgärder kan nämnas Stockholms kommuns initiativ att kontrollera hur de företag man anlitar sköter sina skatter och avgifter. Misskötsamma företag får inga uppdrag eller beställningar från kommunen. Det systemet har - som framgår av det följande - numera införts även i andra kommuner.

Man kan också verka för en självsanering inom branscher och företag. I dagsläget tycks man dock på många håll inte vara särskilt engagerad i det problem som den ekonomiska brottsligheten utgör. Varför det är på det viset är svårt att säga. En viktig omständighet som kommit fram vid kommissionens kontakter med företagare och näringslivsrepresentanter är att man inte verkar särskilt medveten om vare sig eko-brottslighetens skadeverkningar eller att just företagen själva borde ha ett starkt ekonomiskt intresse av att motarbeta oseriös eller olaglig verksamhet.

Slutsatsen av detta blir att det - som tidigare sagts - är viktigt att skapa en ökad insikt hos företagen om den ekonomiska brottsligheten. Först då finns förutsättningar för att engagera dem aktivt i kampen mot problemet. Genom en samverkan mellan de myndigheter och organisationer som berörs kan man definiera och precisera de delproblem som finns samt formulera de mål som bör gälla för olika slag av affärs-

verksamhet. Därefter ankommer det på företagen och organisationerna att ställa upp de etiska regler och konkreta handlingsprogram som behövs.

En verksamhet av detta slag är inte något nytt inom svenskt näringsliv. Här kan erinras om de börsetiska reglerna, reglerna inom olika konsultbranscher, inbegripet advokat- och revisorskårerna, reglerna inom försäkringsväsendet samt, inte minst, den generella utomrättsliga regelbildningen på marknadsföringsområdet.

Vi vill också peka på de goda erfarenheter man har i USA av företagskoder, där företagen, ofta mycket konkret, anger de affärsetiska krav som skall vara vägledande vad gäller företagets relationer till leverantörer, kunder, anställda, allmänheten/det allmänna etc. Dessa koder fungerar i stor utsträckning som praktiska handlingsmönster. En del i Sverige verksamma USA-företag har interna normsystem av motsvarande slag.

Enligt vår uppfattning kan användningen av sådana koder vara ett tänkbart medel att få till stånd en självsanering, när en sådan är påkallad.

Självklart kan man inte räkna med att lösa alla problem med utomrättsliga medel. Vi menar dock att utomrättsliga aktiviteter kan, rätt bedrivna, utveckla sig till en viktig faktor i kampen mot det oseriösa eller brottsliga företagsområdet. Värdet i dessa aktiviteter ligger kanske främst i att de engagerar företagen, gör dem medvetna om problemen samt skapar en aktiv och kreativ inställning, kort sagt formar en opinion. Erfarenheter från andra områden där näringslivet engagerat sig på ett liknande sätt visar att opinionerna på grund av en inneboende dynamik tenderar att sprida sig också utanför den engagerade kretsen av företag och organisationer och på sikt påverkar även rättsutvecklingen.

Samtidigt är det självfallet nödvändigt med regler och kontroll från samhällets sida. Speciellt i de allra grövsta fallen räcker det inte med enbart ekonomiska åtgärder och här är det naturligtvis utsiktslöst att hoppas på någon frivillig sanering. Den stora svårigheten - som vi redan varit inne på vid flera tillfällen - är att vårt nuvarande kontrollsystem är så bristfälligt när det gäller att bekämpa den ekonomiska brottsligheten. I många andra länder har man också ett betydligt bättre kriminalpolitiskt instrumentarium på det här området än vad vi har. Vi har granskat flera av dessa instrument och diskuterat i vad mån de är tillämpbara på våra förhållanden.

Det är givetvis önskvärt att åtgärder som riktar sig mot oseriösa företag inte alls eller i vart fall i så liten utsträckning som möjligt drabbar de seriösa företagen. Vi har i våra förslag sökt tillämpa detta och strävat efter att i så stor utsträckning som möjligt "skräddarsy" åtgärderna för olika begränsade områden. Helt har vi dock inte följt denna princip. Det är två förslag som kan sägas ha större räckvidd, nämligen förslaget om nya uppgifter för företagens revisorer (se avsnitt IX.6.3) och förslaget om näringstillstånd (se avsnitt IX.4). Det förra förslaget har vi ansett så värdefullt, inte bara i kampen mot eko-brottsligheten utan också från allmän synpunkt vad gäller skattekontrollen, att det bör ges generell omfattning.

Förslaget om näringstillstånd avser visserligen endast ett mindre antal branscher men får ändå betydelse också för de seriösa företagen i dessa branscher. Vi anser dock inte att de föreslagna åtgärderna får någon nämnvärt hämmande effekt för sådana företag. Tvärtom är det just de seriösa företagen som kan väntas få störst nytta av vårt förslag genom att deras konkurrenssituation avsevärt förbättras.

I fråga om båda nämnda förslagen kan sägas att de hederliga företagarna inte bör ha något att befara till följd av dessa.

Eko-brott och liknande företeelser här i landet har som nämnts sin tyngdpunkt på skatte- och avgiftsområdet. Vi har funnit att mycket av dagens möjligheter till skatte- och avgiftsundandragande i olika former hänger samman med grundläggande drag i systemet och myndighetsorganisationen. Vi tar därför först upp frågan om mera genomgripande förändringar i dessa hänseenden. Reformer av detta slag är emellertid omfattande och kräver åtskilliga år av utredning och förberedelse. Ändringar på kortare sikt är emellertid uppenbart påkallade. Vi lägger därför också fram ett antal förslag beträffande särskilda frågor.

Vi har gjort en systematisk genomgång av de olika kryphålen i regelsystemet. De konkreta åtgärder som vi diskuterat i de följande avsnitten har också i regel antingen nämnts i direktiven, eller angetts i särskilda beställningar från riksdagen.

IX.2 Skatte- och avgiftsområdet

IX.2.1 Förenklat skatte- och avgiftssystem

Den tyngsta biten i den ekonomiska brottsligheten utgörs utan tvekan av skattebrotten. Det är här som vi hittar de mest omfattande brottsskadorna räknat i pengar, liksom de största kontrollkostnaderna som samhället belastas med i detta sammanhang. Skattebrott och även de mot samhället illojala åtgärder som brukar sammanfattas under benämningen skatteflykt är centrala problem när man diskuterar åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten och liknande frågor.

Vårt skattesystem brukar ofta liknas vid en "snårskog" eller en "regeldjungel" och i massmedia och den allmänna debatten kan vi dagligen ta del av exempel på dess "ogenomtränglighet". Det är med beklagande som kommissionen nödgas konstatera att dessa liknelser långt ifrån alltid är missvisande eller felaktiga.

Bakom våra skatter finns således ett utomordenligt omfattande regelsystem. Totalt handlar det om tusentals olika bestämmelser för beräkning av skatter och avgifter, skatteadministration etc., och utan att ha gjort någon systematisk jämförelse tror vi inte att det finns något annat samhällsområde som kännetecknas av en så hög grad av rättslig komplexitet. Detta är särskilt anmärkningsvärt om man tar hänsyn till det faktum att skattesystemet har en direkt och närmast vardaglig relevans för så gott som samtliga vuxna medborgare.

Kritiken mot skattesystemet har vuxit sig stark och den övergripande invändningen riktar sig just mot det förhållandet att reglerna blivit så många och så invecklade. Förklaringen till detta torde vara dels att man haft ett starkt önskemål att kunna avväga skatte- och avgiftsuttaget med hänsyn till en stor mängd olika faktorer, dels att systemet successivt byggts på och förändrats genom ett mycket stort antal olika

delreformer. En annan utgångspunkt för kritiken är att de materiella reglerna på grund av sin konstruktion i många fall får ojämna, snedvridande och icke avsedda effekter, och att detta i sin tur ger upphov till olika försök att kringgå lagstiftningen.

Denna utveckling har naturligtvis fått återverkningar på den praktiska tillämpningen. Deklarationsarbete och annat uppgiftslämnande upplevs som betungande och kostnadskrävande. Belastningen på skattemyndigheterna blir samtidigt betydande utan att för den skull ha några särskilt starka samband med de olika skatteslagens betydelse ur inkomstsynpunkt. Man måste avsätta stora resurser för att undersöka om olika materiella detaljbestämmelser har följts i enlighet med lagens bokstav och anda. En ytterligare konsekvens av detta är att det har blivit svårt att upprätthålla kraven på en likformig och rättvis beskattning. I tidningarna ges återkommande illustrationer till systemets brister: Nitiska skattegranskare som lägger ner avsevärda mödor på att rekonstruera den enskilde deklarantens restid och färdväg, för att på det viset kunna ta ställning till ett avdrag på någon tusenlapp. Den skatteplanerande mångmiljonären som med några kunniga penndrag och sin goda ekonomi, reducerar skatteuttaget till noll procent. Sammanställningen av sådana fallbeskrivningar blir förödande för systemets trovärdighet, och det är ingen lätt sak att förklara och försvara den första typen av exempel; att bestämmelserna är sådana och att dessa småsaker sammantagna gäller stora belopp.

Om man skall ge en kort och sammanfattande karakteristik av kritiken mot skattesystemet skulle man kunna säga att 90 procent av den kollektiva ilskan riktar sig mot reglerna för inkomstbeskattning av den stora mängden vanliga människor.

Detta är inte minst intressant om man ser på fördelningen av statens inkomster av skatter, avgifter och övrig verksamhet, där inkomstskatterna endast svarar för en mindre del.

Enligt finansplanen för 1984 får vi (i runda tal) följande fördelning efter inkomstens storlek: (1) indirekta skatter 118 miljarder (moms 53, övriga 64 miljarder), (2) direkta skatter 51 miljarder, (3) socialförsäkringsavgifter 38 miljarder och (4) övriga inkomster 28 miljarder. Totalt således ca 235 miljarder kr.

Om vi ser på samhällets totala inkomster av skatter och avgifter (för stat, landsting och kommuner sammantagna) hamnar vi i storleksordningen 375 miljarder per år och f n. Av dessa utgörs ca 147 miljarder, d v s ungefär 40 procent, av inkomstskatter från fysiska personer.

Om vi begränsar oss till den statliga inkomstskatten för fysiska personer (som är mest intressant i samband med diskussionen om marginalskatter och marginalskatteeffekter) finner vi att detta är en relativt sett obetydlig inkomstkälla för staten; knappt 34 miljarder per år och således ca nio procent av den totala skatte- och avgiftsintäkten.

Mot systemet för inkomstbeskattning av den stora mängden vanliga människor har man anfört olika kritiska synpunkter. I debatten möter vi (främst) fem återkommande invändningar: (1) Att inkomstbeskattning kräver mycket stora resurser för kontroll och administration. (2) Att det är här som vi har de flesta och mest komplicerade reglerna på skatteområdet. (3) Att de omfördelningseffekter som avsetts med detta system inte har uppnåtts. (4) Att systemet enkelt kan kringgås genom skattebrott eller annat skatteundandragande. (5) Att de höga marginalskatterna utgör den väsentliga orsaken till skattebrott och annat skatteundandragande.

En granskning av det sakliga underlaget visar att denna kritik inte enkelt kan avvisas.

Beroende på hur man räknar kan man säga att mellan 85 och 90 procent av skattemyndigheternas resurser går åt för att kontrollera och administrera de individuella inkomstskatterna. Den totala kostnaden för detta, som vi påpekat tidigare, kan skattas till sex miljarder per år varav hälften faller på samhället och hälften på andra kostnadsbärare som företag och individer.

Hur stor andel av regelsystemet som avser just denna form för beskattning är självfallet svårare att beräkna. Tar man rimlig hänsyn till hur ofta de olika bestämmelserna används pekar en grov skattning på att mer än hälften av de olika reglerna tar sikte på inkomstskatten. Det är också här som vi möter många av de mest komplicerade tillämpningarna, samt - vilket inte är minst viktigt - den mest omfattande uppfinningsrikedomen när det gäller att kringgå skattelagstiftningen.

Vad gäller den faktiska omfördelningen har vi tidigare diskuterat denna fråga (se ovan avsnitt VI.1). Som vi visat tidigare fyller inte inkomstskatten till sina totala verkningar särskilt höga krav på progressivitet. Den femtedel av landets hushåll som har högst inkomster betalar i praktiken obetydligt mer i skatt än femtedelen hushåll med lägst inkomster. Också de totala bidragen från samhället i de olika inkomstkategorierna var i stort sett desamma.

Vi har också varit inne på de närmast stötande konsekvenser ur fördelningssynpunkt som detta system medför vid s k skatteplanering och skatteflykt. Personer med mycket goda ekonomiska resurser och goda kunskaper kan enkelt och utan att göra sig skyldiga till straffbara handlingar (och på ett otal olika vägar) gå runt de materiella reglerna. I det här sammanhanget har vi också en obalans som ytterligare gynnar de kapitalstarka grupperna, genom den relativt sett mycket förmånliga beskattningen av vinster och kapitaltillgångar (se ovan avsnitt VI.1). Också möjligheterna till rena skattebrott är stora inom vissa grupper av befolkningen, och speciellt inom mindre företag i vissa branscher.

Vad slutligen beträffar tesen om de höga marginalskatterna som den väsentliga orsaken till skattebrott och annat skatteundandragande har vi tidigare påpekat att det vetenskapliga underlaget för detta påstående är svagt. Det är emellertid ett rimligt antagande att en hög marginalskatt ökar benägenheten till skatteminskande åtgärder av olika slag.

Vi har tidigare diskuterat olika allmänna krav som man måste ställa på kontrollpolitiska åtgärder. Regelsystem bör vara så enkla som möjligt till sin utformning. Överensstämmelsen mellan reglernas avsikter eller syften och deras faktiska tillämpning och konsekvenser skall vara hög. Vad kontrollen beträffar bör den självfallet inriktas på väsentligheter. Slutligen är det viktigt att regler och kontroll befinner sig i harmoni med varandra. Regler utan motsvarighet i kontroll (eller frivillig efterlevnad) liksom kontrollöverskott som inte kan återföras på relevanta regler, är något mycket negativt.

Det nuvarande inkomstskattesystemet uppvisar väsentliga brister i dessa avseenden. Regelsystemet är alltför komplicerat. Det finns också avsevärda glapp mellan de syften på vilka lagstiftningen på detta skatteområde grundas, och de realiteter som råder. Denna överensstämmelse måste ökas.

De brister vi talat om ger bl a underliga konsekvenser ur kontrollsynpunkt och skattekontrollen har i många fall kommit att inriktas på i sammanhanget mindre intressanta objekt. Vi har i en tidigare jämförelse visat hur de (i runda tal) sex och en halv miljoner löntagarna (varav en fjärdedel för övrigt är pensionärer) blir föremål för en årlig och delvis mycket omfattande granskning, medan halvmiljonen företag i genomsnitt kontrolleras noggrant en gång på fyrtio till sextio år. Dessa förhållanden är naturligtvis helt oaccepta-

bla. Kontrollperspektivet måste ändras i grunden och åtgärderna riktas mot de relativt få ekonomiskt intressanta inkomstslagen och skatteobjekten, d v s i första hand företagens skatte- och avgiftsförhållanden.

De nu angivna förhållandena gör det enligt vår mening nödvändigt med en förenkling av skatte- och avgiftssystemet. En granskning av de olika delområdena på skatte- och avgiftssidan visar också klart att de mest omfattande ändringarna bör gälla inkomstskatten och taxeringsförfarandet. Det är här som en stor del av problemen finns samlade.

Olika försök att lösa problemen på detta område har också lagts fram under en lång följd av år och från många skilda håll. Bland de viktigaste och mest aktuella förslagen bör man särskilt nämna två.

För det första det arbete som f n bedrivs inom den s k skatteförenklingskommittén. Syftet med detta arbete är att radikalt minska deklarationsplikten för fysiska personer, och det medel som man främst arbetar med är olika schabloniseringar av regelsystemet, bl a på avdragssidan. Förutom ett allmänt förenklat deklarationsförfarande räknar man inom utredningen med att antalet deklarationsskyldiga genom de olika förslagen skall minskas till ca fyra miljoner. Förslagen tar alltså huvudsakligen sikte på kontrollens omfattning men även vissa materiella förenklingar avses ske.

För det andra de olika förslagen om att radikalt sänka marginalskatterna (förändringar som f ö redan börjat genomföras genom tidigare politiska beslut). Dessa reformer kommer knappast att medföra några väsentliga förbättringar ur kontrollsynpunkt utan avser främst att komma till rätta med de invändningar som gäller fördelning och negativa effekter av marginalskatter. För förslagen talar främst

att de från statens synpunkt gäller relativt sett begränsade belopp. Som exempel kan nämnas att marginalskattesatserna över femtio procent avkastar i storleksordningen fyra miljarder (1985 års inkomst). Förespråkarna för förslaget har också hävdat - ett påstående som av naturliga skäl inte låter sig beläggas - att bortfallet naturligt skulle ersättas genom bl a en högre produktion. Motståndet har främst gällt det faktum att förslaget är mest gynnsamt för höginkomsttagarna och således strider mot den grundläggande fördelningsideologin.

I detta sammanhang bör man också peka på de olika punktvisa ingrepp som ständigt görs inom det större systemet. Avsikten är att lösa konkreta och ofta akuta problem samtidigt som systemet i stort bevaras. Under åren har man genom otaliga mindre delreformer och ändringar sökt avhjälpa brister i inkomstskattesystemet. Vi har haft en lång följd av utredningar på området (och f n sitter ett flertal som bl a sysslar just med förenklingsfrågor). Förvånansvärt få av förslagen har omsatts i konkreta åtgärder. Det finns en avsevärd risk med den här typen av arbete. Det underliggande systemet är så komplicerat att man lätt förlorar sig i detaljer och även små ändringar utlöser ett stort antal konsekvenser. Ofta sådana som man kanske inte räknat med eller ens kunnat förutse. Mot varje förslag kan man också resa ett antal i och för sig berättigade invändningar. Detta följer enkelt av systemets komplexitet men får till följd att även enkla åtgärder kompromissas bort.

Samtidigt är det som vi har sagt nödvändigt att göra ganska stora ingrepp i inkomstskattesystemet för att någon påtaglig förbättring skall kunna åstadkommas.

Vad som behövs är ett system som dels är enklare och mindre detaljreglerat, dels tar ned marginalskatterna ytterligare så långt det anses rimligt. Självfallet finns ett samband

mellan möjligheterna att förenkla de materiella reglerna och marginalskatternas höjd. Om skatteuttaget blir minder progressivt minskar behovet av detaljerade regler som i dag finns för att ta hänsyn till alla möjliga speciella förhållanden i de enskilda fallen.

Ett system av den antydda innebörden är också till fördel från kontrollsynpunkt eftersom det minskar behovet av detaljgranskning av framför allt en stor mängd löntagares inkomstförhållanden. Vi vill emellertid starkt betona att någon radikal minskning av skatte- och avgiftskontrollen totalt sett inte kan bli aktuell som en följd av de förenklingar som vi här talar om. Även med de förändringar av skattereglerna som här avses kommer inkomstbeskattningen under överskådlig tid att ha en sådan omfattning att en effektiv kontroll behövs. Vad som bör ske är i första hand en ändrad inriktning av kontrollen mot företag och personer med mera komplicerade inkomstförhållanden.

Kommissionen är självfallet medveten om att en skattereform av här avsett slag är utomordentligt omfattande och kräver en mängd överväganden. Inte bara inkomstskatten berörs utan också socialavgifter, mervärdeskatt och punktskatter liksom det socialpolitiska bidragssystemet. Även lönesystemet kan komma att beröras.

Kommissionen vill anföra följande mer allmänna synpunkter på en skattereform.

För det första att skattesystemet i rimlig omfattning fortfarande kommer att bygga på principen om skatt efter bärkraft och att de grupper som inte får någon fördel av ändrade skatteregler istället kompenseras på annat sätt.

För det andra att det finns anledning att ompröva den relativa tyngden av skatteuttaget på räntor och kapitalvinster jämfört med inkomst av eget arbete. Arbetsinkomst bör enligt vår mening beskattas relativt sett lindrigare än de övriga nämnda inkomstslagen. Man bör också pröva möjligheten att utveckla systemet med punktskatter och speciellt de delar som gäller s k lyxkonsumtion.

Slutligen att de kontrollpolitiska aspekterna ges hög dignitet vid utformningen av det nya systemet. Här måste man sträva efter skatter/avgifter som är enkla att administrera och kontrollera. Idealt bör skatter och avgifter samlas upp på så få objekt som möjligt.

De nuvarande kontrollresurserna torde genom en överflyttning till dessa objekt också vara av den omfattningen att de kan garantera en effektiv kontroll.

På kort sikt bör det nuvarande förenklingsarbetet intensifieras. Det gäller såväl det arbete som bedrivs inom skatteförenklingskommittén, som de olika punktvisa reformer som övervägs på olika håll.

IX.2.2 Partiella reformer avseende fysiska personer

Förenklingar av skatte- och avgiftssystemet enligt vad vi förordat i föregående avsnitt kräver åtskilliga år av förberedelse och genomförande. Ett sådant långsiktligt reformarbete utesluter inte att mindre ändringar görs som ett led i systemets utveckling. Vi har i det hänseendet haft anledning att överväga betydelsen av s k skattefria zoner som ett sätt att åstadkomma ett större mått av förenkling och överensstämmelse mellan gällande regler och verkligheten. De olika för- och nackdelar som detta förslag medför ger en intressant belysning av de större problemen i sammanhanget.

Konkret avser resonemanget om frizoner närmast de beskattningsregler som gäller vid vissa personliga tjänster anhöriga och vänner emellan. Det får konsekvenser både ur kontrollsynpunkt och om man ser till den materiella innebörden av skattereglerna på vissa områden.

Vid tjänster av det här slaget intar skattemyndigheterna den principiella inställningen att de i vissa fall utgör skattepliktiga prestationer. Samtidigt vidtar man inga särskilda åtgärder för att få till stånd en beskattning. Detta torde inte enbart bero på att kontrollproblemen är svårbemästrade utan en bidragande orsak är säkert att rättsläget uppfattas som oklart.

Osäkerheten kring dessa och liknande frågor är otillfredsställande av flera anledningar. Många människor känner en oro över att de kanske befinner sig på fel sida om lagen, vilket inte är till gagn för ett förtroendefullt förhållande mellan myndigheter och enskilda. För kommissionens del är det som vi nyss har sagt allmänt angeläget att motverka ett sådant tillstånd. En annan nackdel är att osäkerheten kan avhålla människor från att utföra samhällsnyttigt arbete. Den skattefrihet som har införts för vissa inkomster från bär- och svampplockning kan ses som ett exempel på en metod som man använt för att få en bättre ordning på det nu aktuella området.

Vid riksdagsbehandlingen av regeringens proposition i ämnet "bär och svamp" uttalade ett enigt skatteutskott (SkU 1980/81:50) som det viktigaste skälet för sitt ställningstagande att en skatteförmån av ifrågavarande art kunde vara ägnad att främja tillvaratagandet av viktiga naturtillgångar. Man såg således främst till det praktiska behovet av en stimulansåtgärd och ansträngde sig inte för att ge reglerna någon skatteteoretisk förklädnad. Man delade departements-

chefens uppfattning att endast intäkter av mer tillfällig och begränsad extrasysselsättning borde undantas från beskattning. Skattefriheten skulle därför inte omfatta vanliga löner och liknande förmåner och inte heller intäkter som var hänförliga till en av de skattskyldige bedriven rörelse. Vidare skulle inkomsten beskattas i vanlig ordning i den mån den översteg 5 000 kronor.

Sammanfattningsvis innebär alltså dessa regler att man på ett område där det finns ett praktiskt behov har infört en beloppsmässigt avgränsad skattefrihet för vissa inkomster av tillfällig natur. Det bör framhållas att reglerna inte har inneburit någon faktisk eftergift av skatteintäkter. De tidigare försöken att beskatta mindre inkomster från bär- och svampplockning gav ju minst sagt klent resultat.

Möjligen skulle dessa principer kunna ges ett vidare tillämpningsområde. Det behöver således inte bli fråga om något bortfall av skatteintäkter. I själva verket kan skatteförmånen som sådan anses ha en underordnad betydelse, eftersom det i praktiken sällan sker någon beskattning på den tjänstesektor vi avser. Vad som är viktigare är att man med en klar regel kunde få bort den ofta svårforcerade tröskel som skatte- och avgiftsreglerna utgör för människor som vill utnyttja varandras tjänster. Detta betyder å andra sidan att en regel av det skisserade slaget inte har sin plats i relationer av klart yrkesmässig karaktär. Liksom i fråga om bär- och svampplockling bör man därför undanta sådan verksamhet som sker i anställningsförhållanden eller som drivs i rörelsemässiga former.

Samtidigt är vi medvetna om att detta kräver att en rad andra frågor måste lösas för att ge regler om en begränsad skattefrihet inom tjänstesektorn ett väl avvägt innehåll. Till en början måste det ske en närmare avgränsning av det skattefria området.

Andra saker som man måste ta ställning till är hur reglerna om uppbörd, uppgiftsskyldighet och skatteansvar skall utformas för att inte motverka förenklingssyftet med en bestämmelse om skattefrihet.

Vi har också övervägt en annan typ av regler av förebyggande natur. Det gäller avdragsrätt för kostnader som läggs ned på reparationer och underhåll av villafastigheter. Frågan har bl a diskuteras i riksdagen vid några tillfällen (SkU 1978/79:6, 1982/83:5 och 1983/84:5). Till stöd för en ändring av de nuvarande reglerna har man sagt att en avdragsrätt skulle kunna stimulera villaägarna att i ökad utsträckning begära kvitton på sina utlägg för reparationer. Detta skulle kunna motverka användningen av svart arbetskraft inom byggsektorn.

Frågan har berörts också i departementspromemorian Den grå arbetskraften och skattekontrollen (Ds B 1980:10).

Kommissionen har i ett tidigt skede av utredningsarbetet mottagit en skrivelse från Sveriges Hantverks- och Industriorganisation (SHIO) där organisationen hemställer att kommissionen tar upp frågan om avdragsrätt för reparationskostnader på småhus.

Några konkreta resultat har ändringsförslagen ännu inte lett till. Anledningen till detta är att frågan har ansetts så komplicerad att den bör övervägas i ett större sammanhang. Den har därför tagits med i direktiven för bostadskommittén (Dir 1982:94), dock utan att ges någon högre prioritet. Enligt vad vi har erfarit finns det inte heller något större intresse inom bostadskommittén för att lägga fram ett förslag enligt de riktlinjer som har diskuterats i riksdagen.

Vi anser för vår del att en avdragsrätt av det här slaget kan ha positiva effekter i flera hänseenden.

Det finns därför anledning att diskutera om de tekniska problemen med en sådan reglering verkligen är av den omfattningen att man bör avfärda detta alternativ.

När schablonbeskattningen av egnahem infördes år 1953 angavs som det viktigaste motivet för reformen att taxeringsarbetet förenklades. Detta gällde både intäkts- och kostnadsberäkningen.

I principiellt hänseende baserades schablonmetoden på en ny syn på egnahemmens skatterättsliga ställning. De ansågs inte utgöra förvärvskällor i egentlig mening, eftersom de innehades i det huvudsakliga syftet att tillgodose behovet av bostad för ägaren och dennes familj. I princip skulle därför skattepliktig inkomst av villafastigheter anses föreligga endast om ägaren hade ett eget, i fastigheten nedlagt kapital, vilket han dragit nytta av genom innehavet av fastigheten. En skälig avkastning av detta kapital ansågs med hänsyn till det dåtida ränteläget vara 3 procent. Denna avkastning skulle beräknas på fastighetens taxeringsvärde, och för att beskattningen bara skulle träffa det egna kapitalet medgavs fastighetsägaren avdragsrätt för räntan på upplånade medel. Det kan tilläggas att man vid lagstiftningens tillkomst utgick från att en sådan beräkning av fastighetens inkomst endast undantagsvis skulle leda till ett mot andra inkomster avdragsgillt underskott.

Dessa motiv för schablonbeskattning har numera förlorat mycket av sin betydelse. Intäktsprocenten har under årens lopp ändrats ett flertal gånger - i allmänhet stick i stäv mot vad som varit motiverat med hänsyn till utvecklingen i ränteläget - och sedan man med början av år 1966 har differentierat schablonintäkten kvarstår endast en obetydlig rest av det ursprungliga sambandet mellan inkomstberäkning och skälig avkastning på det egna kapitalet. Samtidigt kan framhållas att

utvecklingen på fastighetstaxeringens område har förstärkt schablonberäkningens användbarhet som ett instrument för en rättvis och likformig beskattning. Den förenklade intäktsberäkningen har alltså blivit en bestående effekt, även om den kommit att tjäna delvis andra skattepolitiska syften än som förutsattes från början.

Villabeskattningens utveckling visar att schablonmetoden numera utgör ett skattepolitiskt instrument utan någon egentlig teoretisk förankring. Frågan om avdragsrätt kan därför övervägas utan att man är bunden av tidigare principiella ställningstaganden. Man har möjlighet att välja den lösning som vid en samlad bedömning framstår som den mest fördelaktiga.

En väsentlig faktor i detta sammanhang är samband mellan avdragsrätt och ägarnas benägenhet att reparera villafastigheterna. Det nuvarande förbudet mot avdrag medför i många fall att fastigheternas underhåll eftersätts. Frånvaron av en skattemässig stimulans för underhållsarbeten har utöver de negativa verkningarna på fastighetsbeståndets skick också en dämpande effekt på byggarbetsmarknaden.

Det har på en del håll gjorts gällande att en avdragsrätt för reparationskostnader inte skulle vara ett tillräckligt attraktivt alternativ för en villaägare som kan få ett arbete utfört betydligt billigare om han avstår från att begära kvitto. Vi delar inte den uppfattningen. Även om det i vissa fall kan vara så att en villaägare ger sig in på en krasst ekonomisk värdering av olika alternativ, tror vi att det för det stora flertalet människor har ett egenvärde att vara en lojal samhällsmedlem. Detta talar för att även en beloppsmässigt begränsad avdragsrätt kan ge den stimulans som behövs för att få till stånd en ändrad attityd gentemot den grå arbetskraften. Erfarenheten visar f ö att de skattskyldiga som regel kan styrka sådana kostnader som är avdrags-

gilla vid realisationsberäkningen med kvitton.

Sammanfattningsvis anser vi att den nu diskuterade frågan bör ges högre prioritet än den har för närvarande. Det finns vid sidan av kontrollaspekten en rad skäl som talar för att en avdragsrätt införs. Vi är medvetna om att vissa tekniska problem kräver sin lösning innan en avdragsrätt kan komma till stånd. Det kan vidare sägas att en ändring av villaschablonen av här antydd innebörd inte går väl ihop med de starka krav på förenkling av skattesystemet och beskattningsförfarandet som vi fört fram i annat sammanhang. Det ökade uppgiftslämnandet och den kontroll som behövs för en avdragsrätt är emellertid av sådan art att de väl kan förenas med ett förenklat deklarationsförfarande för löntagare. Sålunda kan t ex en till byggnadsåldersklass anknuten schablonintäkt förtryckas på deklarationsblanketten. Kontroll av avdragsbelopp torde också i stor utsträckning kunna ske maskinellt. Det utredningsarbete som krävs för ett ställningstagande till här berörda fråga bör enligt vår uppfattning ske inom en särskild kommitté.

IX.2.3 Förenklat uppgiftslämnande för företagen

Som framgått tidigare är vår nuvarande inkomstbeskattning av fysiska personer komplicerad och synnerligen detaljbetonad. Detta återverkar på företagen/arbetsgivarna och gör deras uppgiftslämnande till ledning för anställdas taxering mer betungande än det borde vara. Även för egen räkning har företagen en omfattande uppgiftsskyldighet. Denna fullgörs i viss utsträckning genom bevarande av detaljförfrågningar från myndigheterna under taxeringsförfarandet eftersom deklarationsblanketten i många fall ger föga ledning för granskningen.

Betydande fördelar för både företagen och taxeringsmyndigheterna finns därför att hämta genom förenkling och modernisering av reglerna om företagens uppgiftsskyldighet.

I sammanhanget bör också framhållas att vi - som också framgått av det föregående - anser dagens skattekontroll i många stycken vara både otidsenlig och irrationell och dessutom ha en olämplig inriktning. Resurserna används i stor utsträckning för kontroll av rena rutinuppgifter, Särskilt när det gäller löntagare, men även kontrollen av företag tar i alltför stor utsträckning sikte på detaljer utan större ekonomisk betydelse, t ex restaurangnotor och hur värdet av att företagen använder företagets bil privat skall beskattas. Målet bör enligt vår mening vara att kontrollen i framtiden inriktas främst på skattskyldiga som svarar för stora belopp eller har relativt sett större möjligheter att undgå beskattning.

Vi har därför i ett särskilt delbetänkande tagit upp frågor om ett förändrat deklarationsförfarande för näringsidkare. Vårt förslag innefattar dels ett förenklat uppgiftslämnande, dels en omorganisation av skatte- och uppbördsorganisationen (se Företagens uppgiftslämnande för beskattningsändamål, SOU 1983:75-76).

En viktig idé i vårt förslag är att det skall gå snabbt att identifiera de deklarationer och andra uppgifter som är godtagbara och som därmed inte behöver hanteras vidare i kontrollapparaten. För att uppnå detta föreslås ett helt nytt system för att klargöra vilka deklarationer som inte behöver kontrolleras närmare. Bland annat skall man använda en datastödd maskinell urvalsprocess.

För att kunna använda det nya systemet måste man radikalt ändra reglerna för företagens uppgiftslämnande . Vi föreslår att samtliga företag skall lämna en skattemässig resultatredovisning enligt ett standardiserat räkenskapsschema. Uppgiftskraven i räkenskapsschemat har i möjligaste mån anpassats till företagens bokföring vilket i hög grad underlättar företagens uppgiftslämnande.

Genom att i princip alla företag på det här viset lämnar enhetligt utformade uppgifter går det att skapa jämförelsenormer och kontrollförfaranden som skiljer ut de deklarationer som kan förväntas innehålla felaktigheter av betydelse. Därmed kan kontrollen knytas till just dessa.

Den nya metoden för uppgiftslämnande innebär samtidigt betydande förenklingar för företagen. Många av dagens specialuppgifter kan slopas. En del blanketter kan dras in. Antalet förfrågningar från taxeringsmyndigheterna med begäran om kompletterande uppgifter väntas minska påtagligt.

Det nya systemet föreslås bli utformat så att det i ett sammanhang skall gå att kontrollera flertalet skatter och avgifter. I dag sker t ex kontrollen av inkomstskatt, moms och sociala avgifter ofta var för sig.

I vårt förslag ingår också överväganden som innebär att arbetsgivaren i framtiden skall lämna beloppsmässiga uppgifter om de anställdas förmåner utöver kontantlön. Det skall ske i det standardiserade räkenskapsschemat. Detta är en förutsättning för att löntagarnas deklarationsförfarande skall kunna förenklas eller avskaffas. Den frågan utreds - som tidigare nämnts - f n av skatteförenklingskommittén.

Med den förändring av uppgiftsskyldigheten som föreslagits och den ändrade inriktning kontrollen därmed får är dagens organisation inom skatteförvaltningen inte ändamålsenlig. Vi har därför föreslagit att regeringen skall tillsätta en utredning med uppgift att utarbeta förslag till en ny organisation för skatteförvaltningen. En viktig fråga är därvid samordningen av kontrollen av alla skatter och avgifter som berör ett företag. De bör enligt vår mening samlas på ett ställe i skatteförvaltningen. Därigenom blir förvaltningen effektivare och företagen får samtidigt betydligt lättare i sina kontakter med myndigheterna.

IX.2.4 Information till företag m m

Förbättrad information till företagen och ökad service från myndigheternas sida ökar företagens möjligheter att uppfylla sina åligganden inom skatte- och avgiftssystemet. Vi har tagit upp denna fråga i betänkandet Vidgat samarbete mellan myndigheter på skatte- och avgiftsområdet - förbättrad information till företag (Ds Ju 1984:4). Där föreslås att informationen till nystartade företag skall lämnas via s k företagsbesök. Besöken syftar till att informera om de grundläggande kraven som enligt skatte- och avgiftsförfattningarna gäller för företaget. Information som riktar sig till företagens revisorer bör lämnas vid de länsvisa möten som hålls i anslutning till att företagen upprättar sina deklarationer. Avsikten med dessa möten är - förutom de rent informativa inslagen - att ge företagens revisorer och deklarationsmedhjälpare möjlighet att få personlig kontakt med de tjänstemän vid skattemyndigheterna som handlägger företagens skatteärenden.

IX.2.5 Utfärdande av B-skattesedel

Kommissionen har i olika sammanhang framhållit att skattekontrollen måste utformas så att seriöst företagande inte försvåras i onödan. Vi har valt att i detta sammanhang peka på ett problem som tagits upp av Statens Industriverk (SIND). Verket fick i slutet av år 1982 regeringens uppdrag att utreda vissa frågor om administrativa hinder för industriell utbyggnad. Uppdraget redovisades i en rapport i december 1983. (SIND 1983:9). I rapporten berörs bl a rutinerna då företag registreras för skatter och avgifter. SIND framhåller härvid att det förfarandet med samordnad företagsregistrering som nyligen genomförts kan förenklas ytterligare.

SIND konstaterar att det i praktiken är nödvändigt för en ny företagare att bli registrerad för preliminär B-skatt. Samtidigt gäller enligt statsmakternas beslut en ökad restriktivitet i fråga om tilldelning av B-skattesedel.

SIND föreslår att de lokala skattemyndigheterna ges möjlighet att omfördela sina resurser när det gäller B-skatteregistrering i syfte att minska förprövningen och öka uppföljningen. Det innebär att man bör vara mer generös med att besluta om B-skatt men att man under ett inledningsskede intensifierar kontrollen av att företagen uppfyller sina åligganden. Den utökade kontrollen föreslås till en början ske som försöksverksamhet.

SIND framhåller också som en konsekvens av den samordnade företagsregistreringen att den lokala skattemyndigheten bör vara den myndighet till vilken företagen i första hand skall vända sig i skatte- och avgiftsfrågor och att myndigheten bör utgöra den naturliga instansen för lokal samordning av myndighetskontakter på detta område.

I fråga om den preliminära beskattningen har utvecklingen under åren inneburit en ökad restriktivitet med tilldelande av B-skattesedel. Uppbördslagens regler om B-skatt har skärpts och myndigheterna har i enlighet med statsmakternas intentioner i regel utfärdat B-skattesedel bara där det klart framgått av omständigheterna att rörelse föreligger. En sådan ökad restriktivitet har varit befogad med hänsyn till de många fall av bristande betalning av B-skatt som förekommit under de senaste åren.

Myndigheternas skärpta inställning i fråga om B-skatt har emellertid i vissa fall medfört svårigheter för nystartade företag på sätt SIND närmare angett i sin rapport. En del företagare har haft svårt att lämna så detaljerade uppgifter om sin framtida verksamhet som krävts för att den lokala skattemyndigheten skall utförda B-skattesedel. Svårigheterna är enligt vad kommissionen erfarit vid en rad kontakter med skattemyndigheterna särskilt märkbara i storstadsområdena, framför allt i Stockholmsregionen. Problemen synes däremot vara mindre i andra delar av landet där myndigheternas personkännedom är större och deras möjlighet till individuell bedömning är bättre.

Kommissionen är medveten om att en ökad restriktivitet allmänt varit motiverad med hänsyn till de många fallen av skatteundandragande genom bristande betalning av preliminär B-skatt. Praxis vid utfärdande av B-skattesedel har emellertid nu utvecklats så att den i vissa fall kan innebära ett hinder för seriöst nystartande av företag.

Kommissionen anser det angeläget att man så långt möjligt söker underlätta för den seriösa företagsamheten. Detta kan såvitt nu är fråga ske genom att man, som SIND förordat, något liberaliserar praxis vid utfärdande av B-skattesedel men istället har en intensivare kontroll av preliminärskattebetalningarna under den första tiden efter registreringen.

Det är också viktigt att den lokala skattemyndigheten och länsstyrelsens mervärdeskatteenheter samråder när preliminärbeskattning och registrering till mervärdeskatt aktualiseras samtidigt. Bedömningen av frågan om rörelse föreligger bör härvid så långt möjligt vara enhetlig.

En mer nyanserad bedömning av preliminärskatteslag i samband med registrering av nystartade företag ligger också i linje med förslag som kommissionen lagt fram i andra sammanhang. Kommissionen hänvisar här till avsnittet om registrering av företag i betänkandet Vidgat samarbete mellan myndigheter på skatte- och avgiftsområdet - förbättrad information till företag (Ds Ju 1984:4). Behovet av samordning mellan beslut om preliminärskatteslag och mervärdeskatteregistrering betonas också i betänkandet. Vikten av att företagen - på sätt SIND anför - kan ha en enda myndighet som huvudsaklig kontakt på skatte- och avgiftsområdet har kommissionen framhållit i betänkandet om företagens uppgiftslämnande för beskattningsändamål (SOU 1983:75 och 76).

En rättstillämpning i fråga om B-skatt i enlighet med vad kommissionen här förordat synes kunna komma till stånd inom ramen för gällande materiella regler. Det torde vara tillräckligt med lämpligt utformade anvisningar från RSV. Kommissionen föreslår att RSV utfärdar sådana anvisningar.

IX.2.6 Skattebevis och kontroll av leverantörer

Vi har tidigare behandlat det stora skattebortfall som samhället åsamkas genom ekonomisk brottslighet, särskilt skattebrottslighet och skatteflykt. Till detta skall läggas de stora belopp som undandras samhället genom att debiterade skatter och avgifter inte erläggs utan att det är fråga om brottsliga förfaranden. Bl a många företag undandrar sig sin betalningsskyldighet och blir så småningom restförda för avsevärda belopp. Andra registrerar sig inte ens för redovisning och betalning av sådana skatter och avgifter. Det totala restförda beloppet av skatter och avgifter uppgår f n till 9-10 miljarder kronor. Kommissionen har övervägt olika sätt att så långt möjligt förebygga att företagen underlåter att betala skatter och avgifter och därför blir restförda.

Ett bevis om att man sköter sina skatter och som kan uppvisas i olika sammanhang skulle ge en enkel möjlighet att kontrollera att de företag man anlitar är seriösa. En sådan ordning skulle med all säkerhet öka företagens benägenhet att fullgöra skatte- och avgiftsbetalningar. Det skulle också kunna förenkla kontakterna mellan uppdragsgivare och uppdragstagare när det gäller att klarlägga om arbetsgivaravgift skall utgå eller inte.

Tanken på skattebevis har under senare år förts fram från flera håll. Frågan har tagits upp i motioner till riksdagen. Flera fackliga organisationer och branschorganisationer har uttalat sig positivt om någon form av skattebevis. Också i utredningssammanhang har skattebevis behandlats. Inom riksskatteverkets

projekt för samordnad företagsregistrering och statskontorets s k basregistrering väcktes frågan om ett basuppgiftskort för företag innehållande bl a uppgifter om skatter och avgifter. Frågan om skattebevis berördes också i samband med att upphandlingsbestämmelserna för statliga myndigheter sågs över. För framtiden tänkte sig utredaren ett allmänt utfärdat företagarbevis med uppgifter om skatter och avgifter, vilket bl a skulle innebära att de upphandlande myndigheterna inte själva skulle behöva kontrollera anbudsgivarna hos skattemyndigheterna (se Skattekontroll av leverantörer till stat och kommun, Ds B 1982:1).

I kommissionens direktiv sägs att vi skall lägga fram förslag om s k skattebevis (se Dir 1982:101, s 6 p 5).

I slutrapporten från det s k PLAN-projektet inom skatteförvaltningen berördes också frågan om skattebevis. Man tänkte sig där ett bevis som skulle utfärdas till alla företagare med B-skattesedel som också registrerat sig till mervärdeskatt. Beviset skulle förnyas en gång om året och dras in om företagaren t ex inte deklarerade.

Behovet av skattebevis har ökat sedan regler införts som innebär att uppdragsgivare och upphandlare i större utsträckning skall kontrollera att den som anlitas är seriös. Upphandlingsförordningen (1973:600, omtryckt 1980:850), som reglerar statliga myndigheters upphandling, har ändrats på så sätt att upphandlande myndighet innan ett anbud antas skall kontrollera att anbudsgivaren är registrerad för mervärdeskatt, preliminärskatt och arbetsgivaravgifter. Myndigheten skall vidare undersöka om anbudsgivaren är restförd för skatter och avgifter.

En anbudsgivare som inte är i föreskriven ordning registrerad får inte anlitas. Bedömningen av anbudet skall i övrigt ske på affärsmässiga grunder, men då kan skatteskulder naturligtvis vara till anbudsgivarens nackdel när man bedömer hans

möjligheter att fullgöra sina åtaganden. Kommun- och landstingsförbunden har ändrat sina s k normalreglementen för den kommunala upphandlingen på motsvarande sätt som upphandlingsförordningen ändrats. Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund rekommenderar församlingarna att vid upphandling tillämpa samma rutiner som stat och kommun.

Enligt lagen (1982:1006) om avdrags- och uppgiftsskyldighet beträffande vissa uppdragsersättningar (AUL) skall uppdragsgivare inom jord- och skogsbruk samt transport-, byggnads- och anläggningsverksamhet göra vissa kontroller innan ersättning för uppdraget betalas ut. Om ersättningen uppgår till minst 500 kronor skall uppdragsgivaren kontrollera att fakturan innehåller uppgift om uppdragstagarens registrering för betalning av B-skatt (om det är fråga om fysisk person) eller mervärdeskatt (om det gäller juridisk person). Saknas dessa uppgifter är uppdragsgivaren skyldig att innehålla 50 procent av ersättningen och betala in detta belopp till staten. En uppdragsgivare som inte fullgör sina skyldigheter kan bli betalningsansvarig för uppdragstagarens skatt.

Ett skattebevis kan som redan framgått utformas på olika sätt och ges olika långtgående rättsverkan. En enkel form av skattebevis skulle kunna vara ett besked om att företaget registrerat sig för betalning av skatter och avgifter. Det skulle lämpligen kunna omfatta registreringen till egen och anställdas preliminära skatt, mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter (d v s sociala avgifter för anställda).

Ett mera utbyggt skattebevis skulle, förutom att vara ett intyg på att företaget fullgjort sina registreringsskyldigheter på skatte- och avgiftsområdet, dessutom kunna innefatta skuldkontroll, d v s ge besked om huruvida företaget är restfört hos kronofogdemyndigheten för skatter och avgifter. Alternativt kan man tänka sig att bevis utfärdas bara för dem som är skuldfria.

En ännu mer långtgående variant av skattebevis skulle förutom uppgifter om skatter och avgifter kunna ges sådan rättsverkan att det också vore ett intyg på att innehavaren i alla lägen skall betraktas som egen företagare. En uppdragsgivare som anlitar ett företag med skattebevis skulle således inte behöva riskera att bli ansvarig för uppdragstagarens skatter och sociala avgifter. Arbetsgivaransvaret skulle klargöras genom skattebeviset. Arbetsgivaransvaret är i dag inte entydigt.

I många fall är uppdragsgivarna osäkra på om arbetsgivaransvar föreligger eller inte när en uppdragstagare skall anlitas. Inte heller är det möjligt att få förhandsbesked från riksförsäkringsverket i frågan. Även om uppdragstagaren har B-skattesedel och således själv skall svara för inbetalningen av sin preliminärskatt, kan uppdragsgivaren ändock hamna i den situationen att han blir betalningsansvarig för de sociala avgifterna. Ett skattebevis som dels ger besked om att företaget fullgjort sina skyldigheter i fråga om skatter och avgifter och dels innebär en klarsignal i fråga om arbetsgivaransvaret skulle komma att fungera som ett "körkort" för företagare.

Ett skattebevis kommer att ha en naturlig användning i upphandlings- och uppdragssituationer. Man kan enkelt kontrollera om uppdragstagaren fullgjort sina skyldigheter. Skattebeviset skulle också kunna knytas närmare till den avdrags- och uppgiftsskyldighet som föreligger enligt AUL. Den kontroll av fakturan som nu skall ske skulle kunna ersättas av eller kompletteras med att uppdragsgivaren kontrollerar att uppdragstagaren har giltigt skattebevis.

Vi har ingående undersökt möjligheterna att i dag införa ett skattebevis. Ett skattebevis som anger bara registreringar är relativt enkelt att införa och kan utföras med hjälp av ADB. Ett sådant bevis skulle dock enligt kommissionen få ett begränsat värde i praktiken.

Ett skattebevis som har egenskapen av "körkort" skulle däremot få stor praktisk användning enligt kommissionens bedömning. Det skulle vara användbart i flera sammanhang. Det skulle medföra bättre möjligheter att undvika oseriösa företag och därmed stärka de seriösa företagens ställning på marknaden. Det skulle också underlätta kontakterna mellan uppdragsgivare och uppdragstagare bl a genom att arbetsgivaransvaret vore klarlagt. Inte minst från företagarhåll har man efterfrågat denna form av skattebevis.

En så långtgående form av skattebevis kräver emellertid ett avsevärt utvecklingsarbete och kan därför inte införas i dagsläget. För att skattebeviset skall kunna vara ett intyg på att innehavaren är självständig företagare och att arbetsgivaransvar således inte kan uppkomma, krävs en bättre harmonisering av arbetsgivarbegrepp mellan olika skatter och avgifter än vad som är fallet i dag. Den nu sittande socialavgiftsutredningen (S 1981:4), som har till uppgift att göra en översyn av debiterings- och uppbördssystemet för arbetsgivaravgifter kommer att behandla denna fråga och föreslå ändringar för att få till stånd en bättre samordning av arbetsgivarbegreppet. Utredningen kommer att slutföra sitt arbete under året. Författningsändringar kan förväntas träda i kraft tidigast under år 1985.

Ett skattebevis som innefattar skuldkontroll medför också vissa problem i dagens läge. För att ett sådant bevis skall kunna utfärdas måste uppgifter hämtas ur kronofogdemyndigheternas s k REX-register över restföringar. REX-registret kommer enligt planerna att bli fullt utbyggt under år 1984. Då finns i och för sig det ADB-stöd som är nödvändigt, men problem kvarstår dock att lösa för att ett skattebevis med skuldkontroll skall fungera effektivt och rättvist. Det är viktigt att ett sådant bevis ger en rättvisande bild av förhållandena. Ett skattebevis som visar att innehavaren är restförd torde medföra svårigheter för denna att erhålla uppdrag.

Det är svårt att hålla ett skattebevis med skuldkontroll aktuellt, även om man tänker sig att beviset förnyas med vissa mellanrum. Skattebeviset är aktuellt på utskriftsdagen, men om företagens kort därefter drar på sig skulder eller betalar av befintliga, måste ett nytt bevis omedelbart utfärdas om skattebeviset skall ge riktig information. Av skattebeviset kan inte heller framgå på vilka grunder ett företag är restfört. I vissa fall kan en skatteskuld ha sin orsak i t ex för hög taxering och kan alltså komma att undanröjas efter en skatteprocess. Dessa frågor måste beaktas om man skall utforma ett skattebevis med skuldkontroll.

Enligt vår bedömning bör man i detta läge vänta med att införa skattebevis till dess att bättre förutsättningar föreligger att få ett sådant som fungerar väl och är praktiskt användbart. I första hand bör man avvakta en bättre samordning av arbetsgivarbegreppet. När en sådan samordning åstadkommits finns förutsättningar att skapa ett skattebevis som kan vara till stor nytta för företagen. Siktet bör enligt vår mening vara inställt på att skuldkontroll också skall ingå i detta bevis.

Mot denna bakgrund har vi alltså valt att inte lägga fram något färdigt förslag om skattebevis.

Ett annat led i strävandena att göra det svårare för de företag som undandrar sig sina skyldigheter att fortsätta sin verksamt är att förbättra kontrollen av leverantörer. I augusti 1983 överlämnade vi till regeringen en promemoria där vi behandlar olika åtgärder som avser att förhindra att oseriösa företag får uppdrag. Bakom förslaget ligger framställningar som gjort till kommissionen från bl a näringslivshåll (se Kontroll av leverantörer, Ds Ju 1983:14).

Förslaget är en vidareutveckling av det system som sedan den 1 april 1983 tillämpas i samband med den statliga upphandlingen

(som vi tidigare varit inne på). När en myndighet skall anlita en leverantör skall kontroll ske av att denne är i föreskriven ordning registrerad för betalning av skatter och avgifter. Vidare skall kontrolleras om han har skatte- eller avgiftsskulder. Från och med hösten 1983 tillämpar kommuner och landsting samma system som staten.

Vårt förslag innebär vissa justeringar i sekretesslagstiftningen i syfte att även privata företag skall ges möjlighet att beträffande sina leverantörer inhämta uppgift om huruvida de är registrerade för skatter och avgifter. För närvarande är dessa uppgifter i sin helhet tillgängliga bara för myndigheterna. Avsikten är att även exempelvis fackliga organisationer och kreditupplysningsföretag skall kunna få tillgång till de aktuella uppgifterna hos myndigheterna.

IX.2.7 Skenbosättning i utlandet

Sedan länge gäller enligt kommunalskattelagen att svenska medborgare som hävdar att de flyttat från Sverige själva skall visa att en verklig utlandsflyttning har skett. Regeln har till syfte att motverka skatteflykt genom skenbosättning i utlandet. Den har formen av en presumtion för fortsatt skattskyldighet i Sverige under tre år efter avresan till utlandet.

Vid våra kontrakter med olika myndigheter har vi erfarit att tillämpningen av denna regel gett upphov till åtskilliga svårigheter. Vi har därför i en särskild promemoria (Ds Ju 1983: 18) Beskattning vid flyttning till utlandet, mm, lämnat förslag till förbättringar.

Såväl utredningssidan som de materiella reglernas utformning har visat sig medföra problem. För att underlätta skattemyndigheternas kontroll av utflyttningsfallen föreslås presumtionen för fortsatt skattskyldighet i Sverige förlängd till fem år. En sådan ändring motiveras bl a av att den ökade

internationaliseringen av affärslivet och de förbättrade kommunikationerna ger både anledning och möjlighet att under en längre tid upprätthålla en anknytning till flera länder.

Vid sidan av denna processuella reglering av bevissituationen i utlandsfallen föreslås också vissa materiella ändringar. Dessa ändringar innebär en anpassning av det skatterättsliga bosättningsbegreppet till de hemvistregler som OECD rekommenderat sina medlemsländer att använda i dubbelbeskattningsavtalen. Genom de föreslagna ändringarna, som innebär en viss utvidgning av bosättningsbegreppet, uppnås att de interna reglerna täcker in den beskattningsrätt som vanligen tillerkänns Sverige enligt dubbelbeskattningsavtalen.

IX.3 Förslag på valutaområdet

De s k valutabrotten utgör en viktig del av den ekonomiska brottsligheten.

Större delen av det totala betalningsutbytet med utlandet utan tillstånd från riksbanken sker genom att betalningarna går genom s k valutabank. Valutabank fullgör myndighetsuppgifter och står under riksbankens tillsyn och är skyldig att på begäran lämna riksbanken handlingar och andra uppgifter i valutaärenden. Vi har i ett särskilt betänkande föreslagit att valutabank skall vara skyldig att på eget initiativ underrätta riksbanken för den händelse misstanke om brott mot valutalagen uppkommer i bankens verksamhet (se Bättre samordning på skatte- och valutaområdet, Ds Ju 1983:20).

Vi har också föreslagit att riksbanken skall få rätt att begära upplysningar och fordra in handlingar som behövs för valutakontroll från enskilda och företag. Riksbanken bör också ges möjlighet att understryka uppgiftsskyldigheten med vitesföreläggande.

Kommissionen har också funnit anledning att rekommendera riksbanken och valutabankerna att förbättra utbildningen av den personal som handlägger valutaärenden hos bankerna. Vidare bör informationen till allmänheten och företag om valutabestämmelserna och deras praktiska tillämpning förbättras.

Ett valutabrott är ofta ett sätt att slutligt föra undan medel som undandragits från beskattning. Transaktionerna är ofta komplicerade. Ett exempel utgörs av de otaliga varianterna på över-/underfaktureringar i samband med import/export. Det svenska företagets bokföring kan således belastas med fiktiva kostnader för varor, tjänster, licenser etc från utländska bolag som i själva verket ägs av det svenska företaget. På

samma sätt kan varor och tjänster som exporteras åsättas lägre priser än dem som faktiskt gäller genom att de får passera ett mellanled i utlandet. Därigenom kan det svenska företagets vinst flyttas över till det utländska företag som används som mellanled.

Effektiva åtgärder mot den här typen av kriminalitet kräver bl a ett nära samarbete mellan skattemyndigheterna och riksbanken. I våra direktiv anges också att vi skall lägga fram förslag på detta område (se Dir 1982:101, s 6 p 3).

Vårt förslag syftar till en bättre samordning mellan skattemyndigheterna och riksbanken. Det innebär att dessa myndigheter skall vara skyldiga att på begäran lämna sådana uppgifter till varandra som resp myndighet behöver för sin kontrollverksamhet. Detta informationsutbyte bör ges en särskild författningsreglerad form, och de uppgifter som lämnas från skattemyndigheterna till riksbanken skall omfattas av samma absoluta sekretesskydd som de har hos skattemyndigheterna.

Ett annat problem i detta sammanhang utgör den illegala utförseln av pengar och värdepapper. S k valutasmuggling har ofta ett samband med ekonomisk brottslighet och speciellt grövre skattebrott. Effektiva åtgärder mot den illegala valutautförseln utgör således ett väsentligt led i kampen mot den ekonomiska kriminaliteten.

Det finns dock vissa brister i kontrollen av de personer som reser ut ur landet. Eftersom resurserna totalt sett är otillräckliga har man valt att prioritera inresekontrollen. Valutakontroll av utresande förekommer mycket sällan och då vanligtvis efter tips om olaga valutautförsel. Tullen har härutöver genomfört vissa begränsade insatser genom stickprovsvisa kontroller. Under december månad 1982 kontrollerades t ex 436 utresande vid Arlanda flygplats. 17 förseelser mot valutabestäm-

melserna uppdagades, varav 2 anmäldes till åtal. De flesta beslagen understeg 20 000 kronor. Det bör emellertid understrykas att det på grund av dessa kontrollers ringa omfattning inte är möjligt att dra mer generella slutsatser om frekvensen av valutabrott.

Man bör också ha klart för sig att det stora flödet av illegal valutautförsel inte passerar landets gränser i de utresandes fickor eller väskor. Över 80 procent av det totala betalningsutbytet med utlandet sker genom s k löpande betalningar via en valutabank. För den som har möjlighet och så önskar, är det förhållandevis enkelt att i denna ström av legala betalningar dölja sådana som är illegala, (t ex över-/underfaktureringar inom företag med utlandsaffärer). En tredje metod som används är s k privat clearing vilket innebär att man här i landet illegalt köper utländska tillgångar, vanligen banktillgodohavanden. Sådana förfaranden är svårupptäckta och därför förhållandevis riskfria.

För den som inte har möjligheter att använda dessa mer sofistikerade tillvägagångssätt återstår att själv ombesörja utförseln vid utresa ur landet.

Vid narkotikahandel är det ofta nödvändigt att vid utresa medföra större summor kontant. Narkotikabrottslingen är sällan lika försiktig vid utförseln av pengar som vid införseln av narkotika. Narkotikakommissionen har därför i sitt PM nr 9 om tullens insatser mot narkotika föreslagit ökad utresekontroll. Bland annat bör enligt narkotikakommissionen tullkriminalen vid Arlanda flygplats förstärkas i bl a detta syfte. Vid en sådan utökad kontroll bör också illegal valutautförsel som inte har samband med ekonomisk brottslighet kunna uppdagas.

Enligt vad kommissionen har erfarit planerar tullverket att under våren 1984 försöksvis ha en utökad utresekontroll i form

av stickprovsundersökningar. En utvärdering av denna verksamhet kan ge underlag för en bedömning av om det är befogat att satsa ytterligare resurser på att förstärka valutakontrollen vid gränserna. Dessa planerade åtgärder kan ge ett bättre beslutsunderlag än vad kommissionen haft tillgång till. Vi har därför valt att inte komma med några förslag som rör valutakontrollen vid våra gränser.

IX.4 Näringstillstånd

Som klart framgått av det föregående har vi i Sverige idag en internationellt sett närmast unik frihet att etablera företag. Med undantag för Finland finns det världen över omfattande system för kontroll av dem som vill etablera sig. Särskilt markant är detta i länder som Norge, Västtyskland och Österrike. Men även ett land som USA har mer av etableringskontroll än vi har i Sverige. Kontrollen omfattar mycket ofta vandelsprövning - d v s man kontrollerar bl a att sökanden inte har begått brott av vissa slag - och det ankommer i många länder på sökanden att själv visa att han ej är straffad. En sådan ordning är främmande för Sverige. Här är det den kontrollerade myndighetens sak att göra sådan utredning. Särskilda krav på vandel finns redan idag i Sverige på vissa områden, t ex vad gäller åkare, restauratörer, bevakningsföretag och skrothandlare. Utomlands är det också mycket vanligt att man har omfattande krav på särskild utbildning och erfarenhet för etableringstillstånd.

Som klart framgått av den tidigare redovisningen finns det i Sverige idag i vissa branscher - huvudsakligen inom servicesektorn - betydande problem med ekonomisk brottslighet och skatteundandragande. De traditionella kontrollåtgärderna har här visat sig helt otillräckliga när det gäller att komma till rätta med problemen. Som vi berört i de inledande avsnitten kan detta på sikt bli särskilt allvarligt för näringsfriheten. Ekonomisk brottslighet av den här digniteten kommer i reali-

teten att utgöra en i hög grad illojal konkurrens emot de seriösa företagen. De kan helt enkelt inte överleva ekonomiskt p g a att deras ohederliga konkurrenter skaffar sig så stora ekonomiska och andra försteg.

I våra direktiv sägs uttryckligen att vi skall lägga fram förslag om etableringskontroll som ett medel att komma till rätta med ekonomisk kriminalitet, annan skattebrottslighet och skatteundandragande (se Dir 1982:101, s 4 och 7, p 5).

Vårt förslag finns redovisat i delbetänkandet om Näringstillstånd (SOU 1984:8). Av det framgår med all tydlighet att något system med generell tillståndsplikt för företagen vill vi inte införa. Näringsfriheten står i sig för så väsentliga värden att man inte bör göra större ingrepp än vad som är absolut nödvändigt.

Vi tar också avstånd från sådan tillståndsprövning som innebär att samhället skall reglera antalet företag i t ex en bransch eller på en ort. Inte heller vill vi föreslå krav på "yrkesskicklighet" för rätten att driva rörelse, eftersom sådana kompetenskrav bl a kan stöta bort driftiga och initiativrika personer som kanske saknar formell kompetens.

Istället har vi begränsat oss till sådana krav som direkt avser att stävja ekonomisk brottslighet och skatteundandragande genom att utforma ett system med förhandskontroll som syftar till att sanera de branscher där problemen är mest akuta. De krav som uppställs i systemet är; (a) vandelsprövning, (b) grundläggande utbildning i skötseln av ett företag samt (c) ekonomiska garantier för skatter och avgifter.

Vandelsprövningen innebär -i stora drag - att den som under de närmaste föregående åren begått grövre ekonomiska brott eller i större utsträckning underlåtit att betala skatter och avgifter,

inte skall kunna få tillstånd att driva rörelse i de branscher som regleras.

Både brott av den här typen och skatteundandragande begås ofta av okunnighet. En grundläggande utbildning i hur man sköter företag bör därför lämpligen kunna införas som ett krav. Det kan vara en kortare kurs om bokföring, kalkylering och skatteregler, d v s kunskaper som alla företagare i realiteten måste ha. Branschorganisationerna bör i stor utsträckning kunna svara för den utbildning som behövs. Inom åkeribranschen pågår redan försök med sådan utbildning. Utbildningen är obligatorisk för den som vill ha trafiktillstånd.

Ekonomiska garantier innebär att företagen skall ställa säkerhet för framtida skatter och avgifter genom en betalningsutfästelse från bank, en s k bankgaranti. Det garanterade beloppet skall vara 50 000 kronor, lika för alla företag. Kreditprövningen och bevakningen av garantin kommer att ligga på bankerna. Tillståndsmyndigheten kontrollerar bara att giltig garanti finns. Betalningsutfästelsen kan tas i anspråk om företaget inte betalar skatter och avgifter. Kostnaden för bankgarantin kan beräknas till ca 1 000 kronor.

Krav på garantier gäller sedan länge för sällskapsresebranschen - där med utgångspunkt i konsumentskyddsaspekter. Garantibeloppen är avsevärt högre än det belopp kommissionen nu rekommenderar.

Lagtekniskt har kommissionen valt den konstruktionen att riksdagen genom en ramlag ger regeringen bemyndigande att införa

krav på näringstillstånd i vissa branscher eller delar av branscher. Sådant krav skall införas bara om en betydande andel av företagarna i en bransch brister i laglydnad eller benägenhet att betala skatter och avgifter. Det blir regeringens sak att avgöra vilka branscher som skall ingå i systemet och vilket eller vilka av kraven - vandelsprövning, företagarutbildning eller ekonomiska garantier - som skall gälla i en viss bransch. På de områden där kontrollen införs bör kraven omfatta både nytillträdande och befintliga företag.

Kontrollsystemet skall utvärderas. Om en bransch varaktigt sanerats skall kontrollen upphöra i den branschen. Riksdagen skall dessutom fem år efter lagens ikraftträdande på nytt ta ställning till om lagstiftningen behövs. Systemet skall aldrig få stor omfattning, endast 5 - 6 branscher skall beröras. Vill man införa kontroll av ny bransch - och kvoten är fylld - bör kontrollen avskaffas i en tidigare reglerad bransch.

Kommissionen har övervägt vilka verksamheter som bör ingå i systemet med näringstillstånd. Innan regeringen tar slutlig ställning kan emellertid ytterligare utredning behövas. Verksamheterna är:

- Restaurangbranschen (vandelsprövning, företagarutbildning och ekonomiska garantier). Här finns redan idag krav på vandelsprövning.

- Transportbranschen - Åkeriverksamheten (vandelsprövning, företagarutbildning och ekonomiska garantier). Här finns redan idag krav på vandelsprövning och företagarutbildning. Taxiverksamheten bör utredas.

- Bilbranschen (ekonomiska garantier och företagarutbildning bör gälla för bilreparationsverksamheten; för handeln med begagnade bilar bör dessutom vandelsprövning vara ett krav).

- Schakt och måleri (ekonomiska garantier och företagarutbildning). För övriga delar av byggbranschen föreslås ingen åtgärd.

- Städbranschen (ekonomiska garantier, ev även vandelsprövning och företagarutbildning).

Länsstyrelsen skall vara tillstånds- och tillsynsmyndighet. För att få till stånd så effektiv handläggning och tillsyn som möjligt har vi föreslagit en bättre samordning av företagsfrågorna inom länsstyrelsen. En särskild näringsfunktion bör inrättas inom allmänna enheten. Viss resursförstärkning är nödvändig för handläggningen av näringstillstånden. Totalt behövs 58 nya handläggartjänster och 15 nya biträdestjänster till länsstyrelserna. Kostnaderna blir sammanlagt ca 11 miljoner kronor per år. Finansieringen skall ske genom avgifter.

Vi har i våra kontakter med småföretagare i branscher infekterade av ekonomisk brottslighet och skatteundandragande fått mycket gott stöd för åtgärder av det slag som nu beskrivits.

En näringsidkare kan under vissa omständigheter dömas till ett tidsbegränsat näringsförbud. Det förutsätter att han försatts i konkurs och att han grovt åsidosatt sina förpliktelser som näringsidkare. Näringsförbudet prövas av domstol i varje enskilt fall. För närvarande utreder en särskild kommitté (Näringsförbudskommittén) frågan om ett utvidgat näringsförbud som kan dömas ut oberoende av konkurs. Ett sådant förbud skulle kunna tillämpas om t ex näringsidkaren begått ekonomiska brott. Kommissionen förutsätter att utvidgade regler om näringsförbud införs. Med vårt förslag om ett näringstillstånd som begränsas till vissa branscher behövs ett utvidgat näringsförbud för att man i andra barnscher skall kunna komma till rätta med mindre omfattande eller tillfälliga inslag av ekonomisk brottslighet och liknande.

Det är också viktigt att s k svarta företag spåras upp och förs in i skatteregistren så att de kan avkrävas skatter och avgifter. Här behövs kontroller ute på fältet och i alla branscher. De lokala skattemyndigheterna bör ges resurser motsvarande 40 nya tjänster för sådan verksamhet. Kostnaden, ca sex miljoner kronor, bör finansieras över statsbudgeten. I de branscher där inte missförhållandena är sådana att näringstillstånd behöver införas, anser vi alltså att en effektivare skatteregistrering och utvidgade regler om näringsförbud är tillräckliga åtgärder för att komma till rätta med problemen.

IX.5 Kreditgivning

I den allmänna debatten om ekonomisk brottslighet har man ofta framfört påståendet att "svarta affärer" finansieras med "svarta pengar". En närmare granskning visar emellertid att detta sällan är fallet. Den s k AMOB-utredningen fann att det nästan alltid handlade om kreditgivning som passerat bankerna. Antingen i form av vanliga banklån eller som s k notariatlån där bankerna haft en förmedlare och/eller administrerande funktion. Liknande iakttagelser har gjorts även på senare år i flera större brottsutredningar, t ex den s k Göta Finans-affären.

I en rapport som överlämnats till regeringen i mars 1984 har vi pekat på detta förhållande samt på behovet av en bättre kontroll från olika kreditgivares sida för att förhindra att lån och andra krediter ges för oseriösa eller olagliga ändamål. I rapporten föreslås att frågan om ekonomiska brottslighet i samband med kreditgivning - som också rymmer en rad frågor av samhälls- och kreditpolitisk natur - utreds i särskild ordning.

Enligt vår mening bör denna utredning bl a överväga om vissa kreditupplysningsregister bör kompletteras med uppgifter ur polis- och kriminalregistren om brott av ekonomisk natur. Så-

dana uppgifter bör i så fall bli tillgängliga enbart för de kreditgivare som står under offentlig tillsyn.

Vi har också framfört tanken att samma utredning bör pröva om etableringskontroll (auktorisation) bör införas för fastighetsvärderare och privata låneförmedlare. Både fastighetsvärderare och privata låneförmedlare har spelat en mindre smickrande roll i flera stora härvor av ekonomisk brottslighet under senare år.

Vidare har vi förordat vissa åtgärder för att förstärka bankinspektionen. Dess tillsyn över bankernas kreditförmedlingsverksamhet bör ökas och inspektionen bör få tillgång till ADB-expertis. Detsamma gäller försäkringsinspektionen där vi i vår rapport betonat vikten av att inspektionen är mer aktiv när det gäller tillsynen och kontrollen av försäkringsbolagens utlåning.

Slutligen anser vi att den s k strukturkommittén (som gör en översyn av kreditmarknadens struktur, se direktiv 1983:38) bör ställas under offentlig tillsyn (se Kreditgivning och ekonomisk brottslighet, rapport från kommissionen mot ekonomisk brottslighet, mars 1984).

IX.6 Ekonomiska och juridiska rådgivare m m

IX.6.1 Rådgivare

I augusti 1983 lämnade vi förslag om nya regler som syftar till att förhindra oseriös juridisk och ekonomisk rådgivning (se SOU 1983:41). Bakgrunden är att sådan rådgivning enligt många vittnesmål från bl a skattemyndigheter, polis, kronofogdar och fackliga organisationer ofta är en förutsättning för kvalificerad ekonomisk brottslighet. Riksdagen har också begärt att åtgärder skall vidtas mot oseriösa rådgivare.

Vi har övervägt om någon form av etableringskontroll (auktorisation) av alla som sysslar med ekonomisk eller juridisk rådgivning kan vara en väg att komma till rätta med missförhållandena på området. Idag står endast advokater samt auktoriserade och godkända revisorer under någon form av kontroll. Etableringskontroll av juridiska rådgivare förekommer i praktiskt taget alla länder utom Sverige och Finland. Sådan kontroll är också vanlig i andra länder vad gäller ekonomiska rådgivare. Så t ex får endast den som är godkänd av staten vara skatterådgivare i Västtyskland.

Kommissionen har emellertid funnit att vi i Sverige har en mycket lång tradition när det gäller att tillåta att vem som helst får vara juridisk rådgivare. Vi anser inte att det finns tillräckliga skäl för att bryta den traditionen. Vi har heller inte funnit det realistiskt att mota in alla dem som på olika nivåer och i mycket olika omfattning sysslar med ekonomisk (skatte-) rådgivning i ett system med etableringskontroll.

Vi föreslår istället följande åtgärder.

En juridisk eller ekonomisk rådgivare skall av domstol kunna förbjudas att för en tid av högst fem år utöva rådgivningsverksamhet. Rådgivningsförbud kan bli aktuellt för dem som begått brott av allvarlig karaktär som inneburit väsentligt förfång för enskild eller det allmänna. Förbud kan också komma i fråga om rådgivaren på annat sätt grovt åsidosatt vad som ålegat honom som rådgivare.

Den som fått förbud att ägna sig åt rådgivning får inte biträda någon i juridiska eller ekonomiska frågor. Han får inte driva egen verksamhet och inte heller vara anställd hos någon annan som driver sådan verksamhet.

Den nya lagen mot oseriös rådgivningsverksamhet föreslås omfatta alla juridiska eller ekonomiska spörsmål. Verksamheten skall vara riktad utåt mot allmänheten. Även advokater och kvalificerade revisorer, som redan står under särskild tillsyn, omfattas av lagens bestämmelser. Det är emellertid inte mot dessa grupper som kommissionens förslag i första hand riktar sig. Å andra sidan är det inte tänkbart att ställa advokater och kvalificerade revisorer helt utanför den nya lagen.

Reglerna för dem som medverkar till eller främjar en brottslig gärning skärps också när det gäller yrkesmässiga rådgivare. En ny bestämmelse föreslås som innebär att den som av oaktsamhet främjar brottslig verksamhet genom råd kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Frågan om ett eventuellt förbud för rådgivare skall väckas av allmän åklagare och behandlas i tingsrätt. Bestämmelserna om förfarandet följer i stort vad som gäller för näringsförbud enligt konkurslagen (1981:225).

Förslaget har remissbehandlats. Regeringen har aviserat en proposition i ärendet till juni 1984.

IX.6.2 Statliga bokföringsbyråer

Nära nog varje fysisk eller juridisk person som driver yrkesmässig ekonomisk verksamhet är enligt lagen skyldig att föra bok över verksamheten. Omfattningen av den har i princip ingen betydelse för bokföringsskyldigheten i sig.

Denna uppgift kan ofta upplevas som betungande för en småföretagare som själv saknar dessa kunskaper och vars rörelse inte ekonomiskt kan bära särskild personal som kan sköta redovisningen. För honom eller henne blir det ofta nödvändigt att anlita utomstående kompetens; bokföringen lämnas över till en bokföringsbyrå eller revisor. I uppdraget ingår ofta att sköta löpande betalningar (framför allt skatter och avgifter) samt upprätta deklarationer.

Enligt kommissionens uppfattning är det i hög grad önskvärt att den som har t ex goda förutsättningar att starta en mindre verkstadsindustri - men som har bristfälliga kunskaper i bokföring skall kunna främst ägna sina krafter åt den industriella verksamheten och överlåta åt någon bokföringskunnig med god kompetens att svara för bokföringen.

Företagaren har emellertid i regel små möjligheter att själv bedöma sin revisors allmänna duglighet och vandel. Skulle han emellertid missta sig i något av dessa avseenden kan det bl a föra med sig att rörelsen drabbas av ett ackumulerat skattekrav som den inte orkar med. Många bokföringsbyråer och liknande har, säger man på företagarhåll, inte den kompetens och ibland inte heller den hederlighet som företagaren har rätt att fordra.

Vid våra kontakter med olika företrädare för näringslivet - framför allt småföretagare - har man påfallande ofta tagit upp dessa problem. Enligt vår uppfattning är också de nuvarande förhållandena på området klart otillfredsställande. De kommer bara till en viss del att kunna botas genom den lagstiftning vad gäller rådgivare som vi presenterade i det föregående avsnittet. Från småföretagarhåll har man väckt tanken på statligt kontrollerade bokföringsbyråer.

För en näringsidkare som måste vända sig till en bokföringsbyrå torde ofta det primära vara att han kan lita på att bokföring och utbetalningar sköts på ett riktigt sätt. Den kompetens han söker erbjuds självfallet av de kvalificerade revisorerna (d v s sådana som uppfyller särskilda kompetenskrav och efter godkännande eller auktorisation står under kommerskollegiums tillsyn). Samtidigt är det tveksamt om det för den här typen av uppdrag är nödvändigt med den särskilda kompetens som dessa revisorer besitter. För näringsidkaren är det oekonomiskt att betala för mer kvalificerade tjänster än vad han har behov av. Till kostnadsaspekten kommer också det faktum att dessa revisorer redan är hårt belastade med arbete och kommer att vara det inom en överskådlig framtid.

Enligt vår mening är det därför inte realistiskt att rekommendera småföretagare som måste lägga ut sin bokföring externt, att söka sig till godkända eller auktoriserade revisorer. Som ett alternativ för vi fram tanken på statliga bokföringsbyråer.

Vi anser att bokföringsbyråer som drivs av det allmänna skulle kunna tillgodose den bokföringsskyldiges krav på såväl kompetens som hederlighet, och göra det till ett rimligt pris. Sådana byråer skulle också kunna ge oseriösa byråer nyttig konkurrens.

Vi är väl medvetna om att en verksamhet av det här slaget rymmer många problem som måste lösas. Så exempelvis måste man noga penetrera frågor som rör behov, kompetens och kostnadstäckning. Det kan också finnas anledning att ta del av de erfarenheter som andra liknande verksamheter gett (som t ex statliga advokatbyråer eller deklarationsbyråer som drivs i kommunal regi). Efter kontakter med samhällets olika företrädare på området har vi dock den uppfattningen att statliga bokföringsbyråer förtjänar att övervägas närmare.

Vi anser att det kan vara lämpligt att starta en försöksverksamhet i t ex ett län för att därefter göra en utvärdering och bedömning av om denna verksamhet har framtiden för sig och bör omsättas i en större skala. På detta stadium bör man dock inte låsa sig för någon bestämd lösning utan först göra en närmare och förutsättningslös granskning.

IX.6.3 Revisorer

I riksdagen och på andra håll har man under flera år ägnat stor uppmärksamhet åt frågan hur företagens revisorer mer aktivt skall kunna medverka i kampen mot eko-brottslighet och skatteundandragande. I våra direktiv sägs också uttryckligen att vi skall lägga fram förslag till åtgärder på detta område (se Dir 1982:101, s 7 p 5). Vi har därefter i ett särskilt delbetänkande lämnat förslag till ändringar i de regler som gäller företagsrevisorerna och deras arbete (se Effektivare företagsrevision, SOU 1983:36).

Förslagen omfattar aktiebolag och ekonomiska föreningar samt handelsbolag och enskilda näringsidkare med mer än tio anställda.

I debatten om företagsrevision har framförts tanken att samhället borde utse revisorer i samtliga företag. Enligt vår mening skulle detta leda alltför långt. Samhällets insatser bör istället koncentreras på det mindre antal företag i vilka missförhållanden föreligger och där den ordinära revisionen inte förmår råda bot på förhållandena. Länsstyrelsen föreslås därför under vissa omständigheter ha rätt att utse revisorer (offentlig revisor) i ett företag. Om ett företag uppenbarligen inte sköter sina löpande betalningar, släpar efter med inbetalning av skatter och allmänna avgifter eller missbrukar olika former av statligt stöd skall länsstyrelsen kunna utse en offentlig revisor i företaget. Det skall också kunna ske när företagets revisor avsäger sig eller skiljs från revisionsuppdraget under löpande mandatperiod eller när företaget inte insänt föreskrivna handlingar till registreringsmyndigheten.

Revisor som entledigats i förtid föreslås få skyldighet att anmäla detta till länsstyrelsen. Anmälan skall åtföljas av en redogörelse från revisorn för den granskning som utförts innan han entledigades.

Vidare föreslås att revisorerna skall kontrollera hur företaget uppfyller sina åligganden enligt vissa centrala skatte- och avgiftsförfattningar. Om en revisor finner att ett företag klart brister i sina åligganden - och rättelse inte kan nås inom företaget - skall detta anges i revisionsberättelsen. Det skall vara fråga om klara lagöverträdelser. Skatteplanering faller inte under de föreslagna bestämmelserna. En revisionsberättelse som innehåller anmärkning skall insändas till länsstyrelsen.

Enligt förslaget skall en revisor vara skyldig att - om uppgifterna inte kan fås direkt av det reviderade företaget - på begäran lämna upplysning om företagets angelägenheter

till undersökningsledaren vid förundersökning i brottmål (regelmässigt åklagaren) samt, vid taxeringsrevision och liknande, till vissa särskilt kvalificerade tjänstemän inom skatteförvaltningen. Det bör anmärkas att företaget vid revision har skyldighet att till skattemyndigheten lämna alla uppgifter som behövs för revisionen. Bara för det fall att företaget vägrar att lämna uppgifter kan revisorns uppgiftsskyldighet bli aktuell.

Kommerskollegium är den statliga myndighet som utövar tillsyn över de auktoriserade och godkända revisorerna och revisionsbolagen. En förändring i reglerna föreslås nu så att preskriptionstiden för disciplinpåföljdens varning förlängs från nuvarande två år till fem år. Dessutom föreslås förstärkningar av kommerskollegiets tillsynsverksamhet.

Förslaget har remissbehandlats. Regeringen har aviserat en proposition i ärendet till mars 1984.

X.7 Aktiebolagslagstiftningen

År 1973 beslutade riksdagen att minimikapitalet för aktiebolag skulle höjas från 5 000 till 50 000 kronor. Det huvudsakliga syftet med höjningen var dels att det högre aktiekapitalet skulle göra det svårare för oseriösa företagare att etablera sig i aktiebolagsform, dels skapa bättre garantier för att kunna täcka olika fordringsägares krav.

Utifrån samma skäl har man på senare tid rest krav på ytterligare höjningar. Man har bl a påpekat att inflationen snabbt har urholkat den ekonomiska substansen i beslutet från 1973 (se bl a Likvidationsförfarandet enligt aktiebolagslagen, s 116, BRÅ PM 1980:1).

I samband med sina överväganden om näringstillstånd kunde kommissionen konstatera att den nedre gräns för aktiekapitalets storlek på 50 000 kronor som f n gäller är otillräcklig för syftet att skydda borgenärerna. En höjning av denna kan därför framstå som motiverad.

Samtidigt finns det flera skäl som talar mot att man redan nu genomför en sådan höjning. Ett är de praktiska olägenheterna. Genomförandet av den senaste reformen beslutades således 1973 men de praktiska problemen var så stora att det dröjde ända till 1981 innan beslutet blev verklighet.

En av de omständigheter som fördröjde genomförandet av höjningen från 5 000 till 50 000 kronor var de svårigheter som ansågs föreligga för vissa småföretag att åstadkomma den erforderliga kapitalansamlingen för det nya högre aktiekapitalet. Det torde också förhålla sig på det sättet att regler om ett förhållandevis högt minimikapital vid viss typ av småföretagsamhet kan komma att fungera som ett hinder för företagsamheten. En höjning av det minsta aktiekapitalet måste av naturliga skäl gälla alla branscher. Den etableringshämmande effekten kommer därför att inträda på alla områden, d v s också inom ett antal branscher med små eller obetydliga problem med avseende på laglydnaden. Detta är olyckligt mot bakgrund av den näringsfrihet som råder och som vi också måste verka för.

Dessa svagheter vidlåder däremot inte det av kommissionen framlagda förslaget att krav på ekonomiska garantier för skatter och avgifter skall kunna ställas inom vissa branscher där man kunnat konstatera uttalade missförhållanden. En sådan lagstiftning är en "riktad åtgärd", med siktet inställt just på problemhärdarna. Visserligen kan det sägas att även detta system kan ha vissa oförmånliga och etablerings-

hämmande verkningar för de seriösa näringsidkare som vill börja verksamhet i en riskbransch. En sådan bieffekt är emellertid ofrånkomlig om man över huvud taget vill vidta några sanerande åtgärder. Fördelen med ett sådant selektivt system är att det inte gör större ingrepp i näringsfriheten än som är påkallat av de missförhållanden som råder på marknaden.

Vi menar således att möjligheten att inom "kritiska" branscher införa ett krav på näringstillstånd som är förbundet med en fordran på bankgaranti för närvarande utgör en tillräcklig åtgärd. Innan detta system hunnit utvärderas anser vi inte att man bör höja den nedre gränsen för aktiekapitalets storlek.

En närliggande fråga som blir aktuell i detta sammanhang är förändringar av ett aktiebolags styrelse som ibland utnyttjas som ett led i ekonomisk brottslighet och liknande förfaranden. Vilka som utsetts till styrelseledamöter, verkställande direktör och firmatecknare skall anmälas för registrering till patent- och registreringsverket; dels i samband med registrering av bolaget, dels vid förändring av tidigare registrerade förhållanden. Anmälningsskyldigheten åvilar bolaget, d v s i praktiken styrelsen och den verkställande direktören. Efter en lagändring 1981 är också bolaget skyldigt att årligen skicka in en aktuell förteckning till patentverket över bl a styrelseledamöter, verkställande direktör och firmatecknare.

Underlåtenhet att göra anmälan eller att skicka in en sådan förteckning är inte staffsanktionerad men patentverket kan vid vite förelägga styrelseledamot eller den verkställande direktören att fullgöra sina skyldigheter. Saknar bolaget en registrerad behörig styrelse skall domstol efter anmälan från patentverket förordna om tvångslikvidation av bolaget.

Det praktiska problem som inte sällan uppkommer är att förändringar görs i bolagets ledning i anslutning till en förestående konkurs eller likvidation. De ledamöter av styrelsen som finns registrerade kan i sådana fall ofta visa upp ett formellt riktigt protokoll enligt vilken deras uppdrag upphört för länge sedan, fastän någon anmälan om detta inte har gjorts. Här finns det ofta anledning att misstänka att protokollen är antedaterade och att ledamöternas tidiga avgång således är en efterhandskonstruktion.

I rättspraxis har uttalats att det måste ställas stora krav på bevisningen, när det hävdas att vad som finns antecknat i aktiebolagsregistret inte överensstämmer med de verkliga förhållandena. Enligt Högsta domstolen (HD) bör det med hänsyn till utrymmet för kringgående inte utan vidare vara tillräckligt att förete ett protokoll från en bolagsstämma.

Enligt vår uppfattning är det tveksamt om de lagändringar som företogs 1981 ens tills vidare kan anses tillräckliga för att komma till rätta med de aktuella problemen. Det är särskilt otillfredsställande att det nuvarande systemet fortfarande ger utrymme för efterhandskonstruktioner. I och för sig talar därför starka skäl för att en avgång som styrelseledamot ges rättsverkan först i och med att beslutet anmälts för registrering. Ett sådant system manar fram registreringsåtgärder, som i sin tur möjliggör kontroll av att exempelvis likvidationsreglerna efterlevs, samtidigt som det effektivt omöjliggör att konstruerade handlingar upprättas för att styrka en avgång vid en tidigare och för vederbörande styrelseledamot mera lämplig tidpunkt.

Ett genomförande av en sådan bestämmelse fordrar emellertid en avsevärt större snabbhet i registreringsförfarandet än vad som f n är fallet. Detta kräver en översyn av de nuvaran-

de resurserna hos patentverket. Med hänsyn till detta och att den rättspraxis som vuxit fram har skärpts, i praktiken i viss mån verkar för de syften vi vill tillgodose, avstår vi från att nu lägga fram något formellt förslag till lagstiftning i ämnet. Frågan har emellertid sin aktualitet och bör uppmärksammas i samband med att andra aktiebolagsrättsliga frågor tas upp i lagstiftningssammanhang. Då bör även de erfarenheter som lagutskottet efterlyste från 1981 års lagändring kunna redovisas klarare.

X SAMMANFATTNING AV FÖRSLAGEN - REGLER M M SOM FRÄMST AVSER SANKTIONER MOT EKONOMISK BROTTSLIGHET

X.1 Inledande synpunkter

För att rättsliga regelsystem skall kunna få preventiva effekter krävs en verkningsfull kontroll av deras efterlevnad. Dessutom att överträdelser av reglerna medför någon form av sanktion som är av den styrkan att den utgör ett avhållande medel. Vi har behandlat ett antal sådana sanktioner. Som framgår av det följande kan de vara av såväl civil- och konkursrättslig som rent straffrättslig karaktär.

X.2 Konkursutredningar

Ekonomisk brottslighet och liknande företeelser är särskilt vanliga i samband med konkurser. Det har framgått av vad vi tidigare har redovisat i betänkandet. Ett huvudansvar för att misstanke om brottslighet vid konkurs kommer till myndigheternas kännedom ligger hos konkursförvaltaren. Det är därför viktigt att förvaltarna fyller sina uppgifter på ett sakkunnigt och korrekt sätt.

Vid kommissionens kontakter med företrädare för tillsynsmyndigheterna i konkurs - kronofogdemyndigheterna - har dessa vid flera tillfällen fört fram jävsproblematiken. Det har gjorts gällande att jäv inte skulle beaktas i tillräcklig utsträckning och att således förvaltare förordnades som haft tidigare bindningar till framför allt gäldenären. Det säger sig självt att band med gäldenären av vad slag det vara må inverkar negativt på förvaltarens förmåga att objektivt bedöma om det exempelvis finns skäl för brottsmisstanke eller anledning till återvinningstalan. Även ambitionen att undersöka vad som ligger bakom

vissa förhållanden kan brista betänkligt. Från de synpunkter kommissionen har att företräda skulle det därför vara mycket oroande om man kunde finna en tendens att bortse från eller i vart fall undervärdera betydelsen av jäv när det gäller konkursförvaltare.

Vi har emellertid under vårt arbete med denna fråga inte funnit stöd för uppfattningen att jävsproblem skulle föreligga i någon större utsträckning. Konkursdomarnas val av konkursförvaltare synes genomgående ske från de listor på lämpliga advokater som gjorts upp i samråd med tillsynsmyndigheterna. Till förvaltare utses sålunda regelmässigt bara sådana advokater tillsynsmyndigheterna efter förhandsprövning funnit lämpliga.

Vi har mot bakgrund av dessa förhållanden inte ansett oss böra lägga fram något förslag om jävsregler för konkursförvaltare efter mönster av vad som gäller för offentlig försvarare.

I samband med konkurser har vi också behandlat frågan om arvodestaxan för konkursförvaltare. Våra överväganden har resulterat i en skrivelse till domstolsverket (se Angående arvodestaxan i mindre konkurser, skrivelse från kommissionen mot ekonomisk brottslighet, okt 1983).

I skrivelsen har vi pekat på att en allför strikt tillämpning av arvodestaxan i mindre konkurser i vissa fall kan försvåra undersökningar av ekonomisk brottslighet. Den maximala ersättningen enligt en enhetstaxa har hittills uppgått till ca 2 000 kronor. Vi har därför föreslagit ett generösare system för att överskrida taxan i de fall det kan anses befogat, exempelvis därför att förvaltaren bör göra en mer ingående utredning av misstänkt ekonomisk brottslighet än vad enhetstaxan för närvarande medger.

Domstolsverkets styrelse har i ett beslut den 25 november1983 reviderat taxan för arvoden i mindre konkurser och har därvid uttalat att skäl att överskrida taxan kan föreligga t ex om förvaltaren gjort undersökning om misstänkt ekonomisk brottslighet. Verket har vidare anslutit sig till vissa andra uttalanden om när överskridanden av taxan kan vara befogade som kommissionen gjort i sin skrivelse till verket.

Tjugofem kronofogdemyndigheter är tillsynsmyndigheter i konkurs. Också de har en viktig uppgift när det gäller att åstadkomma ett värn mot eko-brottsligheten. Kommissionen har fått åtskilliga synpunkter på tillsynsmyndigheternas arbete härvidlag. Vi har emellertid inte funnit anledning att ta upp dessa synpunkter med tanke på att Justitieombudsmannan (JO) sedan en tid tillbaka arbetat med hithörande frågor. JO har den 30 december 1983 avgett ett utlåtande "Kronofogdemyndigheterna och konkurstillsynen - några iakttagelser och förslag". Kommissionen vill i denna del hänvisa till JO:s utlåtande.

X.3 Gäldenärsbrott

Gäldenärsbrotten utgör en tung del av den ekonomiska brottsligheten. Till gäldenärsbrotten hör oredlighet mot borgenärer, vårdslöshet mot borgenärer, mannamån mot borgenärer och bokföringsbrott. Denna typ av kriminalitet har ökat kraftigt under senare år. Brotten medför ofta speciella och mycket stora utredningsproblem för de brottsbekämpande myndigheterna och balanserna av outredda gäldenärsbrott har ökat dramatiskt. Svårigheterna vid utredningen hänger i viss mån samman med straffbestämmelsernas utformning. Straffansvaret är i vissa fall oklart och i praktiken starkt begränsat genom de krav på bevisning som följer av straffbudets utformning.

Mot denna bakgrund har vi ansett det angeläget med en total översyn av reglerna om gäldenärsbrott. En sådan översyn har också verkställts på uppdrag av de två tidigare justitieministrarna och har redovisats till kommissionen i en promemoria. Kommissionen har i skrivelse till regeringen den 2 november 1983 i huvudsak ställt sig bakom de förslag som återfinns i promemorian (Gäldenärsbrott. En översyn av 11 kap BrB med förslag till ändringar, Ds Ju 1983:17).

Avsikten med förslagen i promemorian är att göra bestämmelserna klarare och mera lättillämpade. Det straffbara området utvidgas generellt sett inte. Lagreglerna har omarbetats för att göra det enklare att utreda och bevisa brott. Syftet är att rikta insatserna mot de mer kvalificerade förfarandena.

Förslagen innebär att straffansvaret minskas i fråga om vårdslöshet mot borgenärer och mannamån mot borgenärer. När det gäller vårdslöshet mot borgenärer har tillämpningen av den nuvarande straffbestämmelsen enligt vår mening blivit för hård i vissa fall, t ex när en företagare av hänsyn till de anställda alltför länge har fortsatt en förlustbringande rörelse. I fråga om mannamånsbrottet föreslås att straffansvaret begränsas till betalningar till personer eller företag som är närstående till gäldenären, t ex ett bolag som har ekonomiska intressen i gäldenärsföretaget. I dag gäller ansvaret oberoende av vem som tagit emot betalningen. Även andra justeringar och förenklingar av regelsystemet föreslås.

X.4 Återvinning i konkurs

Som vi tidigare visat finns det ett klart samband mellan

konkurser och ekonomisk brottslighet. Ett område inom konkursrätten där reformbehovet framstår som påtagligt är återvinning. Återvinning i konkurs är ett civilrättsligt förfarande. Syftet med reglerna är att förhindra illojala transaktioner riktade mot fordringsägarna. Det vanligaste sättet att lura dessa är att dra bort tillgångar ur ett bolag innan det sätts i konkurs. Återvinningsinstitutet kan användas för att återställa egendom så att borgenärerna inte drabbas.

I november 1983 överlämnade vi därför ett särskilt delbetänkande till regeringen; Återvinning i konkurs, med förslag till ändringar i återvinningsreglerna (se SOU 1983:60).

Förslaget innehåller två huvudpunkter. Den ena gäller återvinningsfristerna och deras längd. För att återvinning skall vara möjlig krävs att en rättshandling företagits inom en viss tidsperiod före konkursutbrottet (återvinningsfrist). Kommissionen förordar att denna tid skall förlängas avsevärt. Det innebär att rättshandlingar som för närvarande inte kan angripas genom återvinning i framtiden blir åtkomliga för sådan. Det bör dock betonas att det enbart är de illojala transaktionerna som bestämmelserna skall träffa.

Den andra huvudpunkten är att nuvarande bevissvårigheter när det gäller att åstadkomma återvinning minskas genom olika ändringar i regelsystemet. Dessa innebär bl a att konkursförvaltaren befrias från sin omfattande bevisskyldighet för bl a transaktioner mellan närstående.

Grundtanken med de nya återvinningsreglerna är att man vill rikta in sig främst mot rättshandlingar som skett mellan närstående, t ex mellan släktingar, mellan moder- och dotterbolag, mellan bolag med samma ägare etc. Det är nämligen påfallande ofta som transaktioner mellan närstå-

ende i en konkurssituation har skett i otillbörligt syfte.

X.5 Ansvarsgenombrott

När ekonomiska brottslingar försöker undgå ekonomiskt eller juridiskt-straffrättsligt ansvar för sina handlingar använder de sig ofta av aktiebolag. Detta följer av att det personliga ansvaret för styrelsen och dem som sitter i företagets ledning är starkt begränsat för denna typ av bolag. Dessutom har det ofta visat sig att det är svårt att vid t ex förundersökning bringa någon reda i vem som egentligen är ansvarig för vad inom ett aktiebolag. Den juridiska konstruktionen ger stora möjligheter till missbruk.

Under vårt arbete har vi således funnit att nu gällande regler om ägarnas ansvar för aktiebolags och ekonomiska föreningars skulder inte är tillfredsställande i alla avseenden. Det gäller främst i vad som kan betraktas som missbrukssituationer och bl a i relationen moderbolag-dotterbolag. Som riksdagen tidigare uttalat behövs särskild utredning om dessa frågor. Därvid bör man uppmärksamma förhållandena i andra länder. Så har t ex ägarna till aktiebolag i Västtyskland och USA ett betydligt mer långtgående ansvar för bolagets skulder än ägarna i svenska aktiebolag. En utredning på detta rättsområde - om vad som kallas ansvarsgenombrott - tar emellertid längre tid i anspråk än vad kommissionen haft till förfogande. Vi har därför valt att utarbeta förslag till direktiv för en särskild utredning. Förslaget till utredningsdirektiv har tillställts regeringen som en bilaga till en skrivelse den 25 oktober 1983.

X.6 Bulvaner

Det sista steget när man försöker undgå ansvar för ekonomiska brott är att man använder sig av en bulvan. Detta är ett kännetecken för ekonomiska brott och liknande. Vid de traditionella brotten är det inte aktuellt med några bulvaner. Det finns mycket som talar för att användningen av bulvaner vid ekonomiska brott har ökat på senare år. Sannolikt som en naturlig följd av att man lyckats täppa till andra kryphål. Detta har föranlett riksdagen att hos regeringen begära särskild lagstiftning mot bulvaner. Lagutskottet pekade särskilt på att problemet med bulvaner i betydande utsträckning orsakades av utrednings- och bevissvårigheter. Vid våra hearings har kravet på lagstiftning mot bulvaner främst förts fram av representanter för polisen, åklagar- och kronofogdemyndigheterna, men även de fackliga organisationerna och andra intressenter har betonat behovet av sådana åtgärder. Det har sagts att bulvaner kan dyka upp inom snart sagt varje område där det är av intresse för företag att kringgå lagstiftning.

Ett markant exempel på detta är lagen om näringsförbud. Den har fått marginell betydelse p g a att den i så hög grad kringgås genom att man använder sig av bulvaner. Skall den av kommissionen föreslagna lagstiftningen om näringstillstånd få avsedd verkan är det nödvändigt att få fram en effektiv lagstiftning mot bulvaner. Någon sådan finns inte idag.

I september 1983 lade kommissionen fram förslag till ny lagstiftning i ett särskilt delbetänkande som överlämnats till regeringen (se Bulvanlag, SOU 1983:46). Huvudpunkten i den nya lagen är en straffbestämmelse som innebär att den huvudman som använder sig av en bulvan för att kringgå tillståndsplikt, registrering, föreläggande eller förbud av nå-

got slag kan dömas för "bulvanbrott" till böter eller fängelse i högst två år. Även juridiska personer (t ex företag) omfattas av lagen. Ansvarig är då den person som företräder den juridiska personen.

Lagen tar i första hand sikte på huvudmannen i ett bulvanförhållande, d v s den som bulvanen arbetar för, men även bulvanen själv kan åtalas och dömas till ansvar om han borde ha förstått att den verksamhet som han deltagit i haft till syfte att främja brott.

En särskild regel i den nya lagen syftar till att komma till rätta med de svåra bevisproblem som uppkommer när bulvaner används. Den riktar sig mot personer som begått grövre brott i samband med utövande av näringsverksamhet eller som av domstol ålagts näringsförbud. Finns det grundad anledning att anta att en sådan person anlitar en bulvan skall ett bulvanskap anses föreligga om det inte visas att den handlande uppträtt självständigt i förhållande till huvudmannen.

Kommissionen vill med en sådan, i viss mån omvänd, bevisregel förhindra att de som är kända för ekonomisk brottslighet och som är inblandade i bulvanförhållanden går fria bara genom sin vägran att delta i utredningen om vad som skett. Bulvanen är utan tvekan den som bäst känner till förhållandena.

I lagförslaget finns också vissa civilrättsliga regler. Det föreslås att bulvanens motpart i ett avtalsförhållande får göra sina krav gällande inte bara mot bulvanen, i vars namn avtalet träffats, utan också mot huvudmannen.

I lagen presenteras också moderniserade regler för vad som skall hända med egendom som köps genom bulvan för att kringgå förvärvsförbud, t ex en utlännings eller vissa bolags köp av fastighet. Bl a ges regler om hur sådan egendom skall

försäljas.

X.7 Skattebrottslagen

Skattebrottslagen är den centrala lagen i fråga om den straffrättsliga bedömningen av skatte- och avgiftsundandragande. Lagen har nu varit i kraft i tolv år. Den innebar vid införandet 1972 en ny syn på skattebrotten genom att huvudbrottet falskdeklaration omvandlades från ett sanningsbrott till ett effektbrott. Även i övrigt innebar den nyheter jämfört med de dittills gällande bestämmelserna.

Kommissionen har vid sina kontakter med företrädare för myndigheter och organisationer fått en lång rad synpunkter på skattebrottslagen och dess praktiska tillämpning. Av dessa har framgått att lagen i många hänseenden innefattar en tillfredsställande reglering av straffpåföljderna på skatte- och avgiftsområdet. Problem har emellertid redovisats på flera punkter. Bl a har man ifrågasatt om konstruktionen av huvudbrottet skattebedrägeri som ett effektbrott istället för ett s k farebrott var den lämpligaste lösningen. Utvecklingen av metoderna för skatte- och avgiftsundandragande har även medfört att vissa av lagens bestämmelser kommit att framstå som mindre väl utformade. Det finns också anledning att beakta sambandet mellan skattebrottslagen och de skatteadministrativa påföljdsreglerna som infördes samtidigt med lagen. Avsikten var att de båda regelsystemen skulle ge en samlad reglering av de repressiva påföljderna på skatte- och avgiftsområdet. Skattetilläggen har därefter reformerats i en rad hänseenden och ytterligare översyn kan ske som en följd av förslag i skattetilläggsutredningens slutbetänkande.

Det finns anledning undersöka om skattebrottslagens innebörd numera på ett tillfredsställande sätt ansluter till be-

stämmelserna om skattetillägg. Det förtjänar att påpekas att vid remissbehandling av skattetilläggsutredningens slutbetänkande framfördes åtskilliga förslag om ändringar också av skattebrottslagen.

Kommissionen anser, mot bakgrund av vad som anförts ovan, att skattebrottslagen bör ses över. Kommissionen har av tidsskäl inte kunnat göra en sådan översyn utan föreslår att den utförs av en särskild utredning. I detta sammanhang bör man enligt vår uppfattning uppmärksamma bla de frågor som kommissionen tagit upp i det följande.

Främjande av skattebrott är f n bara straffbart i begränsad omfattning. De nu åsyftade reglerna har i praktiken visat sig mindre lämpliga för fall av skatteundandragande genom utbetalning av svarta löner. Utbetalning av sådana svarta löner till anställda kan ske i olika former. Ibland återfinns den anställde inte alls i rörelsens bokföring, ibland är det en del av lönen - ofta övertidsersättning e dyl - som döljs.

I vissa fall kan man genom utredning klarlägga vilka de svartavlönade är och vilka ersättningar de fått. Åtal kan då väckas mot dem för skattebedrägeri och mot företagaren för medhjälp till dessa skattebedrägerier. Andra fall är emellertid mer svårutredda. Företagaren och de anställda har ju ett gemensamt intresse av att dölja de rätta förhållandena.

I dessa senare fall blir den slutliga skatteffekten aldrig klarlagd. Slutresultatet kan bli att företagaren i skatteärendet får tillgodoräkna sig avdrag för de svarta lönerna och att han undgår ansvar (annat än i vissa fall för försvårande av skattekontroll).

Det är inte tillfredsställande att en verksamhet, som är så

starkt brottsbefrämjande, och heller inte kan försvaras av andra skäl, lämnas straffri. Det måste därför övervägas om inte en särskild straffregel bör införas för dessa och liknande fall.

I stor utsträckning är bokföring och andra räkenskaper av grundläggande betydelse för de skattskyldigas möjligheter att rätt fullgöra sin deklarationsplikt och för skattemyndigheternas kontrollverksamhet. Den vikt som man fäster vid dessa frågor framgår av den straffskärpning för bl a försvårande av skattekontroll som genomfördes 1982.

Försvårande av skattekontroll är ett brott som förutsätter att gärningen har begåtts uppsåtligen eller av grov oaktsamhet. För motsvarande gäldenärsbrott, bokföringsbrott, krävs att gärningen skett uppsåtligen eller av oaktsamhet.

Ansvar för försvårande av skattekontroll inträder inte, om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken. Detta innebär att försvårandebrottet är subsidiärt (underordnat) såväl till bokföringsbrott som till undertryckande av urkund (11 kap 5 § resp 14 kap 4 § BrB).

Under kommissionens arbete har man från myndighetshåll framfört synpunkter på hur brottet försvårande av skattekontroll bör vara utformat. Det gäller bl a oaktsamhetsrekvisitet och subsidiaritetsregeln. Det finns anledning överväga om man bör ändra reglerna på dessa punkter.

För de olika straffbara gärningar som kan begås i samband med avgivande av självdeklaration gäller olika utgångspunkter för preskriptionstiden. Det kan t o m bli fallet beträffande gärningar som är bedömda som ett enda brott.

När deklarationen avges (eller skulle ha avgetts) börjar preskriptionstiden för försök till skattebedrägeri och för

vårdslös skatteuppgift. Beslutet om skattedebitering markerar början av preskriptionstiden för fullbordat skattebedrägeri. En senare genomförd kontroll, t ex i form av taxeringsrevision, kan avslöja att räkenskapsunderlaget för deklarationen är bristfälligt. Om detta medför att myndighetens kontrollverksamhet försvåras föreligger brottet försvårande av skattekontroll. Preskriptionstiden börjar löpa så snart det kan konstateras att myndighetens kontroll har försvårats. Det finns också anledning att överväga dessa motsägelser.

X.8 Företagsbot

En vanlig typ av ekonomiska brott utgörs av de systematiska bedrägerier som riktar sig mot allmänheten i dess egenskap av kunder eller konsumenter. I den kriminalpolitiska debatten har man sedan lång tid fört en diskussion om behovet av mer effektiva straffrättsliga sanktioner mot sådana lagöverträdelser. Diskussionen har till stor del kretsat kring frågan om man i Sverige bör införa någon form av straffansvar för juridiska personer. Denna fråga är också aktuell bl a i samband med s k miljöbrott. Vad gäller livsmedelsområdet har Livsmedelsverket i en särskild framställning till kommissionen betonat betydelsen av sådan lagstiftning. I ett stort antal andra länder - bland dem Norge, Danmark, Storbritannien och USA - finns redan straffansvar för juridiska personer. Europarådet och EG har rekommenderat sina medlemsländer att införa en motsvarande ordning i sina rättssystem. Riksdagen har av regeringen begärt lagstiftning på området. Riksdagens hemställan har överlämnats till kommissionen.

Enligt vår mening företer det straffrättsliga regelsystemet betydande brister när det gäller att på ett tillfredsställande sätt kunna ingripa mot brott som begås i utövningen av företags verksamhet. Bristerna visar sig framför allt i tre hänseendeen.

För det första står de brottspåföljder som ådöms enskilda befattningshavare i företag många gånger inte i rimlig proportion till de ekonomiska eller andra intressen som berörs eller till de skador som dessa brott kan ge upphov till.

För det andra är enligt vår mening den nuvarande ordningen otillräcklig - som gentemot företag enbart medger konfiskations av värdet av de ekonomiska fördelar som ett brott har medfört - eftersom en sådan åtgärd inte innebär någon egentlig sanktion mot brottsliga företag.

För det tredje finns det ett behov av en ekonomisk kännbar reaktion mot företag även i fall där brotten är sådana att vinst över huvud taget inte kan bli aktuell. Detta kan exempelvis vara fallet vid brott som innebär att viktiga samhällsintressen åsidosätts eller som medför fara för allvarliga skador.

I ett särskilt betänkande föreslår vi därför att de nuvarande sanktionerna i brottsbalken kompletteras med en ny ekonomisk sanktion benämnd företagsbot (se Företagsbot, Ds Ju 1984:5).

Sanktionen (som föreslås bli konstruerad som en särskild rättsverkan av brott) skall kunna ådömas ett företag eller en företagare när ett brott har begåtts i utövningen av verksamheten. En förutsättning för företagsbot är således att någon anställd i företaget eller en uppdragstagare som handlat för dess räkning har begått ett brott i denna verksamhet.

Bagatellartade brott skall emellertid inte medföra företagsbot. För att sanktionen skall komma i fråga krävs att brottet medfört eller varit ägnat att medföra betydande ekonomiska fördelar eller att det eljest har inneburit ett grovt åsidosättande av skyldigheter som är förenade med verksamheten.

Med utgångspunkt från de belopp som ansetts erforderliga i motsvarande lagstiftning i andra länder föreslår vi att maximibeloppet för företagsbot bestäms till 3 miljoner kronor. Minimibeloppet föreslås bli 10 000 kronor. Vad som skall avses med betydande ekonomiska fördelar får avgöras från fall till fall, men i allmänhet skall det vara fråga om förtjänster som överstiger botens minimibelopp 10 000 kronor.

När det gäller straffmätningen vid uppsåtliga vinstinriktade brott föreslår vi att man som en allmän tumregel skall utgå ifrån att företagsboten i normala fall skall bestämmas till ungefär 150 procent av den aktuella vinsten. Från den utgångspunkten kan sedan göras de tillägg som kan vara motiverade med hänsyn till försvårande omständigheter eller avdrag ske på grund av omständigheter som bör påverka boten i sänkande riktning.

Utrymme ges också för att jämka företagsboten med hänsyn till förhållanden som inträffat efter brottet.

Talan om företagsbot skall kunna väckas inom en femårsperiod från det brottet begicks. Har brottet preskriberats efter två år - en inte helt ovanlig preskriptionstid på det specialstraffrättsliga området - kan alltså särskild talan om företagsbot väckas under en tid av ytterligare tre år. Talan skall föras av åklagare vid allmän domstol och väckas genom stämningsansökan.

XI SAMMANFATTNING AV FÖRSLAGEN - RESURSFRÅGOR

XI.1 Inledande synpunkter

En viktig del av kommissionens arbete har varit att se över resurserna hos de myndigheter som bekämpar ekonomisk brottslighet och likartade företeelser. Det gäller både omfattningen av resurserna och deras användning. En utgångspunkt har varit att man inte i första hand bör sträva efter totalt sett ökade resurser för myndigheterna. Vi har i stället inriktat oss på att föreslå åtgärder som gör det möjligt att bättre än f n utnyttja de resurser som redan finns. Härvid är ett vidgat och effektiviserat samarbete mellan myndigheterna av särskild betydelse. Vi lägger fram förslag som avser både intern svensk myndighetssamverkan och internationellt samarbete.

Av självklara skäl har vi inte kunnat göra en fullständig genomgång av resursfrågorna. Vi har fått begränsa oss till att ta upp dem som vi bedömt som mest angelägna och akuta.

XI.2 Resurstillgången på skatte- och avgiftsområdet

I en skrivelse till regeringen i februari 1984 har kommissionen tagit upp viktiga lönefrågor (Vissa lönefrågor inom skatteförvaltningen m m). Vi säger där bl a följande:

Kontrollen på skatte- och avgiftsområdet har i vårt land länge varit inriktad främst på en detaljgranskning av alla deklarationer. (Detta har vi utförligt belyst tidigare i detta betänkande).

En ändrad inriktning av skatte- och avgiftskontrollen, åsyftades med RS-reformen år 1978. Avsikten var då att tyngdpunkten i skattekontrollen skulle läggas på rörelsedeklarationer och andra mer komplicerade deklarationer.

Utvecklingen av skatte- och avgiftskontrollen har därefter fortsatt efter dessa riktlinjer. Inte minst de ökade insatserna för att motverka ekonomisk brottslighet och liknande företeelser är ett uttryck härför. Som framgått ovan delar vi uppfattningen att en fortsatt koncentration av kontrollresurserna till företagsdeklarationer och andra mer komplicerade deklarationer är utomordentligt angelägen. En sådan ändrad inriktning av skatte- och avgiftskontrollen förutsätter emellertid att förhållandevis flera tjänster för mer kvalificerad personal inrättas inom de delar av skatteförvaltningen som arbetar med revision och processföring.

Kommissionen vill understryka att vad som sägs här om nödvändigheten att förbättra lönen för kvalificerat revisions- och processarbete bör ses mot bakgrunden av de förutsättningar som gäller för kommissionens arbete. Kommissionen har i uppdrag att föreslå samordnade insatser mot ekonomisk brottslighet och liknande åtgärder. Det gäller här i stor utsträckning kvalificerade och systematiskt upplagda ekonomiska förfaranden som syftar till skatteundandragande i olika former. Utrednings- och processförfarandena ankommer i första hand på personalen vid länsstyrelsernas revisions- och besvärsenheter eller motsvarande avdelningar och vid RSV. Det är också på dessa arbetsområden som konkurrensen med den privata sektorn är mest kännbar. Det är då naturligt att i förevarande sammanhang prioritera nyssnämnda arbetsområden som ett led i samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten och likartade förfaranden.

Självfallet är också övriga uppgifter inom skatteförvaltningen väsentliga och angelägna och de förutsätter god kompetens hos befattningshavarna. Arbetet inom taxerings-, mervärdeskatte-, uppbörds- och dataenheterna liksom inom de lokala skattemyndigheterna är nödvändigt för att skatte- och avgiftssystemet skall fungera som avsett. Granskningen av

deklarationer från företag och fysiska personer med invecklade ekonomiska förhållanden innefattar kvalificerade arbetsuppgifter.

En fortsatt övergång till intensivare kontroll av företag och andra svårgranskade skatteobjekt innebär att kontrollarbetet i högre grad än förut kommer att omfatta komplicerade och krävande arbetsuppgifter. Det är utomordentligt viktigt att det allmänna i dessa situationer företräds av kompetent och högt kvalificerad personal.

En förutsättning härför är att de tjänstemän som har revisions- och processföringsuppgifter kan erbjudas löneförmåner som framstår som rimliga i jämförelse med lönesättninen inom näringslivet. Kommissionen ställer sig bakom vad RSV och länsstyrelserna i annat sammanhang anfört i fråga om behovet av kvalificerade befattningshavare inom skatteförvaltningen. Ett förbättrat löneläge för de högst kvalificerade revisorerna och processförarna är enligt kommissions uppfattning enda sättet att minska de nu mycket kännbara effektivitetsminskningarna som uppkommer då sådana tjänstemän går över från allmän till enskild tjänst.

Ett akut behov att förbättra konkurrenskraften hos vissa statliga tjänster finns hos andra myndigheter med uppgift att bekämpa eko-brott och skatteundandragande i olika former. Kommissionen har sålunda framhållit vikten av att förstärka den ekonomiska sakkunskapen hos polisen, åklagarna och kronofogdemyndigheterna för att förbättra deras möjligheter att effektivt bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Tjänster som revisorer/ekonomer har nu inrättats hos vissa av de nämnda myndigheterna. Kommissionen har också föreslagit inrättande av tjänster av detta slag inom åklagarväsendet. Vidare föreslår kommissionen i annat sammanhang att de allmänna domstolarna förstärks med tjänster för

ekonomer. Vad vi här har sagt om nödvändigheten av att få högt kvalificerade befattningshavare för revisionsuppgifter inom skatteförvaltningen gäller självfallet också i fråga om likartade tjänster inom polisen, åklagarväsendet, kronofogdemyndigheterna och de allmänna domstolarna. Vi anser det nödvändigt att även dessa tjänster får en sådan lönenivå att de kan besättas med väl kvalificerade personer.

Vad kommissionen nu har anfört om bl a ekonomer vid kronofogdemyndigheterna gäller i hög grad även andra kvalificerade befattningshavare inom exekutionsväsendet.

Kommissionen har vidare i remissyttrande till regeringen avstyrkt att den för myndigheter generellt anbefallda 2%-nedskärningen skulle omfatta även kronofogdemyndigheterna. Vill vi framhålla vikten av att exekutionsväsendet förses med de resurser som behövs för att en effektiv indrivning skall komma till stånd.

Sammanfattningsvis är vår uppfattning i lönefrågan att det allmänna måste tillförsäkras hög kompetens hos de här åsyftade kategorierna tjänstemän. Endast genom sådana åtgärder är det möjligt att förverkliga statsmakternas målsättning och inriktning i fråga om den kvalificerade skattekontrollen. I själva verket kommer många av de åtgärder som statsmakterna nu vidtar mot den ekonomiska brottsligheten att bli otillräckliga om inte skattemyndigheternas utrednings- och processresurser kan hållas intakta och på hög nivå.

Kommissionen har mot bakgrund av dessa förhållanden - och med hänsyn till att det gäller avtalsfrågor mellan arbetsmarknadens parter - föreslagit att civil- och finansdepartementen efter samråd med statens arbetsgivarverk och RSV skyndsamt utreder vilka åtgärder som behöver vidtas för att löneläget för tjänstemän med revisions- och processuppgifter inom

skatteförvaltningen skall förbättras i enlighet med vad kommissionen har förordat. Omfattningen av dessa åtgärder föreslås vara 10 miljoner kronor.

Kommissionen har också föreslagit att RSV tilldelas medel med 3 823 000 kronor för insatser för kvalificerad skattekontroll enligt yrkande i verkets sedvanliga anslagsframställning. Beloppen avser bla inrättande av tjänster för särskilt kvalificerade revisorer med inriktning på eko-brott, (11 st) och stora bolag (3 st).

XI.3 Resurstillgången inom riksbanken

I samband med att kommissionen - i enlighet med direktiven - utrett frågan om vissa åtgärder mot valutabrottslighet (se avsn IX.3) har vi också haft anledning att ta ställning till de resurser som Riksbanken disponerar för valutakontroll. I denna resursfråga har vi emellertid funnit att man bör avvakta resultatet av valutakommitténs arbete. Den kommittén har - som tidigare sagts - i uppdrag att överväga hela frågan om valutaregleringens omfattning och inriktning. Det är därför också naturligt att kommittén får avgöra nämnda resursfråga.

XI.4 Resurstillgången inom tullverket

I vårt arbete med anknytning till Tullverket har det funnits skäl för oss att ta ställning till de resurser som Tullverket avdelar i kampen mot ekonomisk brottslighet. Vi har därvid kunnat konstatera att Tullverket i sitt arbete prioriterar kampen mot eko-brotten och har tagit initiativ på olika områden för att bli effektivare i denna kamp. Vi har mot bakgrund härav inte ansett oss behöva göra någon mer omfattande prövning av verkets resurser härvidlag. Det är emellertid mycket väsentligt att de förslag till ändringar i Tullverkets instruktion som vi föreslagit, och som innebär att det i instruktionen

klart utsägs att det också ankommer på Tullverket att utföra kontroll i samband med export, snarast genomförs. Idag finns ingenting sagt i instruktionen om kontroll av export - instruktionen tar enbart sikte på importen. Det är nämligen just på exportsidan som de största bristerna finns. Det framgår med all tydlighet av en skrivelse och en rapport som vi överlämnat till regeringen. (Se Förbättrad kontroll av export, rapport från kommissionen, aug. 1983.)

I skrivelsen framhåller vi att det är utomordentligt viktigt att försöka komma åt ekonomisk brottslighet i samband med export. Totalt tillgodoförs exportörer ca 39 miljarder kronor varje år i form av avdrag för utgående moms eller restitution. Kontrollen av att de uppgifter som lämnas i samband med momsåterbäring vid export svarar mot verkliga förhållanden är dock f n i det närmaste obefintlig. Vi förordar därför bl a att tullens resurser förstärks med fem nya kontrollgrupper - vardera om fyra man. Grupperna skall stickprovsvis genomföra fysisk kontroll av gods som exporteras. Vidare föreslår vi att exportörerna - i likhet med vad som krävs i andra länder - får skyldighet att bifoga faktura eller motsvarande handling till exportanmälan när exportvärdet överstiger 5 000 kronor. Tullverkets rutiner bör också ändras så att den fysiska godskontrollen blir effektivare.

XI.5 Resursanvändningen på skatte- och avgiftsområdet

När det gäller användningen av befintliga resurser har kommissionen funnit att åtskilliga förbättringar kan göras. Det nuvarande skatte- och avgiftssystemets starka inriktning på detaljer och millimeterrättvisa liksom den splittrade organisationen har medfört att förfarandet i många delar är tungrott och orationellt.

Vi har i avsnittet om förebyggande åtgärder redogjort för våra förslag i betänkandet om företagens uppgiftslämnande för beskattningsändamål (SOU 1983:75). Förslaget syftar till att göra företagens uppgiftsplikt mindre betungande men också till att göra de lämnade uppgifterna mera användbara för kontrolländamål. Genom att företagens egna deklarationer utformas med utgångspunkt i ett standardiserat räkenskapsschema som är anpassat till affärsbokföringen underlättas kontrollen påtagligt. Skattemyndigheternas resurser kan därigenom inriktas på de fall där risken för skatteundandragande är störst. Totalt sett blir resursanvändningen effektivare, både för företagen och myndigheterna.

Ett ändrat uppgifts- och kontrollförfarande enligt våra förslag i nyssnämnda betänkande öppnar också möjlighet till en effektivare organisation för skatte- och avgiftsmyndigheterna. Syftet är att i högre grad än f n samordna granskningen av de olika skatterna och avgifterna. Vi anger i betänkandet vissa riktlinjer för den nya organisationen.

I promemorian Vidgat samarbete mellan myndigheter på skatte- och avgiftsområdet - Förbättrad information till företag, Ds Ju 1984:4 behandlas i första hand samarbetsfrågor.

I promemorian konstateras att den nuvarande organisationen förutsätter ett omfattande samarbete mellan en rad myndigheter och enheter inom varje myndighet. Endast härigenom kan man i någon mån bemästra problemen inom den splittrade organisationen.

En grundförutsättning för samarbete är att ett nödvändigt utbyte av uppgifter kan ske mellan myndigheterna. Vi har inte funnit att något hinder från sekretessynpunkt föreligger mot ett sådant utbyte av uppgifter som behövs för beskattningen.

Vi har därför föreslagit en skyldighet för de delar av organisationen som sysslar med registrering av skatt- och avgiftsskyldiga att kommunicera med varandra för att bättre utnyttja tillgänglig information. Vidare lämnas förslag till åtgärder för att effektivisera skatteutredningarna och processförfarandet. Bl a föreslås att taxeringsintendenterna skall delta i de mera omfattande skatteutredningarna på ett tidigare stadium än som nu sker.

Vi har redovisat ett antal samordnade kontroll- och indrivningsaktioner som vidtagits mot bl a kraftigt restförda skattskyldiga. Aktionerna visar värdet av ett nära samarbete mellan myndigheterna som bekämpar den ekonomiska brottsligheten. Förslag lämnas också till en ny form av löpande och förebyggande kontroll vid mycket stora anläggningsarbeten där erfarenhetsmässigt finns betydande risk för skatteundandragande, bl a genom användande av grå arbetskraft.

Förslag lämnas också till ett särskilt ADB-register över fysiska personer som restförts för belopp över 500 000 kronor eller som varit involverade i upprepade konkurser. Registret som enbart skall innehålla basinformation om de registrerade föreslås bli tillgängligt via terminal eller på annat sätt för samtliga myndigheter som deltar i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Registret skall komma till stånd genom samordning mellan det centrala skatteregistret och kronofogdarnas REX-register.

Det bör anmärkas att kommissionens förslag i detta hänseende är det enda som förutsätter samkörning av ADB-register utöver vad som idag redan förekommer.

XI.6 Polis, åklagare och domstolar

Som vi påpekat ovan är den nuvarande kriminalpolitiska kontrollapparaten mycket illa lämpad för kampen mot den ekonomiska brottsligheten (se ovan avsnitt VII.4). Detta är ett logiskt resultat av att den byggts upp med tanke på en helt annan typ av kriminalitet. Vad gäller den ekonomiska brottsligheten krävs däremot ett nytt tänkande vilket bl a får ett flertal bestämda konsekvenser för polisens, åklagarnas och domstolarnas sätt att arbeta.

Konkret handlar det om en annan fördelning av personalresurserna, krav på en annan utbildning än den traditionella polis- och juristutbildningen, behov av speciell kompetens i ekonomiska och skatterättsliga frågor, en ändrad uppläggning av förundersökningsarbetet, en utbyggd brottsspaning och ett nära och aktivt samarbete mellan ett flertal myndigheter som huvudsakligen har andra uppgifter än att bekämpa brottslighet.

För närvarande finns det 189 tjänster vid polisens eko-rotlar. På varje eko-polis går det i runda tal tolv poliser som utreder vanliga stölder och bedrägerier. Det är en resursfördelning som är spegelvänd i förhållande till brottskostnaderna för de båda kategorierna. En ekonomisk brottslighet i storleksordningen 20 miljarder per år och en traditionell stöld- och bedrägerikriminalitet kring ett par miljarder. Det finns heller inte skador av något annat slag som kan förklara att resurserna fördelats på detta sätt. Det är således en mindre andel av de totala resurserna för de traditionella förmögenhetsbrotten som avsatts för t ex sådana stölder som medfört allvarliga integritetskränkningar; typ bostadsinbrott.

De ytterligare skadeverkningarna till följd av den ekonomiska brottsligheten på t ex den fysiska miljön, arbetsmarknaden etc är dessutom mycket omfattande och har ingen motsvarighet på det traditionella brottsområdet.

I själva verket är denna fördelning av polisens resurser också än mera sned än vad den ovan gjorda jämförelsen tyder på. Anledningen är att resurserna för ekonomisk brottslighet är betydligt mindre än vad som följer av antalet tjänster. F n är situationen den att en eko-polis av fyra faktiskt inte tjänstgör på eko-rotlarna. Den saknade fjärdedelen befinner sig på kurs, tjänstledighet, semester, har kompensationsledighet eller är sjukskriven. Av de befintliga ca 75 procenten arbetar ungefär en på fem med annan brottslighet än vad som var avsikten när eko-rotlarna inrättades under senare hälften av 70-talet. Personal på eko-rotlarna används bl a för att avlasta de rotlar som arbetar med traditionella bedrägerier, mindre grova skattebedrägerier etc.

Till detta skall läggas det faktum att utredningar av ekonomisk brottslighet kan vara utomordentligt resurskrävande. Det finns exempel på sådana förundersökningar som sysselsatt upp till halvdussinet utredare och spanare under mer än ett par års tid.

När det talas om "de kraftiga förstärkningarna av polisens resurser mot eko-brottslighet" är det dessa siffror som vi måste ha i åtanke. Bakom orden döljer sig den realiteten att knappt en procent av landets polistjänster avsatts för ekonomiska brott. Att en på tre av dessa tjänster faktiskt inte existerar. Och att resursförstärkningarna under den senaste femårsperioden totalt uppgår till ett par promille av landets samtliga polistjänster.

Kommissionen anser att detta är en orimlig resursfördelning som endast kan lösas på lång sikt och genom fortlöpande och betydande tillskott av personal till eko-rotlarna.

För en effektiv utredning av ekonomiska brott ställs krav på andra kunskaper än de som ges inom den traditionella polis- och åklagarutbildningen. Huvudsakligen är det fråga om kunskaper i företagsekonomi, revision och skatterättsliga spörsmål.

Dessa behov kan fyllas på flera sätt. Dels genom att poliser och åklagare ges utbildning i dessa ämnen. Dels genom direktrekrytering av företagsekonomer, revisorer etc till eko-rotlarna. Dels genom ett nära samarbete mellan myndigheter med olika expertis. Utredningen av det ekonomiska brottet kräver också en betydligt mer aktiv ledning av förundersökningen från åklagarens sida, än vad det traditionella brottet gör. Det är fråga om ett team-work mellan åklagare-poliser-ekonomer. På sikt kräver detta att personalsammansättningen på eko-rotlarna får ett betydande inslag av experter och att en väsentlig andel av utredningsbördan kommer att vila på tjänstemän med annan än rent polisiär kompetens.

Detta kommer självfallet att medföra problem av flera slag. Den kvalificerade eko-brottsutredaren kommer således att ha ett högt värde på den privata arbetsmarknaden. Redan nu upplever vi hur poliser och åklagare med speciell ekonomisk kompetens flyttar över till näringslivet. De löner som man där kan erbjuda ligger ofta 50-100 procent högre.

Den här problematiken kommer självfallet att växa i takt med att de tjänstemän som sysslar med ekonomisk brottslighet blir mer och mer kvalificerade. Enda sättet att lösa den på sikt torde vara genom att ge utrymme för en betydligt friare lönesättning än den som nu gäller, t ex genom en anpassning till det system som i dag tillämpas inom vissa delar av den säkerhetspolisiära verksamheten. Om inte, får vi räkna med en kraftig och fortlöpande avtappning av personella resurser på såväl polis- som åklagarsidan såsom redan skett i fråga om ekonomisk och skatterättslig expertis.

För att åtgärderna mot den ekonomiska brottsligheten skall bli effektiva krävs också aktiva brottsupptäckande åtgärder från polisens och andra myndigheters sida. Vid den här typen av kriminalitet kan vi således inte förlita oss på den medverkan från allmänheten som är av stor betydelse för t ex kampen mot den traditionella brottsligheten.

Denna brottsupptäckande verksamhet kräver dels ett utvecklat samarbete mellan olika myndigheter. Här handlar det om polis och åklagare men i hög grad även om medverkan från skattemyndigherna, tullen och riksbanken. Dels måste polisens arbete i hög grad inriktas på spaning.

I det nuvarande läget - med otillräckliga resurser och ett starkt tryck på eko-rotlarna p g a resurskrävande utredningar - finns det en uppenbar risk för att spaningsverksamheten kan komma att eftersättas. Här vill kommissionen understryka att det är viktigt att man på sikt avsätter rejäla resurser för just spaningsuppgifter. Möjligheten att skapa sådana torde också vara relativt goda genom att de kunskaper som krävs är av en mer polisiär karaktär än vad som gäller för den utredande verksamheten. På detta område torde polisen ha en exklusiv och speciell kompetens.

I detta sammanhang finns det skäl att säga något om användningen av olika spaningshjälpmedel. Vid våra kontakter med företrädare för polisen har dessa således framfört önskemål om att få tillgång till samma tekniska och andra spaningshjälpmedel som man använder på narkotikaområdet; typ telefonavlyssning och bevisprovokation.

Kommissionen ställer sig tveksam till dessa önskemål. Rent allmänt är det fråga om åtgärder som är så pass ingripande ur bl a integritetssynpunkt att man måste kunna visa på synnerligen starka skäl för att användningen av dem skall kunna motiveras.

Vi tror också att den ekonomiska brottsligheten har en sådan karaktär att t ex telefonavlyssning knappast kan vara ett särskilt effektivt hjälpmedel. Helt bortsett från att samtal på telefon mellan ekonomiska brottslingar i allt väsentligt torde handla om sådant som ligger utanför det straff-

bara området (och därför vara synnerligen resurskrävande), är vi långt ifrån övertygade om att bandupptagningar av eventuella brottsliga moment är särskilt upplysande ur utredningssynpunkt. Här finns säkert en väsentlig skillnad i förhållande till narkotikabrotten, och den spaning som främst blir aktuell vid de ekonomiska brotten torde handla om att följa upp affärstransaktioner i olika register och ute på fältet.

Med de resonemang som vi redovisat ovan har vi försökt ge uttryck för hur vi ser på polisens och åklagarnas arbete mot den ekonomiska brottsligheten på längre sikt. De konkreta förslag som vi lagt fram syftar däremot till att ge resurser på kort sikt; att fylla vissa omedelbara behov. Kommissionen är självfallet medveten om att kampen mot den ekonomiska brottsligheten befinner sig i ett inledande skede och att de olika åtgärderna från myndigheternas sida är långt ifrån tillräckliga eller ens särskilt effektiva. På samma gång är polisens och åklagarnas insatser ett nödvändigt hjälpmedel som vi inte klarar oss utan. Den höga effektivitet som vi eftersträvar är en målsättning inför framtiden.

Kommissionen har gjort en inventering av den utbildning som erbjuds olika befattningshavare som arbetar med att beivra ekonomisk brottslighet. Genomgången har visat att både utbudet och nivån är mycket varierande. I en skrivelse till regeringen har vi framhållit betydelsen av ett samlat grepp om denna utbildning. I skrivelsen föreslår vi följande (se Bättre utbildning mot ekonomisk brottslighet, feb 1984):

1. Regeringen bör tillsätta en arbetsgrupp med representanter för riksåklagaren (RÅ), rikspolisstyrelsen (RPS), riksskatteverket (RSV), generaltullstyrelsen och riksbanken för att se över och samordna den utbildning som bedrivs av respektive myndighet.

2. RPS bör få det övergripande ansvaret för samverkansutbildning, d v s gemensam utbildning för flera yrkesgrupper som skall syfta till att lära deltagarna att samarbeta över myndighetsgränserna.

3. RSV bör få uppdrag att i samarbete med Sveriges Advokatsamfund ordna utbildning för konkursförvaltare.

4. Domare som kan förväntas handlägga mål om grövre ekonomiska brott måste ges möjlighet att genomgå en kvalificerad utbildning. Syftet skall vara att ge dessa domare samma kompetens som övriga agerande i rättegångar av det här slaget. Det bör ankomma på domstolsverket att snabbt ta fram en lämplig utbildning.

I skrivelse till regeringen har vi föreslagit att polisens resurser i kampen mot ekonomisk brottslighet skall förstärkas (se Förstärkning av polisens resurser i kampen mot den ekonomiska brottsligheten, aug 1983).

Förstärkningen bör enligt vår mening fördelas på följande sätt: Eko-rotlarna bör förstärkas med 150 nya polismanstjänster och 23 nya administrativa tjänster. Eko-rotlarna bör vidare tillföras ny teknisk utrustning. De bör också ges möjlighet att utnyttja datateknik.

I årets budgetproposition föreslår regeringen 50 nya tjänster för eko-poliser. Regeringen aviserar samtidigt att frågan om ytterligare förstärkning av eko-poliser kommer att tas upp i en samlad proposition till hösten.

Vid de sammanträffanden kommissionen haft med företrädare för olika myndigheter har man ofta framfört önskemål om att åklagarnas resurser måste förstärkas. Bakgrunden är följande: Arbetsbelastningen för åklagarna har ökat drastiskt under senare år. En stor del av ökningen orsakas av de ekonomiska

brottmålen, dels beroende på en ökning i absoluta tal, dels beroende på att dessa mål ofta är mer resurskrävande än andra brottmål. Det är klarlagt att åklagarväsendet inte har tillräckliga resurser för att fylla sin del i arbetet med att bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Behovet är sådant att beslut om eventuella förstärkningar brådskar.

Mot bakgrund härav har kommissionen i skrivelse till regeringen föreslagit att åklagarväsendet skyndsamt skall tillföras ytterligare tio åklagaraspiranter utöver de tjugo som medgetts för budgetåret 1982/83 (se Förslag om ytterligare åklagaraspiranter).

Regeringen har beslutat i enlighet med vårt förslag.

I en annan skrivelse om resurserna på åklagarsidan har vi dessutom föreslagit bl a följande åtgärder:
Åklagarväsendet skall förstärkas med 18 nya distrikts- eller kammaråklagartjänster. Länsåklagarna för speciella mål bör få tre nya biträdande åklagare. Fyra kvalificerade revisorer bör knytas till åklagarväsendet. Dessutom föreslår vi åtgärder som gäller biträdeshjälp, utbildning och datateknik.

I årets budgetproposition föreslår regeringen 12 nya ekoåklagare och 4 nya revisorstjänster. Frågan om ytterligare förstärkning kommer att tas upp i en samlad proposition till hösten (se Åklagarväsendet och den kvalificerade ekonomiska brottsligheten, aug 1983).

Vad gäller domstolarna anser kommissionen att det är nödvändigt att de allmänna domstolarnas kompetens höjs väsentligt när det gäller eko-mål. Handläggningen måste bli snabbare, effektivare och mer sakkunnig. F n är således situationen den att det kan dröja upp till tio år (och i enstaka fall ännu längre) från det att förundersökningen inletts till dess att domen har avkunnats. Detta är bl a utomordentligt otillfredställande ur rättssäkerhetssynpunkt.

Vi har behandlat dessa frågor i ett särskilt betänkande (se Domstolar och eko-brott, SOU 1984:3). Vårt arbete i denna del har bedrivits i nära samarbete med rättegångsutredningen vars överväganden redovisas i betänkandet Domstolarna och deras sammansättning i mål om ekonomisk brottslighet, (Ds Ju 1984:1).

Vi föreslår att handläggningen av eko-brottmålen koncentreras till ett begränsat antal av de nuvarande ca 100 tingsrätterna. Endast en tingsrätt i varje län bör syssla med dessa mål. Inom varje sådan tingsrätt skall särskilt utsedda domare svara för handläggningen av målen. Endast genom en sådan ordning blir det enligt vår uppfattning möjligt för domarna att få den specialutbildning och den erfarenhet som behövs.

När det gäller de sex hovrätterna har kommissionen inte ansett att man behöver begränsa antalet domstolar som handlägger eko-brottmål. Däremot föreslår kommissionen - i konsekvens med vad som avses gälla för eko-tingsrätterna - att målen om ekonomisk brottslighet styrs till vissa avdelningar inom respektive hovrätt.

För att ytterligare öka domstolarnas kompetens i eko-brottmål föreslår kommissionen att det skall bli möjligt att låta en ekonomisk sakkunnig ingå i domstolen vid prövningen av sådana mål. Enligt förslaget skall en ekonomiskt sakkunnig knytas till fem av de berörda eko-tingsrätterna och till två av hovrätterna. Det är avsikten att de sakkunniga också skall tjänstgöra i övriga eko-tingsrätter resp hovrätter.

Kommissionen föreslår också särskilda åtgärder i fråga om skattebrotten, som utgör en betydande del av den ekonomiska brottsligheten. För att öka domstolens sakkunskap i dessa mål och möjliggöra en snabbare handläggning föreslår kommissionen dels att en domare från förvaltningsdomstol (skattedomare) skall kunna delta i eko-tingsrätternas och hovrätternas prövning av skattebrottmålen, dels att brottsmåls- och skatteprocesserna delvis samordnas. Avsikten är att en gemensam muntlig förberedelse skall kunna hållas i skattebrottmålet och ett

därmed sammanhängande skattemål vid länsrätt. Det skall även ske ett obligatoriskt samråd mellan domarna i de båda berörda domstolarna.

Kommissionen har - i enlighet med direktiven - även prövat frågan om det bör ske en mer eller mindre fullständig samordning av processerna i skattemål och skattebrottmål som hänger samman med varandra. Genom en långt gående samordning kan handläggningen bli snabbare och effektivare i flera hänseenden. En sådan samordning rymmer emellertid åtskilliga problem av rättslig och praktisk natur som kräver överväganden under längre tid än kommissionen haft till förfogande. Kommissionen anser att erfarenheterna av den nu föreslagna ordningen bör avvaktas innan man tar ställning till en ytterligare samordning.

XI.7 Internationellt samarbete

Ekonomisk brottslighet har ofta internationella förgreningar. Effektiva åtgärder ställer således krav på ett samarbete med andra länder. Det internationella samarbetet nämns också som en särskild punkt i kommissionens direktiv (se Dir 1982:101, s 7 p 7).

Vi har i tre olika skrivelser till regeringen avlämnat våra förslag på detta område.

Den första avser olika åtgärder för att underlätta det internationella samarbetet i operativa frågor och gäller förhållanden utanför Norden (se Internationellt samarbete för bekämpande av ekonomisk brottslighet, skrivelse till regeringen från kommissionen mot ekonomisk brottslighet, april 1983).

Förslagen går i huvudsak ut på följande: (1) Sverige bör öka möjligheterna till utlämning för ekonomiska brott genom att sluta utlämningsavtal. (2) Utrikesdepartementet bör få i uppdrag att göra en systematisk genomgång av de länder med vilka

Sverige bör ingå utlämningsavtal i detta syfte. Detsamma gäller avtal om inbördes rättshjälp med bevisning och liknande i brottmål. (3) Från svensk sida bör man noga följa det arbete inom Europarådet vars syfte är att få till stånd en anknytning till den utlämningskonvention som gäller inom Organisationen för amerikanska stater (OAS). (4) Sverige bör intensifiera sina ansträngningar för att förmå staterna inom Europarådet att ratificera två tilläggsprotokoll angående utlämning och inbördes rättshjälp vid skatte- och uppbördsbrott.

Den andra skrivelsen handlar om åtgärder mot skatteundandragande över gränserna (se Internationellt samarbete mot skattebrott och skatteflykt, skrivelse till regeringen från kommissionen mot ekonomisk brottslighet, maj 1983).

Vi bör öka våra strävanden att sluta överenskommelser med andra länder om handräckning. Målet bör vara att vi träffar fullständiga handräckningsavtal efter det mönster som gäller mellan de nordiska länderna.

Som ett första led i detta arbete bör finansdepartementet göra en genomgång av handräckningsbestämmelserna i existerande avtal om dubbelbeskattning. Genomgången skall ge underlag för förhandlingar med berörda stater.

Sverige bör vara pådrivande i det arbete inom Europarådet som syftar till ett multilateralt handräckningsavtal på skatteområdet. Utan att avvakta resultat av detta arbete bör man även försöka nå bilaterala överenskommelser.

Arbete i enlighet med våra förslag i dessa två skrivelser pågår i berörda departement.

Sitt arbete i fråga om nordiskt samarbete mot ekonomisk brottslighet redovisade kommissionen i skrivelse till regeringen den 26 januari 1984, Nordiskt samarbete. Dessa frågor har samtidigt behandlats på det nordiska planet. På uppdrag av nordiska ministerrådets sekretariat har en expertgrupp utrett behovet av nordiskt samarbete på detta område. Kommissionen har varit företrädd i expertgruppen på bl a ordförande- och sekreterarposterna. Expertgruppens rapport har fogats som en bilaga till kommissionens redovisning.

Expertgruppens undersökningar visar att de nordiska myndigheternas samarbete över gränserna när det gäller ekonomiska brott i stort sett fungerar tillfredsställande. Gruppen föreslår att man tar kontakter mellan de nationella samarbetsorgan som finns eller håller på att bildas i vissa av länderna. Gruppen har också föreslagit åtgärder som syftar till att effektivisera och underlätta myndigheternas arbete i olika skeden av den brottsbekämpande verksamheten. Överväganden om inrättande av ett särskilt nordiskt samarbetsorgan mot eko-brott kommer gruppen att redovisa i en slutrapport omkring årsskiftet 1984/85.

De olika, och i vissa fall oklara, sekretessreglerna på området har varit hämmande för informationsutbytet över gränserna. Här har expertgruppen föreslagit att dessa hinder undanröjs.

Kommissionen har för egen del ställt sig bakom gruppens förslag. Vi anser också att man från svensk sida bör ställa sig positiv till tanken på ett särskilt nordiskt samarbetsorgan på eko-brottsområdet. Vidare har vi pekat på möjligheterna att bilateralt lösa vissa samarbetsfrågor.

Särskilda svårigheter för skattekontrollen föreligger, som framgått av det föregående, i de fall beskattningsfrågor har internationella inslag. Detta gäller inte minst frågan om skattskyldighet i Sverige. Sedan länge gäller enligt kommunalskattelagen att svenska medborgare som hävdar att de flyttat från Sverige själva skall visa att en verklig utlandsflyttning har skett. Regeln har till syfte att motverka skatteflykt genom skenbosättning i utlandet. Den har formen av en presumtion för fortsatt skattskyldighet i Sverige under tre år efter avresan till utlandet.

Vid våra kontakter med olika myndigheter har vi erfarit att tillämpningen av denna regel gett upphov till åtskilliga svårigheter. Vi har därför i en promemoria (Ds Ju 1983:18) Beskattning vid flyttning till utlandet mm, lämnat förslag till förbättringar.

Såväl utredningssidan som de materiella reglernas utformning har visat sig medföra problem. För att underlätta skattemyndigheternas kontroll av utflyttningsfallen föreslås presumtionen för fortsatt skattskyldighet i Sverige förlängd till fem år. En sådan ändring motiveras bl a av att den ökade internationaliseringen av affärslivet och de förbättrade kommunikationerna ger både anledning och möjligheter att under en längre tid upprätthålla en anknytning till flera länder.

Vid sidan av denna processuella reglering av bevissituationen i utflyttningsfallen föreslås också vissa materiella ändringar. Dessa ändringar innebär en anpassning av det skatterättsliga bosättningsbegreppet till de hemvistregler som OECD rekommenderat sina medlemsländer att använda i dubbelbeskattningsavtalen. Genom de föreslagna ändringarna, som innebär en viss utvidgning av bosättningsbegreppet, uppnås att de interna reglerna täcker in den beskattningsrätt som vanligen tillerkänns Sverige enligt dubbelbeskattningsavtalen.

XII ORGANISATIONEN AV DET FORTSATTA ARBETET MED DEN EKONOMISKA BORTTSLIGHETEN

Det har visat sig att det är förenat med stora problem att genomföra effektiva åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. Åtgärderna är i regel komplicerade och gäller viktiga ekonomiska och politiska frågor. Rent praktiskt måste man ofta samordna arbetet inom flera myndigheter. Det finns heller inga större tidigare erfarenheter att luta sig mot. Kampen mot denna kriminalitet befinner sig ännu i ett inledande skede. Samtidigt möter den hårt motstånd från starka intressen.

Kommissionens verksamhet har inneburit initiativ och förslag på en mängd olika områden. Det gäller såväl bättre resurser och organisation för myndigheterna som smidigare och effektivare författningsbestämmelser, riktlinjer för myndighetsarbete etc. Åtgärderna förutsätter beslut av regering och riksdag samt en rad olika myndigheter. Det krävs också ytterligare utredningsarbete i flera hänseenden. För att vårt arbete skall få den effekt som åsyftas i direktiven är det enligt vår uppfattning nödvändigt med en samlad uppföljning av idéer och förslag (se Dir 1982:101, s 5 st 5).

Vad gäller den organisatoriska formen för det fortsatta arbetet finns flera tänkbara alternativ. Uppgifterna kan läggas på en kommitté, på en arbetsgrupp inom någon myndighet eller i departementet eller i någon annan form inom regeringskansliet.

Här kan erfarenheterna från tidigare utredningsinsatser mot den ekonomiska brottsligheten ge viss vägledning.

Det övergripande utredningsarbetet har tidigare huvudsakligen skett vid brottsförebyggande rådet. I december 1977 fick BRÅ regeringens uppdrag att göra en samlad översyn av lagstiftningen mot organiserad och ekonomisk brottslighet. Översynen leddes av en parlamentariskt sammansatt styrgrupp. Det egentliga arbetet utfördes dock i arbetsgrupper vars sammansättning varierade beroende på vilket ämnesområde man behandlade. Till verksamheten fanns också knutet ett sekreteriat. Arbetet pågick i fyra och ett halvt år och resulterade i ett 25-tal promemorior av skiftande innehåll och inriktning. De flesta var förslag om ändrad lagstiftning, några var konferensrapporter medan andra främst var avsedda för att väcka debatt (se bilaga 3).

När BRÅ:s uppdrag återkallades av regeringen i juni 1982 övertogs det samlade ansvaret för åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten av en samrådsgrupp i kanslihuset. Gruppen bestod av statssekreterarna vid berörda departement och sekretariatsuppgifter utfördes på respektive departement. Det är dock svårt att peka på några konkreta resultat av gruppens arbete.

Inom det statliga kommittéväsendet har man också behandlat åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. Utredningarnas primära uppgift har dock inte varit detta, utan istället mer avgränsade problem. Samordningen av olika förslag har skett i regeringskansliet enligt de normala rutinerna.

Den enklaste organisatoriska lösningen skulle vara att hänvisa det fortsatta arbetet till kommittéväsendet. Syftet bör emellertid vara att efter kommissionen (på vilken det ställdes ett antal bestämda krav) fortsätta i andra och mer

flexibla arbetsformer. Enligt vår bedömning kommer det fortsatta arbetet mot den ekonomiska brottsligheten att ibland kräva snabba och okonventionella grepp. Sådana arbetsformer lämpar sig mindre väl för en kommitté som i huvudsak är avsedd för en rent utredande verksamhet och som heller inte har någon direktivrätt gentemot myndigheterna på det kriminalpolitiska fältet.

Eftersom våra kunskaper om problemet ännu är otillräckliga i många viktiga avseenden förutsätter ett framgångsrikt arbete att man har tillgång till forskarkompetens. Också kvalifikationer av det slaget kan vara svåra att inordna i en kommittés verksamhet. Åtminstone om man föreställer sig att kommitténs storlek och resurser skall hålla sig inom vedertagna gränser.

Sammantaget anser vi att man måste finna en annan lösning för den övergripande satsningen mot den ekonomiska brottsligheten, än att lägga ut uppdraget på en kommitté.

Av det vi sagt tidigare framgår att en viktig förutsättning för att en sådan verksamhet skall ge resultat, är att den kan leda till snabba och flexibla beslut. Dessutom att den ger möjlighet att samordna olika myndigheters verksamhet. Slutligen att man samtidigt skall kunna ta mer långsiktiga och generella grepp, som t ex grundas på vad den framtida forskningen på området kommer fram till.

Kommissionen är självfallet medveten om att det är svårt att hitta en organisatorisk form som lever upp till alla dessa önskemål. Två alternativ ligger närmare till hands än andra; Att lägga ut uppdraget på BRÅ eller placera det inom regeringskansliet.

BRÅ har stor erfarenhet av utredningsarbete mot ekonomisk

brottslighet. I detta avseende står man i en klass för sig. Ett uppdrag av det här slaget ligger också i linje med rådets allmänna funktioner på det kriminalpolitiska området.

Den tidigare verksamheten inom BRÅ var emellertid inte fri från problem. Rådet saknar således mandat att ge direktiv till andra myndigheter om hur det praktiska arbetet bör bedrivas och samordnas. En liten myndighet som BRÅ kan också få svårigheter att vinna gehör för sina synpunkter, speciellt om de skulle befinna sig på kollisionskurs med andra myndigheters intressen. BRÅ har heller inga direkta kanaler till det politiska beslutsfattandet inom regeringskansliet vilket gör att man inte enkelt kan sätta kraft bakom orden. I vissa fall vet man inte hur olika förslag kommer att mottas av dem som skall föra dem vidare. Det tidigare nämnda översynsarbetet utfördes i huvudsak av inlånad personal och rådet har f n ingen särskild sakkunskap bland sina anställda när det gäller sådant utredningsarbete. Starka skäl talar således mot denna lösning.

Det återstående alternativet är att placera organisationen inom just regeringskansliet. Fördelarna är bla att verksamheten kan bedrivas nära de politiska avgörandena och att samordningen underlättas genom att utredningsarbetet befinner sig på nivån över de verkställande myndigheterna. Detsamma gäller möjligheterna att handla snabbt och effektivt.

Kommissionen har tidigare (se rapporten ang forskning om ekonomisk brottslighet) redovisat sina överväganden om den framtida forskningen på området. Vi har föreslagit en tvärvetenskaplig grupp med forskare och utredare som under en treårsperiod skall verka inom regeringskansliet. Detta innebär att om ledningen av det fortsatta arbetet också förläggs

dit kan den på ett naturligt och smidigt sätt dra nytta av den speciella kompetens som forskargruppen besitter. Denna kan å andra sidan snabbt få sina resultat omsatta i praktisk verklighet.

Åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten hör naturligt samman med justitie- och finansdepartementets ansvarsområden. Under justitiedepartementet sorterar huvuddelen av de myndigheter som svarar för insatserna mot den ekonomiska brottsligheten. Samtidigt ansvarar finansdepartementet för den i sammanhanget mycket väsentliga skattekontrollen. Både ansvars- och kompetensskäl talar således för att de båda departementen verkar tillsammans i den här frågan. Det kan t ex ske genom att de bildar en gemensam arbetsgrupp.

Vi har valt att inte närmare gå in på hur arbetet i kanslihuset i detta avseende bör organiseras. Dessa frågor bör avgöras av regeringen. Vi vill emellertid framföra följande synpunkter i anslutning till valet av organisationsform.

Det fortsatta arbetet mot den ekonomiska brottsligheten är betydelsefullt ur många aspekter och krävande. För ett framgångsrikt arbete krävs enligt vår uppfattning att verksamheten disponerar över ett eget och kvalificerat sekretariat. Risken är annars påtaglig för att uppgifterna försvinner i mängden av andra ärenden inom departementen. Det torde vidare vara nödvändigt att ledningen av sekretariatsarbetet anförtros en departementstjänsteman på kvalificerad nivå. Vi vill särskilt framhålla att avsikten inte bör vara ett permanent organ utan att verksamheten - liksom för den vetenskapliga gruppen - bör göras tidsbegränsad.

För att försäkra sig om de speciella praktiska insikter som finns vid olika myndigheter kan det vara lämpligt att för

vissa projekt knyta särskilda arbetsgrupper till organisationen. Arbetsgruppernas sammansättning bör vara flexibel och helt avhängig av vilken fråga som behandlas. Såväl under BRÅS:s lagstiftningsöversyn som i vårt eget arbete har man haft goda erfarenheter av ett sådant system för att tillföra utredningsarbetet speciell och varierande kompetens. Det kan också vara lämpligt att hålla hearings med företrädare för myndigheter och organisationer som berörs av de olika frågorna.

Sammanfattningsvis anser vi att en tänkbar organisation för det fortsatta arbetet mot ekonomisk brottslighet kan vara följande:

Ansvaret för arbetet läggs på justitie- och finansdepartementen gemensamt. Organisatoriskt kan det lösas genom att verksamheten styrs av en arbetsgrupp med representanter från de båda departementen.

Organisationen ges särskilda handläggarresurser som placeras inom något av de två departementen. Den bör ledas av en departementstjänsteman på kvalificerad nivå.

Verksamheten bör bedrivas i nära samarbete med den tidigare föreslagna vetenskapliga gruppen.

Man bör eftersträva funktionella och flexibla arbetsformer som möjliggör en god samordning av olika insatser på området, effektiv planering och snabba delresultat. Verksamheten bör göras tidsbegränsad. Utfallet bör därefter värderas och behovet av ytterligare särskilda åtgärder prövas.

REFERENSER

Författare

Björkman, J., Nytt sätt att mäta den dolda ekonomin: nära 10 procent av BNP är svart, Veckans affärer 22/1978

Bohm, P., Skatteundandragande och annan "oorganiserad" ekonomisk brottslighet i ett samhällsekonomiskt perspektiv, Stockholms Universitet 1982, stencil

Bohm, P., Den ekonomiska brottslighetens inverkan på konkurrensen, stencil 1983

Bohman, R., Ekonomisk brottslighet och det konventinella näringslivet, stencil 1983

Bondesson, U., Rättsmedvetandet rörande brottens straffvärde och domarens straffmätning, i BRÅ-rapport 1980:2

Cagan, P., The Demand for Currency relative to Total Money Supply, National Bureau of Economic Research, Occassional Paper 62, 1958

Clinard, M.B & Quinney, R., Criminal Behavior Systems, New York 1967

Clinard, M.B., The Black Market, New York 1952

de Grazia, R., Le travail clandestin, Rapport från ILO, aug 1983

Feige, E.L., Den dolda sektorns tillväxt. 70-talets ekonomiska problem i nytt ljus, Ekonomisk Debatt 8, 1980

Frey, B.S. & Weck, H., The Hidden Exonomy as an Unobserved Variable, Institute of Empirical Economic Research, University of Zurich, juni 1982, stencil

Geis, G., White Collar Crime: The Heavy Electrical Equipment Antitrust Cases of 1961, i Clinard, M.B. & Quinney, R., Criminal Behavior Systems, New York 1967

Gutmann, P.M., The Subterranean Economy, Financial Analyst Journal, nov/dec 1977

Hansson, I., Beräkning av skatteundandragandet i Sverige, Riksskatteverket 1981, stencil

Hansson, I., Den svarta sektorn - storlek och effekter, Nationalekonomiska institutet vid Lunds Universitet 1983, stencil

Heckscher, S., Kampen mot ekonomisk brottslighet - debatt och åtgärder, i Svensk Juristtidning jan 1983

Holmberg, S., Ekonomisk "kriminalitet": Överträdelser och kontroll av lagar som rör företagen, Stockholms Universitet, 1978, stencil

Holmgren, P., m fl, Kemisk kontroll av narkotika hos kriminalvårdsinterner, i BRÅ-rapport 1983:6

Knutsson, J., Vandalism kostar kommunerna minst 100 miljoner kr/år, i BRÅ apropå 1978:1

Lindén, P-A., & Similä, M., Rättsmedvetandet i Sverige, BRÅ-rapport 1982:1

Lybeck, J., Chockhöj den skattefria avkastningen, i SvD 21 jan 1984

Magnusson, D., Ekonomisk brottslighet vid import och export, BRÅ-rapport 1981:2

Magnusson, D., Konkurser och ekonomisk brottslighet, BRÅ-rapport 1978:1

Magnusson, D., Omfattningen av misstänkt ekonomisk brottslighet vid konkurs, BRÅ Kanslipm 1983:8

Myrsten, K., Det illegala bygghantverket, i BRÅ-rapport 1980:3

Persson, L.G.W., Hidden Criminality - theoretical and methodological problems, empirical results, Stockholm 1980

Persson, L.G.W., Myter om ekonomiska brott, i BRÅ-rapport 1979:1

Persson, L.G.W., Offer för tillgrepp, skadegörelser och våld - en redovisning av 1974 års offerundersökning, Promemoria från SCB 1977:7, Stockholm 1977

Solarz, A., Den anmälda och lagförda narkotikabrottsligheten 1969-1982. Utvecklingstendenser och slutsatser, i BRÅ-rapport 1983:6

Sutherland, E.H., White Collar Crime, New York 1949

Svensson, B., Ekonomisk kriminalitet, Göteborg 1983

Svensson, B., Magnusson D., Ekonomisk brottslighet i Sverige, Stockholm 1983

Tanzi, V., Underground Economy Built on Illicit Pursuits is Growing Concern of Economic Policymakers, IMF Survey 1979

Tiedemann, K., Phenomenology of economic crime, i Criminal aspects of economic crime, Europarådet, Strasbourg 1976

Träskman, P-O., Ekonomins kriminalitet, i Straffesysteme i Norden, NU B 1977:25

Vogel, J., Aspirationer, möjligheter och skattemoral, SOU 1970:25

Rapporter och betänkanden

Aktiebolagslagen - förstärkt skydd för det bundna kapitalet m m, BRÅ PM 1979:5

Organiserad och ekonomisk brottslighet. Former och riktlinjer för en lagstiftningsöversyn, BRÅ PM 1978:5

Det likvida fusket - Orsaker-konsekvenser-åtgärder, Rapport från Uppbördsenheten vid Länsstyrelsen i Stockholms län, 1978

Dir 1982:101, bil 1

Dir 1982:191

Forskning om ekonomisk brottslighet, rapport från kommissionen mot ekonomisk brottslighet, sept 1983

Hemlig avlyssning m m, Delbetänkande avgivet av tvångsmedelskommittén, Ds Ju 1981:22

Häktning och anhållande. Betänkande av utredningen angående översyn av häktningsbestämmelserna, SOU 1977:50

Inkomstfördelningsundersökningen 1981, SM Be 1983, 4:1-3

JuU 1980/81:21

Organiserad och ekonomisk brottslighet i Sverige, rapport från Rikspolisstyrelsen arbetsgrupp mot organiserad och ekonomisk brottslighet, 1977

Perspektiv på budgetunderskottet, Del I, i Ds B 1982:9

Polisens insatser mot narkotika, Narkotikakommissionen, PM nr 5 sept 1983

Riksskatteverkets årsberättelse 1977/78
Riksskatteverkets årsberättelse 1979/80
Riksskatteverkets årsberättelse 1981/82
Riksskatteverkets årsbok 1974
Riksskatteverkets årsbok 1976
Rättsstatistisk årsbok 1979
Rättsstatistisk årsbok 1980
Statistisk årsbok 1984

Sveriges största hyresskandal. Göta Finans- uppföljning och krav. Rapport från Hyresgästföreningen i Västra Sverige, Göteborg 1982

Kommissionens direktiv

Åtgärder mot ekonomisk brottslighet m m

Dir 1982:101

Beslut vid regeringssammanträde 1982-11-25.

Statsrådet I Carlsson anför

I INLEDNING

Under lång tid har den kriminalpolitiska debatten, liksom rättsväsendets insatser mot brott, varit mycket starkt inriktad mot i första hand den traditionella vålds- och egendomsbrottsligheten. Utan att denna blivit ett mindre allvarligt samhällsproblem, har nu också andra former av brott och skadliga förfaranden kommit att stå i centrum för den allmänna uppmärksamheten. Vid sidan av den illegala narkotikahanteringen med alla dess allvarliga sociala och personliga skadeverkningar är det i första hand den ekonomiska brottsligheten som medfört en kraftigt förändrad kriminalpolitisk situation.

Utgångspunkter för debatten har här varit att den ekonomiska brottsligheten omfattar mångdubbelt större belopp än s k traditionell brottslighet, att skadeverkningarna för samhället och de enskilda är av mycket allvarlig art, att samhällets åtgärder i förebyggande syfte haft delvis felaktig intriktning och framstått som otillräckliga samt att samhällets kontroll- och sanktionssystem inte är ändamålsenligt utformat för kampen mot den ekonomiska brottsligheten.

2 VAD ÄR EKONOMISK BROTTSLIGHET?

Begreppet ekonomisk brottslighet förekommer inte i lagstiftningen och saknar strikt juridisk innebörd. Det finns över huvud taget inte någon allmänt vedertagen definition av begreppet. Betydande enighet finns emellertid om begreppets huvudsakliga innebörd.

Den ekonomiska brottsligheten beskrivs i justitieutskottets betänkande (1980/81:21) Ekonomisk brottslighet,på följande sätt:

> Till ekonomisk brottslighet räknas först och främst sådan kriminalitet som har ekonomisk vinning som direkt motiv. Härutöver skall brottsligheten för att betraktas som ekonomisk kriminalitet ha en kontinuerlig karaktär, bedrivas på ett systematiskt sätt och förövas inom ramen för näringsverksamhet som i sig inte är kriminaliserad men som i det enskilda fallet utgör själva grunden för de kriminella handlingarna.
>
> De ekonomiska brotten anses ofta vara av kvalificerad art i den meningen att de enskilda brotten har stor omfattning, rör stora samhälleliga värden eller drabbar grupper av enskilda. Brotten är i regel svåra att uppdaga och beivra. Som exempel på vad som brukar hänföras till ekonomisk brottslighet i här avsedd mening kan nämnas brott som skattebedrägerier, valutabrott, bedrägerier och gäldenärsbrott.

Denna beskrivning avser att framhålla vad man i allmänhet avser med ekonomisk brottslighet. I många sammanhang är det vanligt att man också räknar med vissa brott av enskilda, främst skattebrott, till den ekonomiska brottsligheten.

Även om i strikt juridisk mening endast gärningar som är straffbelagda kan betecknas som ekonomisk brottslighet, måste man vid ett utredningsarbete om åtgärder mot sådan brottslighet också ha möjlighet att pröva det straffbara områdets omfattning. Man måste dessutom kunna pröva lämpligheten av att med andra medel än kriminalisering komma åt olika illojala förfaranden.

3 VILKEN OMFATTNING HAR DEN EKONOMISKA BROTTSLIGHETEN?

Några säkra uppskattningar av den ekonomiska brottslighetens totala omfattning eller skadeverkningar föreligger inte. Redan de olika bestämningarna av begreppets innebörd medför här problem. Det är också väl känt att endast en liten del av alla ekonomiska brott kommer till myndigheternas kännedom och leder till åtgärder. Man vågar emellertid slå fast att det finns en stor dold ekonomisk brottslighet och att denna omfattar mycket stora belopp.

De försök till beräkningar av den s k svarta ekonomins omfattning som gjorts har visserligen vilat på osäkert underlag och de belopp man angett har varierat kraftigt. Genomgående har dessa dock uppgått till tiotals miljarder kronor. Enligt en ganska nyligen gjord studie, som är den första som baserar sig på en mer omfattande och seriöst genomförd vetenskaplig undersökning, skulle den svarta ekonomin uppgå till mellan 3,8 % och 5,5 % av bruttonationalprodukten, vilket för 1980 motsvarade 20-29 miljarder kr. I skattebortfall motsvarade detta 14-20 miljarder kr. Man kan visserligen inte sätta likhetstecken mellan ett skattebortfall som beräknats på detta sätt och de ökade skatteintäkter som man skulle få om man lyckades bemästra den ekonomiska brottsligheten. Å andra sidan omfattar den ekonomiska brottsligheten väsentliga belopp som orsakats av andra förfaranden än skattebrott, t ex gäldenärsbrott. Till detta bör läggas de mycket stora belopp som undandras samhället genom att debiterade skatter och avgifter inte erläggs.

Ett perspektiv på problemets omfattning får man vid en jämförelse med den totala tillgreppsbrottsligheten, som år 1979 enligt anmälningsstatistikens godsvärdesuppgifter omfattade 719 miljoner kr. Även om vi också på detta område får räkna med en betydande dold brottslighet, är man uppenbart långt ifrån de summor som den ekonomiska brottsligheten omfattar.

4 DEN EKONOMISKA BROTTSLIGHETENS SKADEVERKNINGAR

Den ekonomiska brottslighetens skadeverkningar är mycket allvarliga redan sett ur marknadsekonomins synvinkel. När ett företag bryter mot de skrivna och oskrivna normer som sammantagna brukar betecknas god affärssed blir resultatet att företaget får orättmätliga konkurrensfördelar. Företag som dessutom åsidosätter sina förpliktelser gentemot samhället genom skattebrott eller skatteflykt, genom manipulativa bolagsbildningar eller konkurser, genom otillåtna valutatransaktioner eller brott mot importbestämmelser, genom användning av s k grå arbetskraft eller genom att på något annat otillbörligt sätt sänka sina kostnader skapar ännu större problem för den seriösa företagsverksamheten. Ibland kan de ekonomiska fördelar som uppnås genom svek mot dessa förpliktelser i själva verket bli så stora att all seriös näringsverksamhet i en speciell bransch får svårigheter att klara sig gentemot den oseriösa verksamheten. Brottsliga samt tvivelaktiga förfarande kan på så sätt komma att sprida sig i hela branschen.

Skadeverkningar av de nu beskrivna förfarandena går emellertid långt utöver snedvridningarna av marknadsekonomin. Samhället drabbas exempelvis av ett betydande skattebortfall, vilket leder till en tyngre skattebörda för hederliga skattebetalare. Andra följder är ekonomiska förluster för enskilda medborgare, arbetslöshet, höjda hyror, skadliga arbetsmiljöer och förstörelse av den yttre miljön. Rättsmedvetandet luckras upp.

Den ekonomiska brottsligheten medför också att samhällets fördelningspolitik på ett allvarligt och stötande sätt sätts ur spel. Genom ohederlighet kan en stor grupp på andras bekostnad leva i ett ekonomiskt överflöd som är helt otänkbart för de vanliga löntagarna. Samtidigt är det dessa som får bära kostnaderna för den sociala trygghet och den välfärd som de ekonomiska brottslingarna också utnyttjar. På detta

sätt hotar den ekonomiska brottsligheten ytterst hela samhällssolidariteten och den välfärd som byggts upp med denna som grund. En förutsättning för ett fortsatt solidariskt samhällsbyggande är att vi effektivt kan motverka och ingripa mot den ekonomiska brottsligheten.

5 EN KOMMISSION FÖR ÅTGÄRDER MOT EKONOMISK BROTTSLIGHET

De senaste årens debatt och utredningsverksamhet har ökat medvetenheten om de problem som är förbundna med den ekonomiska brottsligheten och med skatteflykten. Åtgärder har vidtagits och förslag till ytterligare åtgärder, ibland i form av omfattande program, har lagts fram från olika håll, särskilt från de fackliga organisationerna och från näringslivets organisationer.

De åtgärder som hittills vidtagits har, på det hela taget emellertid inte varit tillräckliga för att vända utvecklingen. Tvärtom tyder mycket på att situationen på många områden förvärrats. För att kunna vända utvecklingen i rätt riktning krävs det därför att effektiva åtgärder nu vidtas för att förebygga och bekämpa ekonomisk brottslighet och skatteflykt.

Jag föreslår därför att en särskild kommission tillkallas med uppgift att föreslå lämpliga åtgärder inom ramen för en enhetlig och samordnad strategi.

Kommissionen bör arbeta skyndsamt med siktet inställt på att kunna avsluta arbetet i och med utgången av år 1983. Innan den avslutar sitt arbete skall den också redovisa ett förslag till i vilka former det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet och skatteflykt bör bedrivas.

6 KOMMISSIONENS NÄRMARE ARBETSUPPGIFTER

Kommissionen bör ha stor frihet att själv närmare bestämma sina arbetsuppgifter. Jag vill här endast i korthet utveckla några synpunkter som bör vara till vägledning för arbetet.

Kommissionen bör inte vara bunden av någon viss definition av ekonomisk brottslighet utan står fri att behandla alla de frågor som den bedömer som angelägna. Även verksamheter som inte är brottsliga men som ligger den ekonomiska brottsligheten nära skall självfallet kunna behandlas. De åtgärder kommissionen föreslår bör dock inte i onödan försvåra seriös företagsamhet.

En naturlig första arbetsuppgift för kommissionen är att skaffa sig en bred översikt över det arbete med anknytning till kampen mot den ekonomiska brottsligheten som pågår på olika håll. Kommissionen bör också göra en inventering av de olika förslag i frågan som lagts fram i riksdagen och i andra sammanhang.

De åtgärder som kan bli aktuella är av många olika slag. Kommissionen bör bl a

1. överväga hur man genom forskningsinsatser skall kunna få bättre kunskaper om den ekonomiska brottslighetens former, arbetsmetoder och utbredning samt om effekten av vidtagna åtgärder,

2. lägga fram förslag om förbättrad information till företag och allmänhet om gällande regler,

3. lägga fram förslag till effektivisering av myndighetskontrollen på olika områden - bl a inom taxerings- och uppbördsverksamheten - samt till former för ett förbättrat samarbete mellan kontrollmyndigheterna, bl a en bättre samordning på skatte- och valutaområdet och av registreringen av

näringsverksamhet för inbetalning av preliminär skatt, mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter,

4. överväga resurstilldelningen till de myndigheter som i första hand är engagerade i kampen mot den ekonomiska brottsligheten och lägga fram förslag till ett bättre utnyttjande av befintliga resurser,

5. undersöka möjligheterna att använda sådana åtgärder som etableringskontroll, näringsförbud, skattebevis och effektivare företagsrevision samt lägga fram förslag i dessa hänseenden,

6. lägga fram förslag till behövliga lagstiftningsåtgärder i övrigt t ex på de skatte- och näringsrättsliga, de arbetsrättsliga och på de straff- och processrättsliga områdena,

7. överväga hur det internationella samarbetet, särskilt mellan de nordiska länderna, i kampen mot den ekonomiska brottsligheten bäst bör bedrivas.

Kommissionen skall redovisa kostnadskonsekvenserna av sina förslag. I den mån frågor av det slag som har berörts nu behandlas inom myndighet eller av pågående utredningar bör kommissionen bilda sig en uppfattning om utredningsarbetets inriktning och vid behov göra framställningar till regeringen om tilläggsdirektiv eller liknande åtgärder.

Jag vill slutligen betona att omfattningen av den ekonomiska brottsligheten är så allvarlig att förslag till lösningar ibland aktualiseras som från andra synpunkter kan framstå som tveksamma. Även om det är mycket angeläget med snabba och effektiva åtgärder får dock dessa inte utformas så att andra värden åsidosätts på ett otillbörligt sätt. Det finns särskild anledning att betona att kraven på rättssäkerhet och integritet genomgående måste tillgodoses.

7 KOMMISSIONENS SAMMANSÄTTNING

Kommissionen bör ha ställning av kommitté enligt kommittéförordningen (1976:119). Den bör med hänsyn till sina arbetsuppgifter och tidsplanen för arbetet bestå av ett begränsat antal personer.

Den breda förankring och de omfattande kontakter som kommissionen bör ha får i stället åstadkommas genom att man till den knyter två referensgrupper. I den ena av dessa bör ingå företrädare för riksdagens olika partier liksom för arbetsmarknadens stora organisationer. I den andra bör ingå personer som i sitt yrke arbetar med åtgärder mot ekonomisk brottslighet eller genom sin verksamhet har omfattande erfarenheter av eller kunskaper om ekonomisk brottslighet.

Till kommissionen bör vidare knytas ett sekretariat med egna utredningsresurser.

8 HEMSTÄLLAN

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar mig

att tillkalla en kommission med tre ledamöter med uppdrag att lämna förslag om åtgärder mot ekonomisk brottslighet,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om ledamöter i två till kommissionen knutna referensgrupper samt om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommissionen.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta andra huvudtitelns kommittéanslag.

9 BESLUT

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Statsrådsberedningen)

Hearings

1983-01-18

Landsorganisationen i Sverige (LO)
Tjänstemännens centralorganisation (TCO)
Centralorganisationen SACO/SR

1983-01-19

Svenska arbetsgivarföreningen (SAF)
Sveriges Industriförbund
Svenska Handelskammarförbundet
Sveriges Grossistförbund

Svenska Bankföreningen
Svenska Sparbanksföreningen
Sveriges Föreningsbankers Förbund

Sveriges Köpmannaförbund
Kooperativa Förbundet (KF)

1983-01-24

Sveriges Advokatsamfund

Domstolsverket
Representanter för domarkåren

Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR
Svenska Revisorsamfundet SRS
Sveriges Redovisningskonsulters Förbund SRF
Sveriges Bokförings- och revisionsbyråers förbund SBRF
Institutet för Intern Revision IIR

1983-01-26

Representanter för polisens eko-rotlar

Representanter för åklagarkåren

1983-02-04

Brottsförebyggande rådet (BRÅ)

1983-02-07

SHIO-Familjeföretagen
Elektriska Installationsorganisationen, EIO
Målaremästarnas Riksförening
Rörfirmornas Riksförbund
Schaktentreprenörernas Riksförbund
Sveriges Städentreprenörers Förbund
Svenska Åkeriförbundet

Representanter för journalistkåren

Representanter för kronofogdekåren

1983-02-10

Bokföringsnämnden

Rapporter från BRÅ:s översyn av lagstiftningen mot organiserad och ekonomisk brottslighet

1978:1 Sakhäleri

1978:2 Revisors verksamhet

1978:5 Organiserad och ekonomisk brottslighet
Former och riktlinjer för en lagstiftningsöversyn

1978:6 Förslag rörande förtursregler i vissa skattemål

1978:7 Åtalsprövning vid vållande till kroppsskada m m

1979:4 Dobbleri

1979:5 Aktiebolagslagen - förstärkt skydd för det bundna kapitalet, m m

1979:6 Kriminalisering av föroreningar av miljön, m m

1979:7 Spaning efter stulna motorfordon

1979:8 Advokatverksamhet

1980:1 Likvidationsförfarandet enligt aktiebolagslagen

1980:2 Beskattning av räntefria lån

1980:3 Utlandsbeskattning I

1980:4 Informationsutbyte mellan myndigheter

1980:6 Upphandling

1981:1 Bokföringsbrott

1981:2 Illegal kreatursh andel

1981:3 Dold ekonomi, kontrollnivå och samhällsmoral

1981:4 Det likvida fusket

1982:1 Skattebrott och skattemål

1982:2 Narkotikabrott

1982:4 Beskattning av vissa aktievinster vid utlandsflyttning m m

1982:5 Återvinningsregler vid konkurs

1982:6 Informationsutbyte mellan myndigheter - författningsförslag

1983:1 Ocker

Rapporter från Stockholms kommuns utredning om ekonomisk brottslighet

1. Illegal klubbverksamhet - en kartläggning av spel- och spritklubbar i Stockholm.
2. "Svarttaxi" - en kartläggning av illegal taxiverksamhet i Stockholm.
3. Illegal vadhållning - en kartläggning av "bookmaking"-verksamheten i Stockholm.
5. Narkotika och ekonomisk kriminalitet.
6. Handläggning av serveringsärenden.
7. "Grå arbetskraft" - kartläggning och förslag till åtgärder.
8. Åtgärder mot ekonomisk brottslighet - problem och insatser. En översikt.
9. Svart handel med hyreslägenheter.
11. Några intervjuer om svarta affärer.
16. Organiserad och ekonomisk brottslighet - strategier för och emot, internationella jämförelser.
17. Förslag till åtgärdsprogram för att motverka social utslagning, organiserad och ekonomisk brottslighet.

Förteckning över kommissionens betänkanden, promemorior, rapporter och skrivelser[1]

1983-03-02	Förslag om ytterligare åklagaraspiranter (skrivelse)
1983-04-27	Internationellt samarbete för bekämpande av ekonomisk brottslighet (skrivelse)
1983-05-27	Internationellt samarbete mot skattebrott och skatteflykt (skrivelse)
1983-07-27	Effektivare företagsrevision (SOU 1983:36)
1983-08-16	Åklagarväsendet och den kvalificerade ekonomiska brottsligheten (resursfrågor, skrivelse)
1983-08-16	Förstärkning av polisens resurser i kampen mot den ekonomiska brottsligheten (skrivelse)
1983-08-16	Förbättrad kontroll av export (tullens resurser m m, rapport)
1983-08-22	Kontroll av rådgivare (SOU 1983:41)
1983-08-29	Kontroll av leverantörer (Ds Ju 1983:14) (begränsning av sekretssbestämmelser)
1983-09-07	Bulvanlag (SOU 1983:46)
1983-09-23	Forskning om ekonomisk brottslighet (rapport)
1983-09-23	Förslag till åtgärder inom skolans område för att motverka ekonomisk brottslighet (skrivelse)

[1] Förslagen är om inte annat anges ställda till regeringen.

1983-10-18 Angående arvodestaxan i mindre konkurser (skrivelse till domstolsverket)

1983-10-25 Förslag till direktiv till utredning om ansvarsgenombrott (skrivelse)

1983-11-02 Återvinning i konkurs (SOU 1983:60)

1983-11-02 Gäldenärsbrott. En översyn av 11 kap. BrB med förslag till ändringar (Ds Ju 1983:17)

1983-11-23 Beskattning vid flyttning till utlandet m m (Ds Ju 1983:18)

1983-12-22 Bättre samordning på skatte- och valutaområdet - Förbättrad valutakontroll (Ds Ju 1983:20)

1984-01-03 Företagens uppgiftslämnande för beskattningsändamål (SOU 1983:75-76)

1984-01-26 Nordiskt samarbete (skrivelse)

1984-01-27 Omfördelning av informationsanslag (skrivelse till justitiedepartementet)

1984-01-31 Ekonomisk brottslighet - en informationsskrift för fackliga företrädare

1984-02-06 Lönefrågor i skatteförvaltningen (skrivelse)

1984-02-13 Domstolar och eko-brott (SOU 1984:3)

1984-02-13 Bättre utbildning mot ekonomisk brottslighet (skrivelse)

1984-02-17	Vidgat samarbete mellan myndigheterna på skatte- och avgiftsområdet - förbättrad information till företag (Ds Ju 1984:4)
1984-02-22	Näringstillstånd (SOU 1984:8)
1984-03-08	Kreditgivning och ekonomisk brottslighet (rapport)
1984-03-08	Företagsbot (Ds Ju 1984:5)
1984-03-15	Ekonomisk brottslighet i Sverige (SOU 1984:15)

Statens offentliga utredningar 1984

Kronologisk förteckning

1. Sociala aspekter på regional planering. I.
2. Värdepappersmarknaden. Fi.
3. Domstolar och eko-brott. Ju.
4. Långtidsutredningen. LU 84. Huvudrapport. Fi.
5. Sektorstudier. LU 84. Bilagedel 1. Fi.
6. Särskilda studier. LU 84. Bilagedel 2. Fi.
7. Långtidsutredningen. LU 84. Bilagedel 3. Fi.
8. Näringstillstånd. Ju.
9. Förslag till lag om Kooperativa föreningar. I.
10. Kompletterande motståndsformer. Fö.
11. Rösträtt och medborgarskap. Ju.
12. Rösträtt och medborgarskap. Bilaga. Ju.
13. Samordnad narkotikapolitik. S.
14. RF 10:5. Ju.
15. Ekonomisk brottslighet i Sverige. Bakgrund, övervägande, åtgärder. Ju.

Statens offentliga utredningar 1984

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Kommissionen mot ekonomisk brottslighet. 1. Domstolar och eko-brott. [3] 2. Näringstillstånd. [8] 3. Ekonomisk brottslighet i Sverige. Bakgrund, övervägande, åtgärder. [15]
1983 års rösträttskommitté. 1. Rösträtt och medborgarskap. [11] 2. Rösträtt och medborgarskap. Bilaga. [12]
RF 10:5. [14]

Försvarsdepartementet

Kompletterande motståndsformer. [10]

Socialdepartementet

Samordnad narkotikapolitik. [13]

Finansdepartementet

Värdepappersmarknaden. [2]
Långtidsutredningen. 1. Långtidsutredningen LU 84. Huvudrapport. [4] 2. Sektorstudier. LU 84. Bilagedel 1. [5] 3. Särskilda studier. LU 84. Bilagedel 2. [6] 4. Långtidsutredningen. LU 84. Bilagedel 3. [7]

Industridepartementet

Sociala aspekter på regional planering. [1]
Förslag till lag om Kooperativa föreningar. [9]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningens nummer i den kronologiska förteckningen.

KUNGL. BIBL.
1984-04-05
STOCKHOLM

Liber
Allmänna Förlaget

ISBN 9138-081
ISSN 0375-250