

Regeringens skrivelse

2000/01:25

Lägesrapport i fråga om den ekonomiska brottsligheten

Skr.
2000/01:25

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 26 oktober 2000

Göran Persson

Thomas Bodström
(Justitiedepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

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

I skrivelsen redovisas översiktligt de åtgärder som vidtagits sedan föregående lägesrapport i oktober 1999 (skr. 1999/2000:22) inom ramen för regeringens strategi för samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten.

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

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

- förverkande
- handel med skalbolag
- insiderhandel
- penningtvätt
- konkurstillsyn
- varusmuggling
- restaurangbranschen
- miljöbalken
- förorening från fartyg

Innehållsförteckning

1	Regeringens strategi mot den ekonomiska brottsligheten	3
2	Brottsutvecklingen	4
3	Inriktningen av det fortsatta reformarbetet	6
4	Det brottsförebyggande arbetet.....	8
5	Den nya myndighetsstrukturen	10
6	Lagstiftningsarbetet	16
6.1	Skattekontroll och annan offentlig kontroll.....	16
6.2	Bulvanförhållanden och stiftelser.....	20
6.3	Sanktionsregler	21
6.4	Internationell rättslig hjälp, sekretess och domstolsförfarandet.....	25
7	Det internationella arbetet.....	27
7.1	Inledning.....	28
7.2	Åtgärder inom ramen för EU-samarbetet.....	28
7.3	Annat internationellt arbete	37
8	Miljöbrottsbekämpningen	43
9	Forskning	48
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 oktober 2000	51

1 Regeringens strategi mot den ekonomiska brottsligheten

Regeringens strategi mot den ekonomiska brottsligheten ligger fast.

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

Det övergripande målet är enligt strategin att påtagligt minska den ekonomiska brottsligheten genom åtgärder som utgör en kraftig förstärkning av samhällets samlade insatser mot sådan kriminalitet. Åtgärder skall vidtas som innebär en effektivisering när det gäller att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra ekonomisk brottslighet. En ökad tonvikt skall läggas vid det förebyggande arbetet. I detta ligger bl.a. att kontrollen skall effektiviseras och att myndigheterna skall utveckla ett problemorienterat arbetssätt.

Kampen mot ekobrott är enligt strategin en prioriterad verksamhet för myndigheterna. Särskild vikt skall läggas vid att samordna myndigheternas prioriteringar och att utveckla samarbetet mellan myndigheter. En annan viktig fråga är att höja myndighetskompetensen. Näringslivet måste ta ett ökat ansvar i kampen mot ekobrotten bl.a. genom att utveckla affärsetik och egenkontroll.

För att genomföra dessa mål redovisades i skrivelsen till riksdagen ett brett åtgärdsprogram. Detta omfattar bl.a. förstärkt skattekontroll och förenklad skattelagstiftning, förbättrad myndighetsstruktur, gemensamma kontrollaktioner från myndigheterna, affärsetik och internkontroll inom näringslivet, snabbare utredning och process, effektivare rutiner i samband med konkurs, förbättrad lagstiftning om bolagsstyrelser m.m., sanering av utsatta branscher, effektivare lagstiftning om penningtvätt och effektivare sanktionsregler. Programmet omfattar också aktivt internationellt arbete bl.a. inom EU, ökad forskning, information till allmänheten samt effektivare styrning och uppföljning av myndigheternas verksamhet.

Inom regeringen svarar justitieministern för samordning av åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. För att biträda justitieministern i detta arbete inrättades i december 1994 regeringens ekobrottsberedning. Beredningen är numera en interdepartemental arbetsgrupp som består av tjänstemän från Justitie-, Finans- och Näringsdepartementen. En chefs-tjänsteman från Justitiedepartementet är ordförande.

Genomförandet av strategin mot ekonomisk brottslighet har omfattat ett stort antal projekt. De flesta av dessa syftar till att förbättra lagstiftningen eller att utveckla myndigheternas kompetens, arbetsmetoder och organisation. Ett viktigt steg togs när den nya myndighetsstrukturen för ekobrottsbekämpningen infördes den 1 januari 1998. En central roll i den nya strukturen intar Ekobrottsmyndigheten som då inrättades.

Utredningsarbetet har bedrivits och bedrivs i stor utsträckning inom kommittéväsendet, men regeringen har också i flera fall uppdragit åt myndigheter att utreda vissa frågor eller bedriva utvecklingsarbete, ofta med flera myndigheter i samverkan. En del utredningsarbete har också bedrivits inom Regeringskansliet, bl.a. i ekobrottsberedningen.

I ett antal fall har projekten nu avslutats exempelvis genom att ny lagstiftning har antagits och trätt i kraft. Andra projekt är på utredningsstadiet eller håller på att genomföras. Nya projekt tillkommer.

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

2 Brottsutvecklingen

Några huvudpunkter:

- Det finns ett behov av bättre kunskap om den ekonomiska brottsligheten och dess effekter.
- Momsfusket, svart arbete och oredovisade inkomster tillhör de områden som förtjänar särskild uppmärksamhet.
- En stor del av den ekonomiska brottsligheten anmäls aldrig.

Statistiska uppgifter

Antalet anmälda ekobrottsärenden ökade under åren 1997 och 1998. Under 1999 minskade antalet anmälningar kraftigt. Framförallt är det anmälningarna från konkursförvaltarna som har minskat. Av betydelse är därvid att antalet konkurser minskat med 40 procent under perioden 1996 till 1999. Antalet anmälda ärenden 1999 och preliminära uppgifter för första halvåret 2000 ligger något under anmälningsnivån 1996. Antalet penningtvättsärenden har mer än fördubblats från 1997 till 1999. Anmälningarna om insiderbrott från Finansinspektionen till Ekobrottsmyndigheten har också ökat under denna tid.

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

Antal ärenden	
<u>År</u>	<u>Totalt</u>
1996	4051
1997	4954
1998	5446
1999	3746
2000-07-01	1915

Medborgarenkät

Under hösten 1999 genomförde SCB på uppdrag av Ekobrottsmyndigheten en medborgarenkät för att belysa svenska folkets uppfattning om ekonomisk brottslighet. Resultatet visar att fyra av fem svenskar anser att ekobrottsligheten är ganska eller mycket omfattande. Fem av tio hade under det senaste året kommit i kontakt med människor som sagt att de arbetar svart eller anlitat svart arbetskraft. Resultaten av enkäten är av intresse eftersom den speglar människors syn på problemen. Man bör dock vara försiktig med att dra några långtgående slutsatser om problemets omfattning eller karaktär enbart på grundval av den här typen av undersökningar.

Bedömning

Som anmärktes i 1999 års lägesrapport är det svårt att beskriva utvecklingen av den faktiska ekonomiska brottsligheten enbart med hjälp av brottsstatistiken. Mörkertalet är stort, vilket innebär att bara en liten del av brotten anmäls och registreras i statistiken.

Ekobrottsmyndigheten har i en rapport till Justitiedepartementet i september 2000 gjort vissa sammanfattande bedömningar av brottsutvecklingen (Lägesrapport som underlag för myndighetsgemensamma riktlinjer inför 2001). Myndigheten konstaterar att det i dag saknas tillräcklig kunskap om ekobrottslighetens karaktär och omfattning och att det är ovisst om den faktiska brottsligheten ökar eller minskar. Mot denna bakgrund betonar myndigheten som angeläget att uppfylla målsättningen att fr.o.m. 2001 ge en samlad och kvalitativt säkerställd bild av ekobrottsbekämpningen, dess utveckling och effekter. Det anges att en god förutsättning för detta skapas genom det nya samlade uppföljnings- och informationssystemet som utvecklas av myndigheten. Det framhålls också som angeläget att forskningen inom området fortsätter och kompletteras med uppdragsstyrda djupstudier vad avser ekobrottslighetens former, omfattning, orsaker och effekter. Med dessa reservationer gör Ekobrottsmyndigheten i dag bedömningen att den ekonomiska brottsligheten inom myndighetens målområde omfattar mellan 100 och 150 miljarder kr per år och att skatte- och avgiftsfusk står för 75-85 procent

* Uppgifterna är hämtade ur åklagarnas ärendehanteringssystem BRÅDIS och avser ärenden inom Ekobrottsmyndighetens målområde och ärenden som klassificerats som ekobrottsärenden vid åklagarmyndigheterna utanför Ekobrottsmyndigheten.

av detta belopp. Mörkertalet varierar mellan olika typer av ekonomisk brottslighet. Störst bedöms mörkertalet vara vad avser den svarta sektorn, dvs. svart arbete och oredovisade inkomster. Momsfusket, svart arbete och oredovisade inkomster är områden som av Ekobrottsmyndigheten bedöms som särskilt allvarliga i ett framtidsperspektiv.

Ekobrottsmyndighetens bedömningar avseende omfattningen av den ekonomiska brottsligheten har vad gäller den skatterelaterade brottsligheten gjorts med utgångspunkt från Riksskatteverkets beräkningar avseende det totala skattefelet och skattefusket (Skattefel och skattefusk, RSV Rapport 1998:3) och Riksrevisionsverkets beräkningar vad gäller omfattningen av det svarta arbetet (Svart arbete, Omfattning, RRV 1998:28). Därutöver har Ekobrottsmyndigheten gjort egna uppskattningar av den övriga brottslighetens storlek inom myndighetens målområde.

De redovisade bedömningarna inrymmer betydande osäkerhetsfaktorer, t.ex. avser Riksskatteverkets beräkningar även skattefel som kan ha uppstått på annat sätt än genom fusk. Försiktigtvis bör kanske därför de nämnda beloppen mest uppfattas som en fingervisning om i vilken storleksordning den ekonomiska brottsligheten kan tänkas ligga. Det råder dock knappast någon tvekan om att den ekonomiska brottslighetens skadeverkningar är mycket stora. Mot denna bakgrund finns, som Ekobrottsmyndigheten framhållit, ett stort behov av att kunskapen om den ekonomiska brottsligheten och dess effekter ökar.

3 Inriktningen av det fortsatta reformarbetet

Några huvudpunkter:

- Uppbyggnaden och utvecklingen av Ekobrottsmyndigheten fortsätter.
- Det brottsförebyggande arbetet utvecklas.
- Lagstiftningen utvärderas och förbättras löpande.
- Det internationella samarbetet fördjupas.
- En offensiv miljöbrottsbekämpning.
- Forskningen om ekonomisk brottslighet fortsätter.

Fortsatt uppbyggnad och utveckling av den nya myndighetsstrukturen

Med Ekobrottsmyndigheten har skapats förutsättningar för en långsiktig och uthållig bekämpning av den ekonomiska brottsligheten, baserad på hög kompetens och specialistkunskaper. Den långsiktiga uppbyggnaden av myndigheten syftar till att säkerställa dess centrala roll inom ekobrottsbekämpningen. Det som ännu återstår i uppbyggnadsarbetet gäller framförallt utvecklingen av staben, som vid myndighetens bildande tilldelades nya och omfattande uppgifter inom ett komplicerat arbetsområde. En viktig del i det fortsatta reformarbetet består i att följa och stödja myndigheten i det arbete som fortlöpande pågår med att utveckla utrednings- och stabsverksamheten.

Ett mer utvecklat brottsförebyggande arbete

Ett centralt inslag i det fortsatta arbetet blir att få till stånd ett mer utvecklat brottsförebyggande arbete mot ekonomisk brottslighet. Arbetet måste bedrivas på bred front och ske stegvis. På sikt bör ett sådant metodiskt och systematiskt brottsförebyggande arbete mot ekonomisk brottslighet väsentligt kunna förbättra möjligheterna att begränsa den ekonomiska brottsligheten.

Fortsatta lagöversyner

Flera viktiga lagstiftningsprojekt pågår. Ett utvecklat brottsförebyggande arbete kan förväntas aktualisera regelförändringar även inom andra områden än det rent straffrättsliga. Det internationella samarbetet kommer att generera nya reformer syftande till en internationell tillnärmning av lagstiftningen.

Ett fördjupat och intensifierat internationellt samarbete

Åtskilligt görs nu inom ramen för det internationella samarbetet när det gäller att stärka de gemensamma insatserna mot den ekonomiska brottsligheten. Sverige kommer även fortsättningsvis att vara pådrivande i detta arbete. Av stor betydelse är att svenska myndigheter fullt ut utnyttjar de möjligheter som står till buds inom ramen för det internationella samarbetet.

En offensiv miljöbrottsbekämpning

Tillsynsmyndigheterna anmäler nu miljöbrott i ökad utsträckning. Samtidigt har med den nya organisationen för miljöbrottsbekämpning skapats en grund för en effektiv utredning av de anmälda brotten. En viktig uppgift för den nya miljöbrottsorganisationen blir att i samverkan med andra myndigheter utveckla nya och rationella arbetssätt och utredningsmetoder för att bekämpa brott mot miljön. Förutsättningar har nu skapats för en mer offensiv miljöbrottsbekämpning.

Fortsatt satsning på forskning om ekonomisk brottslighet

En självständig forskning kring ekonomisk brottslighet, inklusive miljöbrottslighet, är nödvändig för att vi skall få den kunskap som krävs för att effektivt bekämpa problemen. Av särskild betydelse är att forskningen inriktas på sådana områden där resultaten kan komma till direkt nytta i det brottsförebyggande och brottsutredande arbetet.

Några huvudpunkter:

- Det brottsförebyggande arbetet mot ekonomisk brottslighet bör utvecklas och intensifieras.
- BRÅ ges i uppdrag att ta fram en modell för ett kommande nationellt brottsförebyggande program mot ekonomisk brottslighet.

Bakgrund

I 1999 års lägesrapport betonade regeringen som mycket viktigt att utveckla och intensifiera insatserna för att få ökat genomslag för de brottsförebyggande aspekterna i lagstiftningen och myndighetsarbetet. Regeringen framhöll att arbetet måste ske i samverkan mellan berörda myndigheter och i nära anslutning till regeringens arbete med att utarbeta förslag till ny lagstiftning. Regeringen återkom till frågan i de myndighetsgemensamma målen och riktlinjerna för åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten år 2000. Där påpekades att ett effektivt arbete på området förutsätter kunskap om förhållanden, systematiska eller strukturella, som kan antas i särskild stor utsträckning inbjuda till eller öppna möjlighet för, ekonomisk brottslighet. I målen och riktlinjerna riktades därför en särskild uppmaning till berörda myndigheter att påtala brister av nyssnämnt slag i såväl existerande lagstiftnings- och kontrollsystem som vid granskningar av förslag till ny lagstiftning.

Utgångspunkter för ett nationellt brottsförebyggande program mot ekonomisk brottslighet

Enligt regeringens strategi mot den ekonomiska brottsligheten skall ökad tonvikt läggas vid det förebyggande arbetet. Typiskt för den ekonomiska brottsligheten är att den utnyttjar brister inom lagstiftningen och kontrollsystemen. Detta faktum gör det möjligt att vidta riktade åtgärder som undanröjer förutsättningarna för denna brottslighet. Det kan handla om att ändra lagstiftningen eller tillskapa andra kontrollsystem eller en kombination av sådana åtgärder. Ännu viktigare är kanske att tillskapa system som gör det möjligt att från början väga in de brottsförebyggande aspekterna så att inga vägar öppnas för den ekonomiska brottsligheten. I regeringens strategi framhålls också att den ekonomiska brottsligheten i särskilt hög grad kan antas påverkas av åtgärder från rättsväsendets sida och från olika kontrollorgan. Där påpekas också att näringslivet har unika möjligheter att uppmärksamma och förebygga ekonomisk brottslighet.

Det brottsförebyggande arbetet har fått en mer framskjuten placering sedan strategin presenterades. De erfarenheter som vunnits på området bör därför nu samlas inom ramen för ett nationellt program med en särskild strategi för hur det brottsförebyggande arbetet mot ekonomisk brottslighet kan utvecklas och intensifieras. Ett sådant nationellt program skulle innebära en utveckling av regeringens strategi mot den ekonomiska brottsligheten och en naturlig fortsättning på regeringens nationella brottsförebyggande program – Allas vårt ansvar (Ds 1996:59)

– som presenterades sommaren 1996 och som riktas mot mer traditionell brottslighet eller s.k. vardagsbrottslighet.

Ett nationellt brottsförebyggande program mot ekonomisk brottslighet förutsätter att vi har god kunskap om den ekonomiska brottsligheten och dess skadeverkningar. Det krävs också en kartläggning av var bristerna inom lagstiftnings- och kontrollsystemen är som störst. Programmet bör vara handlingsinriktat och fokuseras till områden där utsikterna till ett framgångsrikt brottsförebyggande arbete ter sig särskilt gynnsamma. Strävan bör vara att tidigt identifiera de åtgärder som kan förväntas leda till stora mätbara vinster även på relativt kort sikt.

På lite längre sikt bör målsättningen vara att åstadkomma ett system där de brottsförebyggande aspekterna på ett tidigt stadium får genomslag i statsmakternas och myndigheternas arbete. Målsättningen bör också vara att påverka och stimulera andra aktörer att systematiskt tillämpa ett brottsförebyggande perspektiv på verksamheten. Inte minst näringslivet och till näringslivet knutna organisationer har en viktig uppgift att fylla på området.

På sikt bör ett metodiskt och systematiskt brottsförebyggande arbete mot ekonomisk brottslighet, tillsammans med övriga insatser, väsentligt kunna förbättra möjligheterna att begränsa den ekonomiska brottsligheten.

BRÅ ges i uppdrag att utarbeta en modell för ett kommande nationellt program

Att utveckla det brottsförebyggande arbetet på detta område är ett långsiktigt arbete som måste ske stegvis. En förutsättning för att arbetet skall bli framgångsrikt är att det får en bred uppslutning. I samråd med Ekobrottsmyndigheten och Brottsförebyggande rådet (BRÅ) förbereds inom Regeringskansliet sedan en tid tillbaka, som ett första steg, ett uppdrag till BRÅ att utarbeta en modell för ett kommande nationellt brottsförebyggande program mot ekonomisk brottslighet. Avsikten är att regeringen skall kunna besluta om ett sådant uppdrag i början av år 2001. Själva programmet bör när det föreligger underställas riksdagen för dess godkännande.

5 Den nya myndighetsstrukturen

Några huvudpunkter:

- Ekobrottsmyndigheten vidtar fortlöpande åtgärder för att ytterligare förbättra utrednings- och stabsverksamheten.
- Arbetet vid Ekobrottsmyndigheten med att bygga upp ett nytt samlat informations- och uppföljningssystem fortsätter.
- Under första halvåret 2000 minskade ärendebalansen vid Ekobrottsmyndigheten med 9 procent.
- Det finns nu 80 färdigutbildade skattebrottsutredare i landet.
- Vid skattebrottsenheterna hade 500 förundersökningar genomförts fram till maj 2000.
- Inom Ekorådet pågår en diskussion om de fortsatta arbetsformerna.
- Ekobrottsmyndigheten har utvärderat verksamheten i de regionala samverkansorganen.

Den nya myndighetsstrukturen

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

Ekobrottsmyndigheten

Ekobrottsmyndigheten har en central roll såväl när det gäller operativ brottsutredningsverksamhet som strategiskt långsiktiga åtgärder i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Myndigheten är speciellt anpassad för att säkerställa en hög arbetskapacitet, kontinuitet och kompetens i fråga om all ekobrottsbekämpning. Myndigheten har varit verksam i drygt två år. Under denna tid har skett en successiv uppbyggnad av myndigheten där myndigheten fortlöpande vidtar åtgärder för att förbättra utrednings- och stabsverksamheten. En intern omorganisation har ägt rum under år 2000. Avsikten med denna är att ytterligare utveckla såväl stabsfunktioner som operativ brottsutredningsverksamhet. Enligt regleringsbrevet för år 2000 skall myndighetens verksamhetsutveckling särskilt inriktas på att förstärka bekämpningen av den kvalificerade, omfattande eller gränsöverskridande brottsligheten. Efter omorganisationen hanterar alla avdelningar inom Ekobrottsmyndigheten särskilt kvalificerade ärenden.

Under år 1999 tjänstgjorde i genomsnitt 387 personer vid Ekobrottsmyndigheten. Av de 194 anställda vid myndigheten var 83 åklagare. Övriga 193 var poliser, anställda av polisväsendet och inkommanderade för tjänstgöring vid myndigheten. Myndigheten planerar att öka satsning-

en på utbildning och kompetensutveckling. Satsningen skall bl.a. leda till en ny och avancerad ekoutbildning samt en förstärkt utbildning i internationella frågor. Vid myndigheten pågår ett särskilt chefsutvecklingsprogram.

Vid Ekobrottsmyndigheten bedrivs arbetet i åklagarledda arbetsgrupper med poliser, ekonomer och personer med särskild kompetens på IT-området. Enligt myndigheten är arbetssättet en god grund för ytterligare effektivitets- och kvalitetshöjningar av brottsutredningsverksamheten.

Det tidredovisningssystem som används av övriga åklagarmyndigheter har anpassats till Ekobrottsmyndighetens verksamhet och används såväl inom staben som avdelningarna. En vidareutveckling av detta planeras för att på sikt kunna se var de mer resurskrävande momenten i verksamheten ligger. Genom detta förväntas metodutvecklingen kunna koncentreras till de områden där den bäst behövs. Under år 2000 har en fortlöpande och riksomfattande klassificering av ekobrottmålen utifrån svårighetsgrad införts. Genom tidrapporteringen kommer resursinsatsen fördelad på de olika svårighetskategorierna att följas upp.

En effektiv ekobrottsbekämpning bygger enligt myndigheten på tillgång till underrättelseinformation. I enlighet med vad som uttalades vid myndighetens bildande beställer myndigheten sådan information från polisens kriminalunderrättelseenheter. Enligt Ekobrottsmyndigheten är det emellertid nödvändigt med snabbare och mer adekvat underrättelseinformation för att utredningsåtgärderna skall få optimal effekt. Med hänvisning härtill har myndigheten i olika sammanhang framfört önskemål om att den får tillgång till samma verktyg som polisen har i fråga om kriminalunderrättelseverksamhet.

Ekobrottsmyndigheten har kontinuerliga kontakter med konkursförvaltare för att effektivisera utredningsverksamheten. Under år 1999 har Ekobrottsmyndigheten fördjupat sitt samarbete med Finansinspektionen när det gäller såväl operativa som mer övergripande frågor. Enligt myndigheten har detta bl.a. resulterat i ett bättre utredningsförfarande när det gäller insiderbrott. Myndigheten har tillsammans med Finanspolisen, skatte- och kronofogdemyndigheter samt utländska myndigheter bedrivit ett landsomfattande projekt i samband med utredningar om gränsöverskridande skattebrott, s.k. karusellhandel. Det samarbetet har enligt myndigheten resulterat i nya arbetsmetoder för att effektivare kunna angripa omfattande och allvarliga former av ekonomisk brottslighet.

Ekobrottsmyndigheten deltar aktivt i förhandlingsarbetet på det straffrättsliga området inom EU. Myndigheten har också ett internationellt utbyte inom ramen för det nordiska samarbetet samt med de baltiska staterna, Polen och Ryssland.

Ekobrottsmyndigheten har tagit över den nationella samordningen av åtgärderna mot EU-bedrägerier sedan EU-bedrägeridelegationen på uppdrag av regeringen avvecklade sin verksamhet den 1 juli 2000.

Under år 1999 minskade antalet avslutade ärenden samtidigt som ärendebalanserna ökade. Under första halvåret 2000 har trenden varit den motsatta. Ärendebalansen minskade med 9 procent samtidigt som antalet avslutade ärenden ökade med 15 procent i förhållande till motsvarande

period förra året. Lagföringsandelen har ökat från 23 procent 1998 till 37 procent första halvåret 2000.

I budgetpropositionen för år 2001 framhåller regeringen att det omfattande reformarbete som genomförts inom åklagarväsendet skall konsolideras och utvecklas. För Ekobrottsmyndighetens del innebär det att uppbyggnaden av myndigheten skall fortsätta och förstärkas. Regeringen föreslår därför att myndigheten tillförs 10 miljoner kronor fr.o.m. år 2001 från det tillskott till rättsväsendet som aviserades i 2000 års ekonomiska vårproposition. Därutöver tillförs Ekobrottsmyndigheten ytterligare 10 miljoner kronor från och med år 2001 i enlighet med budgetpropositionen för år 2000 (prop. 2000/2001:1, utg.omr.4, s. 91).

Skattebrottsenheterna

Sedan den 1 januari 1998 kan skattemyndigheterna på eget ansvar handlägga brottsutredningar om ekonomisk brottslighet. Av lagen (1997:1024) om skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar följer att skattemyndigheterna, i de ärenden åklagaren beslutar, ansvarar för utredningar om brott inom skatteområdet. Om åklagaren finner att det finns särskilda skäl för det får en skattemyndighet medverka också i utredningar av annan brottslighet.

Den 1 april 1999 trädde lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar i kraft (prop. 1998/99:34, bet. 1998/99:SkU9, rskr. 1998/99:145). Genom lagen får skattemyndigheterna möjlighet att i sin brottsutredande verksamhet använda automatiserad behandling av personuppgifter. Lagen gäller utöver personuppgiftslagen (1998:204) vid behandling av personuppgifter i skattemyndighetens verksamhet för att bedriva spaning, utredning och förebyggande arbete avseende brott inom skatteområdet. Myndigheten får genom lagen också rätt att inrätta särskilda underrättelseregister.

Den brottsutredande verksamheten bedrivs vid särskilda skattebrottsenheter inom skatteförvaltningen. Sådana finns sedan den 1 januari 1999 inrättade vid samtliga landets tio regionala skattemyndigheter. Chefer och utredare vid skattebrottsenheterna utbildas enligt en speciell kursplan vid Polishögskolan. Den teoretiska utbildningen följs av en praktikanttjänstgöring vid Ekobrottsmyndigheten eller polismyndighet. Det finns nu drygt 80 färdigutbildade skattebrottsutredare i landet. Ytterligare trettio utredare genomgår den teoretiska utbildningen vid polishögskolan under hösten 2000. Därefter har ca 110 skattebrottsutredare utbildats. Ett tiotal utredare har övergått till annan verksamhet. Utbildningsomgångar planeras även för åren 2001–2004.

Hittills har den operativa verksamheten i allt väsentligt varit inriktad på förundersökningar ledda av åklagare. Avsikten är att stegvis bygga upp kunskap och erfarenheter inom brottsutredning.

Deltagarna i den första av hittills genomförda tre kursomgångar började utföra egna förundersökningar i början av 1999. Ca 500 förundersökningar har genomförts t.o.m. april 2000. Skattebrottsenheterna har även deltagit som utredningsresurs i förundersökningar som redovisats vid Ekobrottsmyndigheten eller polisen. Merparten av under-

sökningarna har initierats genom anmälan från skattemyndighet eller konkursförvaltare och har avsett skattebrott eller bokföringsbrott.

Skattebrottsenheterna deltar vid interna och externa informationsträffar för att informera om verksamheten och om frågor rörande brottsanmälningar.

Skattebrottsenheternas verksamhet har som nämnts hittills varit inriktad på förundersökningar. För att bredda verksamheten enligt de möjligheter som lagen om skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar medger utreds för närvarande genom särskilda projekt/arbetsgrupper förutsättningarna och rutiner för att även bedriva s.k. förenklad brottsutredning, spaning, brottsförebyggande verksamhet och underrättelseverksamhet i fråga om brott inom skatteområdet. Ett ADB-stöd för den brottsutredande verksamheten håller på att utvecklas i ett särskilt projekt.

Som nämnades i 1998 års lägesrapport (skr. 1998/99:25 s. 42) har en central arbetsgrupp inrättats för att underlätta samverkan mellan skattebrottsenheter och polis- och åklagarmyndigheter. Inom ramen för arbetet med samordning av rättsväsendets informationsförsörjning, RIF (regeringsbeslut 1996-11-21, Ju96/3163), bedrivs ett samarbete som bl.a. syftar till att underlätta informationsutbyte mellan skattemyndigheter och andra berörda myndigheter.

Ekorådet

Ekorådet har hittills sammanträffat vid ett tillfälle under år 2000. Rådets arbete har till stora delar upptagits av de årliga rapporterna till regeringen samt utvärdering av rapporterna från de regionala samverkansorganen. Härutöver har vissa myndighetsgemensamma projekt diskuterats. En diskussion pågår om de framtida arbetsformerna i rådet och arbetsgruppen under rådet. Ambitionen är att få till stånd ett mer framåt-syftande arbete. Frågan bereds för närvarande i arbetsgruppen.

De regionala samverkansorganen

Ekobrottsmyndigheten har på regeringens uppdrag utvärderat de regionala samverkansorganens verksamhet. Uppdraget har redovisats i en rapport till regeringen i februari 2000. Ekobrottsmyndigheten bedömer att de regionala samverkansorganen varit betydelsefulla för utvecklingen av ekobrottsbekämpningen. I rapporten, som bereds inom Regeringskansliet, föreslås vissa förändringar bl.a. att åklagardistriktet bör vara geografiska baser för de regionala samverkansorganen samt att deras ansvar för uppföljning och rapportering bör avgränsas till regionalt initierade myndighetsövergripande åtgärder. De förändringar i Ekobrottsmyndighetens organisation som genomfördes den 1 juli 2000 och som bl.a. innebar en förstärkning av de nationella stabsfunktionerna bör enligt myndigheten, i vart fall på sikt, ge förutsättningar för ett mer aktivt deltagande från myndighetens sida i de regionala samverkansorganen.

De myndighetsgemensamma målen och riktlinjerna för åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten år 2000 följer i stort föregående års mål och riktlinjer. Det slås fast att bekämpningen av ekonomisk brottslighet inklusive miljöbrotten skall vara en prioriterad uppgift för berörda myndigheter. Den övergripande uppgiften för myndigheterna skall vara att verka för att den ekonomiska brottsligheten minskar påtagligt. Till förändringarna hör en kraftigare markering av betydelsen av att myndigheterna bedriver ett intensifierat och kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete. Som särskilt viktiga områden för gemensamma insatser nämns momsbedrägerier och den brottslighet som begås i samband med uppköp av skalbolag.

Ett arbete har påbörjats som syftar till att se över möjligheterna att vidareutveckla målen och riktlinjerna.

Underlag för inriktningen av ekobrottsbekämpningen år 2001

I enlighet med regeringens beslut om myndighetsgemensamma mål och riktlinjer för åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten år 2000 har Ekobrottsmyndigheten i september 2000 överlämnat en rapport som underlag för myndighetsgemensamma mål och riktlinjer för åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten år 2001 (jfr avsnitt 2). Områden som enligt Ekorådets myndigheter bör ägnas särskild uppmärksamhet under år 2001 är åtgärder som syftar till att spåra och återföra utbyte av brott, åtgärder mot penningtvätt, kartläggning och analys av förekomsten av oseriös rådgivningsverksamhet, insatser mot skattefusket inom momsområdet, insatser mot svart arbete och oredovisade inkomster samt fördjupad myndighetssamverkan på informations- och kompetensutvecklingsområdet. Det föreslås en förstärkning av underrättelse-, spanings- och kontrollverksamheten inom ekobrottsområdet. När det gäller åtgärder mot momsfusk föreslås utvidgat samarbete med kontrollmyndigheterna inom EU rörande bl.a. karusellhandel, ökade kontrollresurser hos skatteförvaltningen och utökade forskningsinsatser. Flera åtgärder föreslås mot branschrelaterade svartjobb. Vad gäller brott i samband med skalbolagsaffärer framhålls vikten av uppföljning av effekterna av eventuell ny lagstiftning mot oseriösa skalbolagsaffärer (jfr avsnitt 6).

Med hänvisning till att den ekonomiska brottsligheten är ett allvarligt samhällsproblem och att det krävs en långsiktig strategi som de samverkande myndigheterna kan arbeta efter föreslås att årets mål och riktlinjer i allt väsentligt hålls oförändrade under år 2001. I rapporten lämnas förslag till en mer långsiktig styrnings- och uppföljningsmodell som bl.a. innebär att målen och riktlinjerna meddelas för treårsperioder. Syftet med detta är bl.a. att ge utrymme för mer fördjupade lägesrapporter som underlag för regeringens mål och riktlinjer än vad som är möjligt med det nuvarande årliga rapporteringssystemet.

Inom ramen för regeringens myndighetsgemensamma mål och riktlinjer för åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten år 1998 fick Ekobrottsmyndigheten i uppdrag att utarbeta ett sammanhållet uppföljningssystem avseende den ekonomiska brottsligheten och samhällets motåtgärder. I december 1998 redovisade Ekobrottsmyndigheten hur det nya uppföljnings- och informationssystemet successivt skulle byggas upp med initial tyngdpunkt på statistisk kvantitativ information och med målsättningen att fr.o.m. 2001 börja uppbyggnaden av en statistikdatabas som ger en verklighetsriktig bild av ekobrottsligheten och dess bekämpning (Rapport 1998:3).

När det gäller det pågående arbetet med att bygga upp systemet har Ekobrottsmyndigheten lämnat följande uppgifter. Utöver information från rättsväsendet avseende brottsprocessen utgör informationen om de belopp eller värden som omfattas av brottsligheten en i ekobrotts-sammanhang och för helhetsbilden viktig komponent. Motsvarande gäller informationen om de företag eller juridiska personer i vars verksamhet brotten begåtts eller som på annat sätt utgjort grunden för den brottsliga verksamheten. Andra viktiga faktorer att beakta vid uppbyggnaden av systemet är möjligheten att kunna följa de parallella processerna inom berörda myndigheter som härrör från samma brottsliga handling, att kunna följa ärenden över myndighetsgränserna och att kunna se samband över tiden. För att tillgodose framtida analysbehov är tillgången till grunddata på ärendenivå av största betydelse. Detta måste kombineras med ett oeftergivligt sekretess- och integritetsskydd och därmed möjligheten att hålla informationen tillgänglig för alla intressenter i ekobrottsbekämpningen samt för utrednings- och forskningsändamål. Den nya databasen kommer fr.o.m. 2001 att börja tillföras tillgänglig och avidentifierad information från de samverkande myndigheterna om beslut och åtgärder som sammanhänger med den misstänkta ekonomiska brottslighet som registreras i åklagarväsendets ärendehanteringssystem BRÅDIS. I takt med att databasen tillförs information kommer de samverkande myndigheterna att enkelt få tillgång till informationen från övriga aktörer i ekobrottsbekämpningen. De kommer också att kunna ta del av de fortlöpande redovisningar och analyser Ekobrottsmyndigheten gör på grundval av insamlad information samt själva kunna analysera samband, trender m.m. utifrån egna perspektiv. Tanken är vidare att selekterade urval från databasen skall kunna göras för t.ex. utrednings- och forskningsändamål. De rapporter och analyser som Ekobrottsmyndigheten fortlöpande skall framställa kommer att tillhandahållas direkt till olika intressenter men också via myndighetens hemsidor och i åklagar- och polisväsendets interna informationsnät. System för lagring och bearbetning av mjukdata prövas för närvarande för att kunna sammanföras med den statistiska och kvantitativa informationen. I ett första skede avses främst erfarenhetsinformation från den operativa verksamheten samt utdrag ur domar i ekobrottsmål och Ekobrottsmyndighetens egna analyser tillföras ett sådant system.

6.1 Skattekontroll och annan offentlig kontroll

Några huvudpunkter:

- Stoppregel mot skalbolagstransaktioner övervägs.
- För att motverka ekonomisk brottslighet inom restaurangbranschen föreslås skärpta regler för innehavare av serveringstillstånd.
- Inrättande av ny myndighet för den offentliga tillsynen i konkurs övervägs.
- Ny bokföringslag trädde i kraft den 1 januari 2000.

Handel med skalbolag

Såsom redovisats i 1999 års lägesrapport anser Riksskatteverket att handeln med skalbolag har fått en sådan omfattning att det är nödvändigt med lagstiftningsåtgärder. Verket har hos regeringen hemställt om lagstiftning på grundval av en promemoria som upprättats av skattemyndigheten i Stockholm. Promemorian har remissbehandlats. Det råder stor enighet om att det finns ett behov av att komma till rätta med handeln med skalbolag, men uppfattningarna om hur man bör gå tillväga skiljer sig åt. De myndigheter som har erfarenhet av skalbolagshandel är i stort sett positiva till att de föreslagna åtgärderna riktas mot säljaren av skalbolagsandelar. Andra, framför allt företrädare för näringslivet, ser hellre att köparen får ta konsekvenserna. Förslaget har setts över och i departementspromemorian Skatteregler mot handel med skalbolag (Ds 2000:35) föreslås nu en stoppregel mot skalbolagstransaktioner. Innebörden av regeln är den att den som säljer skalbolagsandelar skall ta upp kapitalvinsten som inkomst av näringsverksamhet. Säljaren blir inte beskattad om skalbolaget har betalat de skatter som belöper sig på bolaget vid avyttringspunkten. Riksskatteverket skall kunna ge dispens. Förslaget har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Register inom skatteförvaltningen, exekutionsväsendet och Tullverket

Registerförfattningsutredningen har haft i uppdrag att med utgångspunkt från personuppgiftslagen och dataskyddsdirektivet göra en översyn av de författningar som reglerar register inom skatteförvaltningen och exekutionsväsendet samt hos Tullverket. Översynen har inte omfattat register som förs i brottsbekämpande verksamhet (dir. 1998:2). Utredningen överlämnade i september 1999 betänkandet Skatt. Tull. Exekution. Normer för behandling av personuppgifter (SOU 1999:105).

En utgångspunkt för utredningens arbete har varit att skapa enkla och lättbegripliga regler som är anpassade efter den tekniska utvecklingen. En annan utgångspunkt har varit att anpassa regleringen så att den tillgodoser det generella behovet av datorstöd i myndigheternas

ärendehantering. I uppdraget har också ingått att överväga om sekretesslagens (1980:100) bestämmelser behöver ändras för att effektivisera skatte- och kronofogdemyndigheternas verksamhet, med hänsyn till den stora skillnad som i dag finns i sekretesskyddet mellan beskattningsverksamheten och den exekutiva verksamheten. Utredningen, som bl.a. haft som målsättning att begränsa antalet författningar som reglerar personuppgiftsbehandling så långt som möjligt, har föreslagit att det för skatteförvaltningen skall finnas en lag för beskattningsverksamheten och en lag som reglerar folkbokföringsverksamheten. För exekutionsväsendet har föreslagits en lag som reglerar hela exekutionsväsendets område. För Tullverket har föreslagits en lag för den fiskala verksamheten. I de föreslagna lagarna finns bestämmelser om bl.a. i vilken utsträckning myndigheterna skall ha rätt till direktåtkomst till respektive myndighets databaser. Enligt utredningen medför sekretessbestämmelserna svårigheter för kronofogdemyndigheterna vid informationshantering i samband med myndighetsgemensamt arbete mot ekonomisk brottslighet. Bland annat för att underlätta ett sådant informationsutbyte föreslås vissa ändringar av sekretessbestämmelserna i kronofogdemyndigheternas verksamhet. En proposition planeras att överlämnas till riksdagen inom kort.

Ny bokföringslag

Den 1 januari 2000 trädde en ny bokföringslag (1999:1078) i kraft (prop. 1998/99:130, bet. 1999/2000:LU2, rskr. 1999/2000:50). Till grund för lagstiftningen låg bl.a. Redovisningskommitténs slutbetänkande Översyn av Redovisningslagstiftningen (SOU 1996:157).

Genom den nya lagen samlas bestämmelserna om vem som är bokföringsskyldig, räkenskapsår, löpande bokföring och arkivering i en ny bokföringslag. Årsredovisningslagens tillämpningsområde har utsträckts och omfattar nu samtliga företag som är skyldiga att avsluta den löpande bokföringen med en årsredovisning. Bokföringslagen är utformad som en ramlag och skall kunna tillämpas oberoende av vilken teknik som används vid bokföringen.

I propositionen slås fast att bestämmelserna om löpande bokföring och arkivering bör utformas så att de kan tillgodose behovet av skydd för det bokföringsskyldiga företagets borgenärer och det allmänna samt företagets ägare, medlemmar och anställda. Regeringen betonar därvid att en lagreglering med adekvata och enhetliga regler gör det lättare att utkräva civilrättsligt och straffrättsligt ansvar, t.ex. genom bestämmelserna om återvinning i konkurs, reglerna om skadestånd för bolagsfunktionärer och den straffrättsliga regleringen om bokföringsbrott. Det anmärks också att behovet av en effektiv skattekontroll kan tillgodoses bättre.

Staten skall genom Bokföringsnämnden bära huvudansvaret för utvecklingen av god redovisningssed. Finansinspektionen skall dock liksom tidigare kunna meddela bindande föreskrifter och allmänna råd för de finansiella företagens bokföring och offentliga redovisning. Bokföringsnämnden skall i första hand anförtro utvecklandet av god redovisningssed avseende den offentliga redovisningen till Redovisnings-

rådet. Endast om Redovisningsrådet inte agerar eller om normutvecklingen som sker från allmänna synpunkter framstår som otillfredsställande skall Bokföringsnämnden behöva ingripa. Bokföringsnämnden skall dock ensam ha ansvaret för utvecklandet av god redovisningssed i frågor om löpande bokföring och arkivering.

Den som är bokföringsskyldig skall kunna dömas för bokföringsbrott under samma förutsättningar som tidigare. Även sådana brister i en årsredovisning som medför att rörelsens resultat och ställning inte kan bedömas i huvudsak skall kunna leda till ansvar för bokföringsbrott.

Vissa tidigare inte bokföringsskyldiga grupper har tills vidare undantagits från bestämmelserna om bokföringsbrott. Det gäller ideella föreningar, samfällighetsföreningar och registrerade trossamfund som inte bedriver näringsverksamhet. I propositionen framhålls att det bör övervägas ytterligare om de nya bokföringsbestämmelserna motiverar att bestämmelserna om bokföringsbrott utformas på något annat sätt än i dag (se nedan).

Konkurstillsyn

Konkurstillsynsutredningen, som haft i uppgift att utreda vilken inriktning och vilket närmare innehåll konkurstillsynen skall ha i framtiden (dir. 1997:74 och 1999:20), har i betänkandet Ny konkurstillsyn (SOU 2000:62) lämnat förslag till en ny offentlig konkurstillsyn.

I betänkandet, som överlämnades till Justitiedepartementet i juni 2000, föreslås att den offentliga tillsynen i konkurs skall utövas av en självständig, rikstäckande myndighet (Konkurstillsynsmyndigheten). Metoderna för den offentliga tillsynen föreslås ändrade. Tillsynen skall enligt förslaget vara selektiv. Den skall inriktas på det som är väsentligt att kontrollera med hänsyn till konkursens omfattning eller beskaffenhet. Konkurstillsynsmyndigheten skall själv få avgöra hur omfattande tillsynen skall vara i den enskilda konkursen. I alla konkurser skall dock övervakas att konkursförvaltaren ger in föreskrivna handlingar i tid och att dessa fyller lagens krav (s.k. baskontroll). Fordringshavarnas inflytande vid konkurs stärks på flera sätt. Representanter för fordringshavarna skall medverka i konkursförvaltarråden. De skall också – tillsammans med företrädare för konkursförvaltarna och statliga myndigheter – delta i ett centralt rådgivande organ (Konkursrådet) som föreslås inrättas för att främja god konkursförvaltarsed samt effektivitet och enhetlighet i konkursförfarandet. I enskild konkurs skall en fordringshavare kunna begära att domstolen utser en särskild borgenärskommitté, som skall samråda med förvaltaren. Utredningen har också lämnat förslag som syftar till en förstärkning av konkursförvaltarnas kompetens.

Utredningen, som ser det som angeläget att det genomförs effektiviseringar när det gäller övervakningen av att brottsutredning sker på ett ändamålsenligt sätt i konkurs, bedömer att de reformförslag som utredningen lagt fram bör tillgodose önskemålet om att förvaltarna gör behövliga undersökningar om ekonomisk brottslighet vid konkurs. Förslagen bereds inom Justitiedepartementet. En proposition kan lämnas tidigast våren 2002.

Upphandlingskommittén har i delbetänkandet *Effektivare offentlig upphandling – för fortsatt välfärd, trygghet och tillväxt* (SOU 1999:139) bl.a. föreslagit att den nuvarande statliga tillsynsmyndigheten Nämnden för offentlig upphandling (NOU) slås samman med Konkurrensverket som ombildas till en ny myndighet benämnd Konkurrens- och upphandlingsverket. Det föreslås därvid att det nya verkets tillsynsverksamhet utökas betydligt. Kommittén, som haft att beakta de förslag till åtgärder som Branschsaneringsutredningen lagt fram i betänkandet *Branschsanering - och andra åtgärder mot ekobrott* (SOU 1997:11), har också lämnat förslag som syftar till att komma till rätta med oseriösa leverantörer. Vissa delar av Upphandlingskommitténs förslag har behandlats i propositionen *Offentlig upphandling i informationsområdet* (prop. 1999/2000:128). I propositionen konstateras att det är viktigt att tillsynen över den offentliga upphandlingen är effektiv och ger upphandlade enheter och leverantörer vägledning om hur lagstiftningen skall tillämpas. Regeringen ansåg dock att frågan om vilka befogenheter den myndighet som utövar tillsynen över den offentliga upphandlingen skall ha, liksom frågan om hur tillsynsmyndigheten bör vara organiserad, bör beredas ytterligare.

Restaurangbranschen

Alkoholutredningen har i betänkandet *Bestämmelser om alkoholdrycker* (SOU 2000:59) redovisat den del av utredningens uppdrag som rör bestämmelser om alkoholdrycker (dir.1998:19 och 1998:52). Förutsättningarna för serveringstillstånd föreslås förändras i flera avseenden. Det föreslås att kravet på tillståndshavarens lämplighet förtydligas såvitt avser kunskaper i bokföring, redovisning och skattelagstiftning. Det föreslås också att möjligheterna att få tillstånd för tillfällig servering till allmänheten inskränks till dem som redan har motsvarande stadigvarande tillstånd. Det föreslås vidare att det införs ett krav på att registrera alla transaktioner i kassaregister och att vid varje försäljning ta fram ett ur registret framställt kvitto. Kraven på registrering i kassaregister och tillhandahållande av kvitto skall gälla för alla innehavare av serveringstillstånd utom dem som endast har tillstånd för tillfällig servering i slutet sällskap. I fråga om tillsyn och register föreslås olika regelförändringar vilka syftar till att underlätta för kommunerna att själva ta in de uppgifter som behövs för tillståndsprövning och tillsyn. Utredningen betonar att kontrollen skall ske fortlöpande. Översynen av alkohollagen har gjorts bl.a. med beaktande av de förslag som Branschsaneringsutredningen lagt fram på området. Förslaget avseende krav på registrering i kassaregister och tillhandahållande av kvitto har utformats med utgångspunkt från ett förslag i en skrivelse från landshövdingen i Stockholms län till Justitiedepartementet i oktober 1999. I utredningens konsekvensbeskrivning framhålls att förslagen bl.a. syftar till att motverka ekonomisk brottslighet inom restaurangbranschen. Förslagen, som nu är föremål för remissbehandling, bereds inom Socialdepartementet och planeras att behandlas i en proposition i mars 2001.

Några huvudpunkter:

- Flertalet av Bulvanutredningens förslag planeras att behandlas i en proposition i slutet av år 2000.
- Bestämmelser om underrättelseskyldighet och identitetskontroll avseende företrädare för stiftelser övervägs.

Åtgärder mot bulvanförhållanden och missbruk av associationsrätten

Bulvanutredningen (dir. 1996:55) har i betänkandet *Bulvaner och annat* (SOU 1998:47) – som överlämnades i april 1998 – övervägt åtgärder som kan förhindra eller försvåra ekonomisk brottslighet, särskilt sådan som begås med hjälp av bulvaner.

I syfte att förbättra möjligheterna att ingripa mot bruket av s.k. målvakter och generalfullmakter föreslår utredningen att det i aktiebolagslagen (1975:1385) införs en allmän lämplighetsregel för styrelseledamöter och verkställande direktörer och en föreskrift om att ett oinskränkt bemyndigande för andra än sådana bolagsföreträdare inte medför någon rätt att företräda bolaget förrän registrering har skett.

Vidare föreslås att det i lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden införs generella, vitessanktionerade, bestämmelser som ger myndigheter vidgade möjligheter att utreda och kontrollera vem som utövar ledningen eller har ett väsentligt ekonomiskt intresse i ett företag.

Det föreslås också att lagen (1985:354) om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall m.m. utvidgas till att omfatta allt slags yrkesmässigt biträde i juridiska och ekonomiska angelägenheter.

Vidare föreslås att det i lagen (1986:436) om näringsförbud införs en förbudsregel för den som ålagts näringsförbud att inneha fullmakt att företräda en enskild näringsidkare eller en sådan juridisk person i vars styrelse han är förhindrad att ingå.

Utredningen har också föreslagit ändringar som berör bl.a. kreditupplysningslagen (1973:1173) av innebörd att kreditupplysningsföretag skall ges möjlighet att under vissa förhållanden förmedla uppgifter om lagakraftvunna domar och godkända strafförelägganden avseende ekonomisk brottslighet.

Förslagen, som varit föremål för remiss, bereds för närvarande inom Justitiedepartementet. Regeringen avser att lämna en proposition i slutet av år 2000. I propositionen kommer flertalet av förslagen att behandlas. Avsikten är att propositionen också skall behandla Branschsaneringsutredningens förslag om krav på registrering av försäljning i typgodkända kassaregister och om en ny form för förvärvsverksamhet (s.k. singelföretag).

Bulvanutredningens förslag i syfte att stävja vissa missbruk av associationsrätten kommer att behandlas tillsammans med förslagen i Aktiebolagskommitténs betänkande *Likvidation av aktiebolag* (SOU 1999:36). Aktiebolagskommittén har i det nyssnämnda betänkandet bl.a. behandlat frågan om styrelselösa bolag. Kommittén konstaterar att det är tydligt att det skapar stora problem för bl.a. bolagets borgenärer om ett

aktiebolag saknar en behörig styrelse som kan företräda bolaget. Kommittén har övervägt olika lösningar. Betänkandet har varit föremål för remissbehandling och kommer att behandlas i en proposition under våren 2001.

Aktiebolagskommittén beräknas avsluta sitt arbete under år 2000. I slutbetänkandet kommer bl.a. det av Bulvanutredningen föreslagna aktieägarregistret för andra bolag än avstämningsbolag att behandlas.

Stiftelser

Stiftelselagen (1994:1220) innehåller bl.a. bestämmelser om registrering av stiftelser. En stiftelse skall vara registrerad bl.a. om den är skyldig att upprätta en årsredovisning. Anmälan för registrering skall innehålla uppgifter om bl.a. styrelseledamöters, förvaltares och särskilt utsedda företrädares namn, postadress och personnummer respektive organisationsnummer. Den som registreras i stiftelseregistret underrättas inte om detta. En sådan underrättelserutin finns däremot när det gäller aktiebolag. Inom Justitiedepartementet övervägs bestämmelser om underrättelserutiner och identitetskontroll i samband med registrering i stiftelseregistret. En proposition beräknas kunna lämnas i slutet av år 2001.

6.3 Sanktionsregler

Några huvudpunkter:

- En utvidgning av penningtvättslagen föreslås.
- Skärpt insiderlagstiftning föreslås.
- Ny varusmuggningslag föreslås.
- Effektivare regler om förverkande övervägs.

Förverkande

Förverkandeutredningen tillsattes i mars 1997. Utredningen, som haft i uppgift att utreda frågor om att förverka vinning av brott (dir. 1997:48 och dir. 1999:48), lade i december 1999 fram slutbetänkandet Effektivare förverkandelagstiftning (SOU 1999:147). Uppdraget har ingått som ett led i regeringens strävan att bekämpa grövre brott bl.a. den organiserade ekonomiska brottsligheten. Utredningen, som betonar att frågan om förverkande måste ses i ett internationellt perspektiv, lägger fram ett antal förslag som syftar till effektivare regler om förverkande. Utredningen framhåller att det är angeläget att Sverige inte blir en fristad för kriminella aktiviteter till följd av att vår lagstiftning skulle komma att bli påtagligt mildare än i omvärlden. Förslagen innebär utökade möjligheter att förverka egendom med brottslig anknytning. Det mest genomgripande förslaget rör en ny förverkandeform, som utredningen kallar utvidgat förverkande. Detta institut har utarbetats bl.a. mot bakgrund av vad som gäller i andra länder, däribland våra grannländer Danmark och Norge. I

de länder som utredningen studerat närmare har den uppfattningen alltmer vunnit fäste att fängelsestraff inte ensamt utgör ett tillräckligt medel för att komma till rätta med den grova brottsligheten. Särskilt gäller detta den ekonomiska brottsligheten. Kraftfulla ekonomiska sanktioner har bedömts som nödvändiga komplement. Utredningen har anslutit sig till denna uppfattning.

För att utbyte av brott skall kunna förklaras förverkat fordras i dag att åklagaren kan bevisa att utbytet härrör från ett eller flera konkreta brott. Utredningen föreslår ett utvidgat förverkande som innebär att åklagarens bevisbörda under vissa angivna förutsättningar görs något lättare än i dag. Utredningen betonar därvid att förslaget utformats under noga beaktande av både effektivitetshänsyn och rättssäkerhetsintressen. Om någon döms för viss närmare angiven vinningsbrottslighet av mera allvarlig beskaffenhet, grov oredlighet mot borgenärer, bokföringsbrott som är grovt, narkotikabrott, grovt skattebrott eller grov varusmuggling, skall enligt förslaget värdet av lagöverträdarens egendom kunna förverkas till den del åklagaren förmår göra sannolikt att egendomen härrör från brottslig verksamhet eller annars motsvarar utbyte av sådan verksamhet. En viktig begränsning är att utvidgat förverkande inte får ske om det skulle vara oskäligt. Om lagöverträdaren utan fullgott vederlag överlåtit egendom till närstående skall förverkande även kunna ske hos den närstående.

Frågan om förutsättningar för en talan om utvidgat förverkande föreligger skall enligt förslaget klarläggas under en särskild s.k. ekonomisk undersökning, som skall ledas av åklagaren. Talan om utvidgat förverkande skall enligt huvudregeln föras i samband med åtalet för det förverkandegrundade brottet. Föreligger särskilda skäl skall dock en talan om sådant förverkande kunna föras separat. Förslagen har remissbehandlats och är föremål för beredning inom Justitiedepartementet. En proposition kan lämnas tidigast hösten 2001.

Penningtvätt

Det har under senare tid uppmärksammat att det finns andra företag än banker som sysslar med betalningsöverföring men som, till skillnad från bankerna, inte omfattas av bestämmelserna i lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt (penningtvättslagen). Regeringen har därför i en proposition om penningtvätt och betalningsöverföring (prop. 1999/2000:145) föreslagit att penningtvättslagen utvidgas till att omfatta alla företag som yrkesmässigt ägnar sig åt betalningsöverföring. För att uppnå syftet föreslås att valutaväxlingslagen (1996:1006) även skall gälla för företag som ägnar sig åt betalningsöverföring. I likhet med vad som nu gäller för valutaväxlingsrörelse föreslås att företag som ägnar sig åt betalningsöverföring skall anmäla sin verksamhet till Finansinspektionen för registrering. Genom att penningtvättslagen gäller för verksamhet som enligt valutaväxlingslagen kräver anmälan till Finansinspektionen kommer penningtvättslagen att gälla för all yrkesmässig betalningsöverföring. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2001.

Borgenärsbrottsutredningen har i betänkandet Borgenärsbrotten (SOU 1996:30) bl.a. föreslagit vissa ändringar i bestämmelsen om bokföringsbrott (11 kap. 5 § brottsbalken). Inom ramen för beredningen av betänkandet kommer frågan om utformning av bokföringsbrottet att ägnas särskild uppmärksamhet. Därvid kommer att övervägas om de nya bokföringsbestämmelserna motiverar att bestämmelserna om bokföringsbrott i något hänseende utformas på något annat sätt än i dag. En proposition som behandlar hela eller delar av betänkandet kan lämnas tidigast under hösten 2001.

Ny varusmuggningslag

Regeringen har föreslagit en ny lag om straff för smuggling (prop. 1999/2000:124). Den nya lagen skall ersätta lagen (1960:418) om straff för varusmuggling. Förslagen grundar sig på den översyn av smuggningslagstiftningen som gjorts i departementspromemorian Ny smuggningslag (Ds 1998:53). Bestämmelserna i den nya lagen har utformats för att stå i bättre samklang med den nuvarande tullregleringen i form av olika EG-förordningar, främst den s.k. tullkodexen och den s.k. tillämpningskodexen. Förslaget har utarbetats parallellt med det förslag till ny tulllag som regeringen lämnat i propositionen 1999/2000:126. Förslaget till ny smuggningslagstiftning innebär att införsel och utförsel av narkotika skall bestraffas genom denna lagstiftning men att den ytterligare anpassas till narkotikastrafflagen (1968:64). Vidare innebär förslaget att bestämmelserna om undandragande av tull, annan skatt och avgifter anpassas till skattebrottslagens bestämmelser, bl.a. på så sätt att de utformas som s.k. farebrott. Motsvarande ändring föreslås såvitt avser brott enligt lagen om beskattning av viss privatinförsel. Som ett led i kampen mot den grova brottsligheten föreslås för den nya smuggningslagen en särskild straffskala för grov olovlig befattning med smuggelgods. Vidare föreslås kriminalisering av förberedelse och stämpling till alla slag av grova införsel- och utförselbrott samt till grov olovlig befattning med smuggelgods. Bestämmelserna om förverkande anpassas ytterligare till brottsbalken, bl.a. föreslås att utbyte av brott skall kunna förverkas. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2001.

Insiderhandel

De finansiella marknaderna är föremål för en ständig, snabb utveckling. Såväl omsättningen som antalet mäklare och kunder har ökat markant. Även den tekniska utvecklingen har bidragit till att handeln blivit mer omfattande. Handel med framförallt aktier över Internet har exempelvis blivit en allt vanligare företeelse. Internationaliseringen av de finansiella marknaderna har också ökat i betydelse.

Förtroendet för de finansiella marknaderna har av den senaste tidens insideraffärer påverkats på ett negativt sätt. Upprätthållandet av allmänhetens förtroende för de finansiella marknaderna är mycket viktigt. Det finns ett gemensamt samhällsintresse av att denna typ av brottslighet

bekämpas. Både statsmakterna och aktörerna på den finansiella marknaden bör därför ta ett större ansvar för att åtgärder vidtas för att förhindra insiderhandel.

För att allmänhetens förtroende för finansmarknaderna skall upprätthållas krävs en väl fungerande insiderlagstiftning. Det är viktigt att lagstiftningen är tydlig och att överträdelser handläggs så snabbt som möjligt. För att insiderlagstiftningen skall bli mer överskådlig och tydlig har regeringen i ett förslag till riksdagen (prop. 1999/2000:109) föreslagit att insiderlagen delas upp på två lagar, en med straffrättsliga bestämmelser – insiderstrafflagen – och en med administrativa bestämmelser om anmälningsskyldighet m.m. – lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument. Bestämmelserna om otillbörlig kurspåverkan flyttas över till insiderstrafflagen. Vidare föreslås att straffet för insiderbrott och otillbörlig kurspåverkan skärps. Böter skall inte längre ingå i straffskalan, utan straffet skall vara fängelse i högst två år. Straffbarhet föreslås även för ringa fall genom att två nya brott införs; insiderförseelse och otillbörlig kurspåverkan, ringa brott. Det föreslås även att obehörigt röjande av insiderinformation i vissa fall skall bli straffbart. Den som är skyldig att anmäla aktieinnehav till insiderregistret skall i dag göra det senast 14 dagar efter det att anmälningsskyldighet uppkommit. I propositionen föreslås att den tidsfristen kortas ned till fem dagar. Personer som är verksamma vid ett värdepappersinstitut, en börs eller en auktoriserad marknadsplats och som normalt kan antas ha tillgång till icke offentliggjord kurspåverkande information skall i fortsättningen skriftligen anmäla sina egna och vissa närståendes innehav av finansiella instrument till sin arbetsgivare. Avsikten är att ändringarna skall träda i kraft den 1 januari 2001.

Vårdslös kreditgivning

Den finansiella krisen i Sverige under 1990-talets början uppstod till följd av mycket stora kreditförluster i banker och finansbolag. Mot bakgrund av att inte fler ställdes till svars för kreditgivningen med hjälp av straff- eller skadeståndsrättsliga regler kom det att ingå bland Banklagskommitténs uppgifter att se över dessa regler och eventuellt föreslå ändringar (dir. 1995:86).

Frågorna behandlas av Banklagskommittén i delbetänkandet Vårdslös kreditgivning samt sekretess i banker m.m. (SOU 1999:82), som överlämnades till Finansdepartementet i juli 1999. Kommittén har bedömt om det är ändamålsenligt att genom en förändring av det kriminaliserade området försöka uppnå en bättre hantering av kreditgivning och annat risktagande i banker och kreditmarknadsföretag.

Kommittén anser att fördelarna med en kriminalisering är små, oavsett om syftet är att skydda det finansiella systemet eller de enskilda institutens ekonomi. Nackdelarna bedöms som betydande. Enligt kommittén innebär en kriminalisering en stor risk för att instituten inte skall kunna fullgöra sin roll i samhällsekonomin på ett ändamålsenligt sätt. Kommittén konstaterar att det är en huvuduppgift för finansiella företag att hantera och omvandla risker. Kommittén nämner därvid att misskötsamhet och illojalitet förvisso kan få allvarliga följder men

påpekar samtidigt att det också är institutens huvudsakliga kompetens att kontrollera och övervaka risker. Enligt kommittén har därför argumenten att särreglera banker och kreditmarknadsföretag i syfte att skydda institutens ekonomi liten om ens någon bärkraft.

Enligt kommittén kan en kriminalisering leda till att institutens kontrollerade risktagande onödigtvis begränsas. En reglering inriktad mot enskilda kreditbeslut innebär enligt kommittén betydande risker för att kredithanteringens effektivitet hämmas utan motsvarande nytta. En, som kommittén framhåller, tillräcklig huvudinvändning mot en kriminalisering är att det synes omöjligt att utforma en meningsfull straffregel som inte riskerar att medföra betydande samhällsekonomiska nackdelar i form av ett sämre fungerande finansiellt system. Enligt kommittén ger förslagen i kommitténs huvudbetänkande *Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag* (SOU 1998:160), som lämnades i januari 1999, tillsammans med befintliga straffrättsliga regler tillräckliga förutsättningar för att utreda och beivra brott. Kommittén avstod således från att lämna något förslag till kriminalisering av vårdslös kreditgivning. Kommittén lade heller inte fram något förslag om ändring av skadeståndsreglerna. Även i den delen hänvisas till förslagen i huvudbetänkandet som enligt kommittén förbättrar förutsättningarna att utkräva skadeståndsansvar i de fall detta är motiverat. Betänkandena, som har remitterats, bereds för närvarande inom Finansdepartementet.

6.4 Internationell rättslig hjälp, sekretess och domstolsförfarandet

Några huvudpunkter:

- Ny lag om internationell rättslig hjälp trädde i kraft den 1 oktober 2000.
- Ekosekretessutredningens förslag planeras att behandlas i en proposition under våren 2001.
- Nya regler för domstolsförfarandet trädde i kraft den 1 juli 2000.

Ny lag om internationell rättslig hjälp i brottmål

Den ökade rörligheten i världen, de förbättrade kommunikationerna och användandet av modern teknik har lett till att brottslighet i långt större utsträckning än tidigare berör fler stater samtidigt. Särskilt den organiserade ekonomiska brottsligheten ställer ökade krav på det internationella samarbetet. För att Sverige skall kunna delta i detta samarbete fullt ut krävs att vi har en modern och lättillgänglig lagstiftning. Som anmärktes i 1999 års lägesrapport föreslogs därför i departementspromemorian *Ömsesidig rättslig hjälp i brottmål* (Ds 1999:56) att alla bestämmelser om rättslig hjälp förs samman och tas in i en ny lag om internationell rättslig hjälp i brottmål.

Riksdagen har nu antagit en ny lag (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål (prop. 1999/2000:61, bet. 1999/2000JuU19, rskr. 1999/2000:216). Lagen trädde i kraft den 1 oktober 2000. I lagen ges en

enhetlig och sammanhållen reglering av åklagares och domstolars samarbete över gränserna i brottmålsutredningar och brottmålsrättegångar. Lagen omfattar både rättslig hjälp i Sverige och utomlands. Lagen kompletteras med en förordning och ett tillkännagivande av olika internationella överenskommelser som berörs i lagen.

I lagen samlas bestämmelser som i dag regleras genom lagen (1946:816) om bevisupptagning åt utländsk domstol, lagen (1946:817) om bevisupptagning vid utländsk domstol, lagen (1975:295) om användning av vissa tvångsmedel på begäran av främmande stat och lagen (1991:435) med vissa bestämmelser om internationellt samarbete. Förutom de åtgärder som kan vidtas enligt den tidigare regleringen kompletteras lagen med ytterligare ett antal nya typer av åtgärder, nämligen telefonförhör, förhör genom videokonferens, hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning samt andra åtgärder som avses i 28 kap. rättegångsbalken utöver husrannsakan.

Vid utformandet av lagstiftningen har målsättningen varit att svenska domstolar och åklagare skall lämna rättslig hjälp till utländska myndigheter med alla de åtgärder som kan vidtas vid en svensk förundersökning eller rättegång.

I lagen ges en ny enhetlig reglering av under vilka förutsättningar som Sverige kan lämna rättslig hjälp för olika slags åtgärder. Regleringen knyter an till vad som gäller för att motsvarande åtgärder skall få vidtas i en svensk förundersökning eller rättegång genom en generell hänvisning till rättegångsbalkens regler. Det betyder att åtgärderna vidtas under samma förutsättningar som i en svensk förundersökning eller rättegång. I lagen klargörs också att banksekretess inte utgör hinder för rättslig hjälp. I fråga om förfarandet skall normalt samma regler tillämpas som när motsvarande åtgärder vidtas i ett svenskt förfarande.

En viktig nyhet är att kommunikationsvägarna till och från Sverige i ärenden om rättslig hjälp förenklas. Kravet på att ansökningar om rättslig hjälp skall göras via diplomatiska kanaler tas bort och åklagare och domstolar tillåts i stor utsträckning skicka ansökningar och svar direkt till varandra, utan förmedling av centralmyndigheten. Vidare skall ansökningar kunna ske genom fax och t.ex. elektronisk post efter en överenskommelse i det enskilda fallet.

En annan nyhet är att centralmyndighetsfunktionen förs över från Utrikesdepartementet till Justitiedepartementet.

Samtidigt med att den nya lagen om internationell rättslig hjälp träder i kraft införs en ny sekretessbestämmelse i 5 kap. 7 § sekretesslagen (1980:100) rörande rättslig hjälp på begäran av annan stat. Enligt bestämmelsen gäller sekretess vid verksamhet som avser rättslig hjälp på begäran av annan stat för uppgift som hänför sig till utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål och angelägenhet som angår tvångsmedel om det kan antas att den rättsliga hjälpen begärts under förutsättning att uppgiften inte röjs.

Det nuvarande kravet på att den gärning ansökan avser skall vara straffbar också enligt svensk rätt (s.k. dubbel straffbarhet) begränsas till att enbart gälla vid tvångsmedelsanvändning, dvs. vid beslag, husrannsakan, kvarstad, hemlig teleavlyssning, teleövervakning och

kameraövervakning samt vid kroppsbesiktning och kroppsvisitation och andra liknande tvångsåtgärder t.ex. tagande av fingeravtryck. I fråga om husrannsakan och beslag gäller i dag en särskild reglering i förhållande till de nordiska staterna. Denna utvidgas till samtliga EU-stater.

Sekretess mellan myndigheter

Ekosekretessutredningen avlämnade i maj 1999 betänkandet Ekonomisk brottslighet och sekretess (SOU 1999:53). Utredningen hade som huvuduppgift att föreslå åtgärder i syfte att effektivisera bekämpningen av ekonomisk brottslighet genom att göra det möjligt för berörda myndigheter och andra organ att i ökad utsträckning lämna information om sådant som har betydelse för att förebygga, upptäcka och utreda ekonomisk brottslighet (dir. 1997:61). I 1999 års lägesrapport finns en redogörelse för utredningens förslag (s. 48). Utredningens förslag har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Justitiedepartementet. Vissa delar av förslagen har beröringspunkter med tidigare omnämnda förslag från Registerförfattningsutredningen och Banklagskommittén. En proposition baserad på Ekosekretessutredningens betänkande planeras att läggas fram under våren 2001.

Effektivare handläggning i allmän domstol

Den 1 juli 2000 trädde nya regler i kraft som syftar till att effektivisera och förenkla domstolsförfarandet för parterna och för de allmänna domstolarna (prop. 1999/2000:26). Till grund för lagstiftningen ligger bl.a. rapporten Handläggning av omfattande mål om ekonomisk brottslighet i domstol m.m. (Åklagarväsendets Rapport 1998:2). Ändringarna innebär bl.a. att reglerna om avbrott och uppskov i huvudförhandling sammanförs till ett institut samtidigt som bestämmelserna utformas så att det ges bättre möjligheter att anpassa rättegången till förhållanden i det enskilda målet. Möjligheterna att låta en huvudförhandling fortsätta utan uppehåll ökas. Ändringarna syftar till att bemästra de särskilda problem som kan vara förenade med koncentrationsprincipens iakttagande i mycket omfattande rättegångar. Det är bl.a. rättegångar i stora ekobrottmål som stått i blickfånget vid utformningen av de nya bestämmelserna. Som redovisades i lägesrapporten för år 1999 pågår också en översyn av processen i allmän domstol. Utredningen som antagit namnet 1999 års rättegångsutredning (Ju 1999:11) har bl.a. till uppgift att lämna förslag på de ytterligare åtgärder som kan behövas för att komma tillrätta med de problem som domstolarna ställs inför vid rättegångar i bl.a. stora ekobrottmål (dir. 1999:62). Uppdraget skall redovisas före utgången av år 2001.

7 Det internationella arbetet

Några huvudpunkter:

- Kampen mot ekonomisk brottslighet och penningtvätt intensifieras inom det internationella samarbetet.

- En ny EU-strategi för förebyggande och bekämpning av den organiserade brottsligheten har antagits.
- En EU-konvention om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål har antagits.
- Svagheter i medlemsstaternas bekämpning av skattebedrägerier har kartlagts.
- En ny enhet för samordning av internationella brottsutredningar förbereds inom EU.
- Länder som inte har tillfredsställande lagstiftning mot penningtvätt identifieras för en dialog om hur lagstiftningen kan förbättras.
- En FN-konvention mot organiserad brottslighet skall enligt planerna antas i december 2000.
- En Europarådskonvention om datorrelaterad brottslighet färdigställs under år 2000.

7.1 Inledning

Ett väl fungerande internationellt samarbete är en förutsättning för att den gränsöverskridande ekonomiska brottsligheten skall kunna bekämpas effektivt.

Medlemskapet i EU ger nya möjligheter till samarbete över gränserna mot ekonomisk brottslighet och ett omfattande arbete pågår nu inom EU för att komma till rätta med bl.a. denna brottslighet. EU kan också mer kraftfullt än enskilda länder driva på det internationella samarbetet med länder utanför EU. Ett viktigt steg i utvecklingen och styrande för det pågående arbetet är de politiska mål och riktlinjer som EU:s stats- och regeringschefer antog vid sitt extra toppmöte i Tammerfors den 15 och 16 oktober 1999. Sverige förbereder sig nu inför sitt förestående ordförandeskap i EU:s ministerråd för att, liksom nu Frankrike, aktivt driva på utvecklingen i linje med de mål och riktlinjer som beslutades i Tammerfors.

Den ekonomiska brottsligheten är ett globalt problem. Det är därför angeläget att Sverige aktivt medverkar till att skapa ett gemensamt synsätt och större enhetlighet mellan olika länders regelsystem även i länder utanför EU. Insatser för att komma till rätta med penningtvätt och åtgärder mot korruption är viktiga områden för detta arbete.

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

7.2 Åtgärder inom ramen för EU-samarbetet

Toppmötet i Tammerfors

EU:s stats- och regeringschefer antog vid sitt extra toppmöte i Tammerfors den 15 och 16 oktober 1999 ett antal politiska riktlinjer och

konkreta mål för att följa Amsterdamsfördragets och Wienhandlingsplanens genomförande. Riktlinjerna och målen syftar mot en union för frihet, säkerhet och rättvisa.

Ett huvudområde avser kamp mot brottsligheten i hela unionen. Olika åtgärder för att förbättra samarbetet mellan medlemsstaternas brottsbekämpande och rättsliga myndigheter behandlas i slutsatserna från mötet, bl.a. att en ny åklagarenhet, Eurojust, skall inrättas och att medlemsstaternas straffrätt skall närmas till varandra på särskilda områden. Ekonomisk brottslighet (penningtvätt, korruption, förfalskning av euron), högteknologisk brottslighet och miljöbrott nämns bland de brottskategorier som i första hand skulle kunna bli föremål för gemensamma definitioner, grunder för åtal och påföljder mellan medlemsstaterna. Ett antal konkreta åtgärder för att komma till rätta med penningtvätt inom och utom unionen listas. Det slås fast att penningtvätt är en central del i den organiserade brottsligheten och att konkreta åtgärder skall vidtas för spårande, spärrande, beslag och förverkande av vinning av brott. Medlemsstaterna uppmanas att utvidga Europols behörighet till att omfatta penningtvätt i allmänhet, oberoende av vilken typ av brott som vinningen av penningtvätt härrör från, och EU-kommissionen uppmanas att utarbeta en rapport som visar vilka bestämmelser i nationell bank, finans- och företagslagstiftning som hindrar internationellt samarbete på området. I slutsatserna från Tammerfors slås också fast att principen om ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden skall bli en hörnsten i det civilrättsliga och straffrättsliga samarbetet inom EU.

Kommissionen har i ett meddelande till rådet och Europaparlamentet lagt fram en s.k. resultattavla för framstegen i skapandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i EU (KOM [2000] 167 slutlig).

Åtgärder mot organiserad brottslighet

Europeiska rådet betonade vid sitt möte i Dublin i december 1996 sin avsikt att bekämpa den organiserade brottsligheten och underströk behovet av konsekventa och samordnade åtgärder från unionens sida. En första åtgärd blev att låta en särskild s.k. högnivågrupp utarbeta en övergripande handlingsplan med särskilda rekommendationer för åtgärder mot den organiserade brottsligheten. Högnivågruppens handlingsplan antogs av Europeiska rådet i april 1997 (EGT C 251, 15.8.1997 s. 1) och godkändes av rådet vid dess möte i Amsterdam i juni samma år.

1997 års handlingsplan har redovisats i tidigare skrivelser. Den innehåller politiska riktlinjer och särskilda rekommendationer med uppmaningar till rådet att vidta en rad konkreta åtgärder som spänner över ett vitt fält. Stor vikt läggs vid hur det rättsliga och polisiära samarbetet är organiserat. Ett flertal rekommendationer handlar om att främja informationsutbytet och samarbetet myndigheter och länder emellan. Vidare betonas vikten av ett sektorsövergripande arbetssätt i kampen mot den organiserade brottsligheten. I enlighet med en av riktlinjerna har en sektorsövergripande arbetsgrupp för frågor om organiserad brottslighet inrättats. En av gruppens huvuduppgifter har varit att genomföra de riktlinjer och rekommendationer som finns i

handlingsplanen. Gruppens arbete har resulterat i ett flertal rättsakter som har antagits av rådet. Sammanfattningsvis kan sägas att arbetet hela tiden har varit inriktat mot att skapa rättsliga och praktiska förutsättningar för ett smidigt och friktionsfritt samarbete mellan de rättsliga och brottsbekämpande myndigheterna såväl inom som mellan medlemsländerna.

Europeiska rådet gav vid sitt möte i Wien i december 1998 rådet i uppgift att, med beaktande av de utökade möjligheter som Amsterdamfördraget innehåller, förstärka åtgärderna inom EU mot den organiserade brottsligheten. Uppdraget återfinns i den s.k. Wienhandlingsplanen för genomförande av Amsterdamfördraget (EGT C 19, 23.1.1999, s.1). Enligt en av rekommendationerna skall 1997 års handlingsplan utvärderas och följas upp.

Inom den sektorsövergripande arbetsgruppen utarbetades under hösten 1999 en rapport till Europeiska rådets möte i Helsingfors i december 1999 som redovisar hur handlingsplanen genomförts. Där redovisas genomförda rekommendationer, genomförda åtgärder som kräver uppföljning och rekommendationer som kräver fortsatt arbete, däribland bl.a. utvidgningen av Europols mandat, åtgärder mot penningtvätt och frågor om förverkande av vinning av brott.

Under hösten 1999 utarbetades också en uppföljning till 1997 års handlingsplan, Förebyggande och bekämpning av den organiserade brottsligheten: Europeiska unionens strategi inför det nya årtusendet (EGT 2000/C 124/01) som antogs av Europeiska rådet den 16-17 juni 2000. Strategin innehåller, utöver en redovisning av befintliga mandat och initiativ samt arbete som pågår på området, en analysdel och 39 detaljerade rekommendationer. Rekommendationerna utgör en precisering och vidareutveckling av olika åtaganden som medlemsstaterna redan gjort genom antagandet av 1997 års handlingsplan, Amsterdamfördraget och Wienhandlingsplanen. Slutsatserna från Europeiska rådets möte i Tammerfors återspeglas i strategin.

En uppgift som den sektorsövergripande arbetsgruppen fått under hösten 2000 är att utarbeta ett åtgärdsprogram för genomförandet av principen om ömsesidigt erkännande av straffrättsliga avgöranden i enlighet med slutsatserna från Tammerfors. Programmet skall inte bara omfatta slutliga domar utan även beslut som meddelas under pågående brottsutredningar och det långsiktiga målet är att domar och beslut som meddelas i en medlemsstat skall erkännas och kunna verkställas i övriga medlemsstater.

Penningtvätt

Under det senaste året har åtgärder mot penningtvätt förts fram som en av de viktigaste beståndsdelarna i EU:s strategi för att bekämpa den organiserade brottsligheten. Vid toppmötet i Tammerfors slogs som tidigare nämnts fast att penningtvätt är en central del i den organiserade brottsligheten och att konkreta åtgärder skall vidtas för spårande, spärrande, beslag och förverkande av vinning av brott. Stats- och regeringschefernas uttalanden om särskilda åtgärder mot penningtvätt har därefter kommit till uttryck i de förslag till åtgärder mot den organiserade brottsligheten som kommissionen och rådet har lagt fram under våren

2000. Såväl kommissionens resultattavla som EU-strategin för att förebygga och bekämpa den organiserade brottsligheten innehåller förslag till särskilda åtgärder mot penningtvätt i enlighet med vad som anges i slutsatserna från toppmötet i Tammerfors.

Det är bl.a. mot denna bakgrund som en av det franska ordförandeskapets prioriteringar är att intensivifiera kampen mot ekonomisk brottslighet och penningtvätt. På Frankrikes initiativ hölls ett gemensamt finans- och justitieministtermöte den 17 oktober 2000. Vid detta möte, som behandlas nedan, diskuterades vilka åtgärder som bör vidtas för att förbättra kampen mot ekonomisk brottslighet och penningtvätt.

EG-kommissionen lade i juli 1999 fram ett förslag om ändringar i direktivet (91/308/EEG) om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för tvättning av pengar. Det föreslås att rapporteringskyldigheten för misstänkt penningtvätt skall utvidgas till att inte bara omfatta narkotikabrott utan även andra typer av brott som genererar stora vinster. Den grupp av företag och personer som skall omfattas av direktivet, i första hand skyldigheten att rapportera misstänkta penningtvättstransaktioner, föreslås utökas till ett antal sektorer utanför det finansiella området, t.ex. fastighetsmäklare, skatterådgivare och advokater. Arbetet i rådsarbetsgruppen har bedrivits med stor intensitet under våren 2000. Allmänt sett har Sverige intagit ett positivt förhållningssätt till den föreslagna skärpningen av direktivet. Politisk enighet om innehållet i förslaget nåddes vid rådsmötet för ekonomiska och finansiella frågor den 29 september 2000.

Frankrike har gjort stora ansträngningar för att den pågående översynen och utvidgningen av penningtvättdirektivet skall kunna slutföras under sitt ordförandeskap. Frankrike har även lagt fram förslag till två nya rättsakter. Det ena förslaget avser en konvention som syftar till att förbättra möjligheterna till internationell rättslig hjälp när det gäller penningtvätt och ekonomisk brottslighet (se nedan). Det andra avser ett rambeslut som skall se till att medlemsstaternas lagstiftning om beslag och förverkande samt penningtvätt är så generell som möjligt och kan tillämpas på alla typer av brott. Arbetet har också inletts med att utarbeta ett instrument om ömsesidigt erkännande av tvångsmedelsbeslut över gränserna.

De franska prioriteringarna ligger väl i linje med de svenska och Sverige har därför givit sitt aktiva stöd till det franska ordförandeskapets åtgärdsprogram. Sverige kommer också under sitt ordförandeskap att aktivt arbeta för att vidareutveckla de initiativ som presenterats under det franska ordförandeskapet.

I detta sammanhang anser Sverige att det är viktigt att vidta åtgärder mot sådana länder och regioner vars lagstiftning och bristande vilja att samarbeta med omvärlden underlättar penningtvätt och annan ekonomisk brottslighet. Detta är också en av de frågor som behandlades vid det tidigare nämnda gemensamma finans- och justitieministtermötet den 17 oktober 2000. Sverige anser att det i detta sammanhang är viktigt att EU ger sitt fulla stöd till det arbete som utförs inom ramen för FATF (se nedan).

För att effektivt kunna bekämpa gränsöverskridande brottslighet krävs att myndigheterna i berörda länder kan samarbeta med varandra på ett ändamålsenligt sätt. De brottsbekämpande myndigheterna måste snabbt och effektivt kunna bistå varandra med exempelvis beslag, husrannsakan och förhör.

Det nuvarande samarbetet bygger till stor del på Europarådets konvention av år 1959 om inbördes rättshjälp i brottmål (1959 års rättshjälpskonvention). Som anmälts i tidigare lägesrapporter har under flera år många länder riktat kritik mot det internationella rättsliga samarbetet. Kritiken går bl.a. ut på att förfarandet är alltför långsamt och byråkratiskt. Inte minst har utvecklingen inom IT-området, som gör att brottsliga meddelanden och transaktioner sekunds snabbt kan förmedlas mellan olika länder, ställt frågan om det rättsliga samarbetets effektivitet på sin spets. I syfte att effektivisera det internationella rättsliga samarbetet i brottmål har det inom EU under en lång tid pågått arbete med att utarbetat en konvention om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan EU:s medlemsstater som skall komplettera 1959 års rättshjälpskonvention. Den nya konventionen är nu färdig och undertecknades av samtliga EU:s medlemsstater i maj 2000. Arbetet pågår för närvarande med att utarbeta en förklarande rapport till konventionen. Arbetet beräknas vara klart till årsskiftet 2000/2001.

I konventionen finns bestämmelser om ansökningar om ömsesidig rättslig hjälp som syftar till att på olika sätt effektivisera samarbetet mellan medlemsstaterna. Det finns också bestämmelser som rör nya former av rättslig hjälp. Medlemsstaterna åtar sig att ge rättslig hjälp med återställande av egendom till den rätta ägaren, med att överföra frihetsberövade personer i utredningssyfte i fler fall än tidigare och med användande av videoteknik och telefonkonferenser vid vittnesförhör. Vidare finns bestämmelser om bl.a. gemensamma utredningsgrupper och kontrollerade leveranser. Konventionen innehåller också bestämmelser om rättslig hjälp med hemlig teleavlyssning och om skydd av personuppgifter. Stora delar av konventionen har redan beaktats och arbetats in i den nya lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål som trädde i kraft den 1 oktober 2000 (se avsnitt 6.4). En promemoria som behandlar återstående lagändringar som krävs kommer att utarbetas under 2001.

Den 5 december 1997 antogs en gemensam åtgärd om införande av en ordning för utvärdering av tillämpning och genomförande på nationell nivå av internationella åtaganden i kampen mot den organiserade brottsligheten. Den första utvärderingsomgången avser nationell lagstiftning och rutiner på området för ömsesidig rättslig hjälp. Utvärderingarna utmynnar i rapporter och i dessa ges rekommendationer till vart och ett av de utvärderade länderna som syftar till att förbättra det internationella straffrättsliga samarbetet. Utvärderingarna har visat sig vara ett praktiskt och effektivt sätt att lokalisera brister i de nationella förfarandena och därigenom förbättra det straffrättsliga samarbetet. Utvärderingen av Sverige ägde rum i början av år 2000.

På grundval av bl.a. experternas rekommendationer i samband med de ömsesidiga utvärderingarna har Frankrike, i egenskap av ordförandeland i EU, lagt ett förslag till en ny konvention om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål, särskilt när det gäller kampen mot organiserad brottslighet, penningtvätt av vinning av brott och ekonomisk brottslighet. Förslaget till konvention bygger på 1959 års rättshjälpskonvention och 2000 års EU-konvention och avser att förbättra och förenkla samarbetet ytterligare, särskilt när det gäller utredning av ekonomisk brottslighet. Utkastet till konvention tar upp frågor som uppmärksammats vid utvärderingarna och som rör möjligheter att spåra vinning av brott, begäran om bankinformation, kompletterande framställningar om rättslig hjälp samt begränsningar av avslagsgrunderna i förhållande till 1959 års konvention.

Eurojust

Enligt en av slutsatserna från toppmötet i Tammerfors skall en enhet sammansatt av nationella åklagare och motsvarande befattningshavare inrättas för att samordna internationella brottsutredningar och, i samarbete med det europeiska rättsliga nätverket, effektivisera det internationella samarbetet med rättslig hjälp i brottmål. Sverige presenterade i juli 2000 tillsammans med Portugal, Frankrike och Belgien två förslag till rådsbeslut, dels om inrättande av Eurojust, dels om en provisorisk organisation innan Eurojust kommer till stånd.

Förslaget till rådsbeslut om inrättande av Eurojust innehåller huvudsakligen att Eurojust skall vara ett mellanstatligt samarbetsorgan utan egna befogenheter till myndighetsutövning. Eurojusts behörighetsområde skall vara grov gränsöverskridande brottslighet. Varje medlemsstat skall sända ut en eller flera åklagare till Eurojust. Deras befogenheter styrs av nationell rätt i respektive medlemsstat. Eurojust skall kunna be de nationella myndigheterna att antingen delta i en internationell utredningsgrupp eller att starta en egen utredning. Eurojust eller en nationell åklagare knuten till Eurojust kan också tänkas bistå med råd och samordnande insatser i pågående utredningar som berör flera länder. Medlemsstaternas åklagarmyndigheter och Eurojust skall kunna utbyta information. Eurojust skall också kunna samarbeta och utbyta information med internationella organisationer, såsom Europol, det europeiska rättsliga nätverket och kommissionen. Det andra förslaget utgörs av ett utkast till rådsbeslut om inrättande av en provisorisk organisation. Varje medlemsstat utser enligt förslaget en nationell åklagare som stationeras vid medlemsstatens permanenta representation. Den nationelle åklagaren skall, inom ramen för sitt lands nationella lagstiftning, bidra till behövlig samordning mellan de nationella åklagarmyndigheterna, arbeta för att underlätta samarbetet beträffande gränsöverskridande brottslighet och bistå medlemsstaterna med råd beträffande arbetet med att inrätta Eurojust.

Vid sidan av detta har Tyskland lagt fram ett förslag till utkast om rådsbeslut om inrättande av en s.k. Eurojust-grupp. Detta förslag är mindre långtgående. Eurojusts uppgift skall enligt förslaget vara att stödja förundersökningar när det gäller allvarliga brott, för vars beivrande

rättslig hjälp kan krävas och när det gäller brott mot EU:s finansiella intressen. Förslagen behandlas i en arbetsgrupp inom EU.

Utlämning

Internationella överenskommelser om utlämning utgör ett viktigt inslag i det straffrättsliga samarbetet. Den centrala överenskommelsen på utlämningsområdet är Europarådskonventionen om utlämning från 1957. För svensk del finns en lång tradition av samarbete på utlämningsrättens område inom Norden, där reglerna för utlämning varit mer liberala än i utomnordiska förhållanden. Erfarenheterna av detta samarbete är goda. Det finns nu starka skäl att vidareutveckla det europeiska samarbetet i utlämningsfrågor i den riktning som sedan länge gäller mellan de nordiska länderna.

Inom EU:s s.k. tredje pelare har bl.a. utarbetats 1996 års konvention om utlämning mellan EU:s medlemsstater. Konventionen har till syfte att sänka de krav och förenkla de förfaranden som hittills gällt i det europeiska utlämningsarbetet. En medlemsstat skall som regel inte kunna vägra utlämning med hänvisning till att t.ex. den som begärs utlämnad är det landets medborgare, att det aktuella brottet är preskriberat enligt det landets lagar eller att brottet är politiskt. Flertalet av konventionens bestämmelser innehåller dock undantag eller reservationsmöjligheter.

I departementspromemorian Sveriges tillträde till 1996 års EU-konvention om utlämning (Ds 2000:3) föreslås att Sverige skall tillträda konventionen. Promemorian behandlar även Schengenkonventionens utlämningsbestämmelser. Enligt förslaget skall Sverige tillträda konventionen med förbehåll bl.a. för att utlämning av svensk medborgare endast får ske under vissa angivna förutsättningar och i förening med vissa villkor. Det lagförslag som presenteras i promemorian innebär att utlämning inom EU skall kunna ske för mindre allvarliga brott än vad som är möjligt i dag. Vidare föreslås bl.a. att utlämning inom EU inte får vägras endast av den anledningen att brottet är preskriberat enligt svensk lag eller att det rör sig om ett politiskt brott, såvida inte den som begärs utlämnad är svensk medborgare. Förslaget, som har remitterats, föreslås träda i kraft den 1 juli 2001. Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Europol

Arbetet vid den Europeiska polisbyrån Europol, som inledde sin verksamhet den 1 juli 1999, präglas för närvarande av övergången från strategisk till operativ inriktning. Europol och flera medlemsländer, däribland Sverige, har deltagit i ett flertal framgångsrika operationer, som bl.a. rört stora mängder narkotika, människohandel och stulna fordon. I detta samarbete spelar medlemsländernas sambandsmän en mycket viktig roll. För att ytterligare underlätta informationsutbytet mellan medlemsländerna har ett datoriserat system som tillåter inmatning, tillgång och analys av uppgifter byggts upp. Systemet består av ett informations-

system, ett analysystem samt ett indexsystem. De två sistnämnda har tagits i bruk, medan informationssystemet alltjämt är under uppbyggnad. Vidare pågår arbete med att genomföra de möjligheter till samarbete som Amsterdamfördraget erbjuder. Det rör sig främst om att göra det möjligt för Europol att delta i en stödjande funktion i gemensamma utredningsgrupper och att anmoda medlemsländernas behöriga myndigheter att genomföra och samordna utredningar i särskilda fall. Genom ett rådsbeslut i mars 2000 har Europolis direktör bemyndigats att inleda förhandlingar om avtal med tredje länder och organ utan anknytning till EU. Förhandlingar med kandidatländerna, partnerländerna i Schengensamarbetet (Island och Norge), Schweiz samt Interpol skall prioriteras och förberedelser för att ingå sådana avtal pågår inom Europol.

Vid rådsmötet den 28 september 2000 nåddes politisk enighet om att utvidga Europolis mandat till penningtvätt i allmänhet, oberoende av vilket typ av brott som vinningen av penningtvätt härrör från.

Skyddet av gemenskapernas finansiella intressen

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

Sverige var bland de länder som först tillträdde EU:s bedrägerikonvention och införde nya straffbestämmelser för bedrägerier som riktar sig mot EU:s bidrags- och förmånssystem. Sålunda infördes den 1 juli 1999 ett nytt brott i brottsbalken, subventionsmissbruk. I syfte att skapa ett administrativt samordningsorgan mellan de myndigheter och departement som ansvarar för EU-medel inrättade regeringen våren 1996 en särskild kommitté, EU-bedrägeridelegationen. Delegationens uppgift har varit att se till att EU:s medel används korrekt, kostnadseffektivt och säkert i Sverige samt att åtgärder vidtas vid misstanke om felaktig användning av medlen. Delegationens uppgifter har i år övertagits av Ekobrottsmyndigheten.

Skattefusk och skatteflykt

En ad hoc-grupp på hög nivå för frågor som rör skattefusk inrättades efter beslut av rådet för ekonomiska och finansiella frågor i maj 1999 och fick sitt mandat av Coreper i september samma år. Gruppen har sammanträtt vid åtta tillfällen under hösten 1999 och våren 2000. I gruppens arbete har kartlagts svagheter i nuvarande ordning för bekämpning av skattebedrägerier inom områdena gemenskapslagstiftning och nationell lagstiftning, administrativt samarbete och kontrollsystem. Kartläggningen har omfattat såväl direkta som indirekta skatter. Arbetet har utmynnat i ett antal rekommendationer om åtgärder som bör vidtas av medlemsstaterna respektive på gemenskapsnivå. Rekommendationerna är

delvis mycket allmänt hållna, vilket avspeglar att det på en del punkter varit svårt att nå enighet. Exempel på de rekommendationer man kunnat enas om är att förstärka medlemsstaternas förvaltningar vad gäller administrativt samarbete och främja en gemenskapskultur inom förvaltningarna samt att se över de bestämmelser i gemenskapslagstiftningen som fördröjer eller begränsar möjligheterna till informationsutbyte och sätta tidsgränser inom vilka en begäran om information skall besvaras. Rådet för ekonomiska och finansiella frågor godkände rapporten den 5 juni. Omfattningen av och formerna för fortsatt arbete på gemenskapsnivå har inte diskuterats. Det kan dock noteras att Frankrike uttalat sig för ett fortsatt arbete. Klart är också att kommissionen, troligen under hösten 2000, kommer att lägga fram förslag till ändringar i reglerna om kontroll-samarbete på mervärdesskatteområdet, i linje med gruppens rekommendationer.

Justitie- och finansministrarnas möte i Luxemburg den 17 oktober 2000

Ett år efter toppmötet i Tammerfors träffades EU:s justitie- och finansministrar i Luxemburg för att följa upp och utvärdera de åtgärder EU vidtagit för att bekämpa ekonomisk brottslighet och penningtvätt samt ge riktlinjer för det fortsatta arbetet. Vid mötet antogs ett antal slutsatser som skall styra det fortsatta arbetet. I dessa anges att arbetet bör inriktas på att medlemsstaterna fullt ut genomför bestämmelserna i penningtvättdirektivet, Europarådets förverkandekonvention från 1990 samt rekommendationerna från FATF. Medlemsstaterna skall genomföra de åtgärder som FATF beslutar vidta mot de länder och territorier som inte fullt ut deltar i den internationella kampen mot penningtvätt. Vidare gavs kommissionen mandat att fortsätta sin analys av medlemsstaternas företagslagstiftning och uppmanades att före juni 2001 fastställa vilka åtgärder som kan lösa de problem i kampen mot penningtvätt som orsakas bl.a. av skalbolag och regler som tillåter anonymt ägande av företag. Av slutsatserna framgår också följande. Rättslig hjälp i brottsundersökningar skall inte kunna vägras under hänvisning till att det rör sig om ett skattebrott eller att omständigheten är föremål för banksekretess. Antagande av konventionen om förbättrad ömsesidig rättslig hjälp i brottmål bör därför prioriteras. Ministrarna ställde sig också positiva till principen om ett framtida instrument för ömsesidigt erkännande av beslut om frysning av tillgångar och eventuellt bevismaterial. Därutöver framhöll ministrarna bl.a. att särskild uppmärksamhet bör ägnas åt åtgärder för att bekämpa missbruk av ny informations- och kommunikationsteknik, särskilt Internet och elektroniska pengar.

FN-konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet

På rekommendation av Förenta nationernas straffrättsliga kommission samt Ekonomiska och sociala rådet antog generalförsamlingen i december 1998 en resolution genom vilken upprättades en ad hoc-kommitté för utarbetande av en internationell konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet jämte vissa tilläggsprotokoll. Generalförsamlingen begärde i en resolution i december 1999 att kommittén skulle intensifiera sitt arbete för att kunna avsluta förhandlingarna före utgången av år 2000. Det föreliggande utkastet till konvention innefattar bl.a. bestämmelser om kriminalisering av deltagande i en organisation som sysslar med brottslig verksamhet, penningtvätt, korruption, övergrepp i rättsak samt våld och hot mot tjänstemän. Vidare ingår regler om ansvar för juridiska personer, förverkande, jurisdiktion, utlämning, internationell rättslig hjälp, utredningsmetoder och övrig samverkan. Enligt den planering som nu föreligger skall generalförsamlingen behandla frågan om antagande av resolutionen i början av november 2000. En undertecknandeceremoni kommer sedan att äga rum i Palermo, Italien, den 11-16 december 2000.

Financial Action Task Force on money laundering

I juni år 2000 antogs Argentina, Brasilien och Mexico som medlemmar i arbetsgruppen Financial Action Task Force on money laundering (FATF). Därmed deltar 29 länder, bl.a. samtliga EU-medlemmar, fullt ut i FATF:s arbete.

FATF:s arbete har under det senaste året i hög grad koncentrerats på att identifiera rättssystem som inte har tillfredsställande lagstiftning för att bekämpa penningtvätt, eller som annars inte deltar i den internationella kampen mot penningtvätt. I detta syfte har 29 rättssystem bedömts med utgångspunkt i 25 kriterier, vilka FATF lagt fast för att bedöma om ett rättssystem skall anses vara samarbetsovilligt eller inte. FATF har därvid bedömt att Bahamas, Caymanöarna, Cooköarna, Dominikanska Republiken, Israel, Libanon, Lichtenstein, Marshallöarna, Nauru, Niue, Panama, Filippinerna, Ryssland, St. Kitts och Nevis samt St. Vincent och Grenada har sådana brister i sin penningtvättsbekämpning att områdena tills vidare skall anses som samarbetsovilliga. FATF anser att banker och andra finansiella institut i FATF-länderna bör granska transaktioner och affärsupplägg som härrör från dessa områden med särskild uppmärksamhet. FATF avser att föra en dialog med områdena. FATF-länder skall bistå med expertis för att påverka de samarbetsovilliga områdena att förbättra sin penningtvättsbekämpning. FATF:s arbete med samarbetsovilliga områden kommer att fortsätta även i övrigt genom att nya rättssystem granskas och förmås förbättra sin penningtvättsbekämpning.

Österrike har ett system med anonyma bankkonton. FATF har under flera år krävt att detta system skall avskaffas eftersom det möjliggör penningtvätt. I februari 2000 beslutade FATF att Österrike skulle

uteslutas från FATF såvida landet inte upphäver systemet med anonyma bankkonton. Österrike har nu vidtagit sådana åtgärder och därmed undvikit att uteslutas.

Sverige har under det senaste året varit ordförande i FATF:s ad hoc-grupp för Central- och Östeuropa. Gruppen har till uppgift att utgöra en kommunikationslänk mellan FATF, EU-kommissionen, Europarådet och FN. Gruppen skall stödja det arbete som görs av Europarådets expertkommitté för utvärdering av åtgärder i syfte att bekämpa penningtvätt (PC-REV) samt överväga vilka åtgärder som FATF kan vidta för att underlätta pågående arbete som syftar till att bekämpa penningtvätt i Central- och Östeuropa. I uppgifterna ligger även att hålla FATF underrättat om pågående tekniskt bistånd och utbildningsprogram i området. Gruppen skall om möjligt identifiera tänkbara nya FATF-medlemmar i området.

Korruption

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

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

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

Den 4 november 1999 öppnades för undertecknande en Europaråds-konvention om civilrättsliga åtgärder mot korruption. Sverige undertecknade konventionen i juni 2000. En promemoria med förslag till nödvändiga ställningstaganden kommer att upprättas under hösten 2000. Den svenska lagstiftningen mot korruption utvärderades i förhållande till OECD-konventionen i oktober 1999. Sverige bedömdes uppfylla konventionens åtaganden. Sverige deltar vidare aktivt i Europarådets uppföljningsmekanism, GRECO — Group of States against Corroption. En första utvärdering av den svenska lagstiftningen kommer att ske under innevarande år.

Sverige deltar aktivt i det internationella arbetet. Den svenska lagstiftningen är redan relativt långtgående, både vad gäller de gärningar

som är kriminaliserade och den internationella räckvidden. Inte minst för att skapa likvärdiga förutsättningar för svenskt näringsliv ligger det i svenskt intresse att så många länder som möjligt åtar sig att bredda sina regelverk.

Sveriges utvecklingssamarbete på rättsområdet med Central- och Östeuropa

Regeringen har verkat för utvecklingssamarbete på rättsområdet med länderna i Central- och Östeuropa alltsedan frigörelsen från det sovjetiska samhällssystemet inleddes i slutet på 1980-talet. En utveckling mot stabil demokrati och fungerande social marknadsekonomi kan inte realiserats utan en väl fungerande rättslig infrastruktur och ett effektivt rättsväsende.

Sveriges grannländer Estland, Lettland, Litauen och Polen har under det senaste decenniet genomgått stora förändringar. Samtliga dessa länder förhandlar nu om medlemskap i EU. Men oaktat demokratiska styrelse-skick och dynamiska marknadsekonomier har samtliga kandidatländer alljämt mycket kvar att göra för att svara upp till de krav som ett EU-medlemskap ställer på ett effektivt rättsväsende.

I samband med att medlemskapsförhandlingar inleddes föreslog regeringen och beslutade riksdagen våren 1998 ett nytt program för utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa för åren 1999 - 2001 (prop. 1997/98:70, bet. 1997/98:U12, rskr. 1997/98:244). De svenska insatserna skall inriktas på att underlätta den förestående EU-utvidgningen och särskilt bidra till att Estland, Lettland, Litauen och Polen blir medlemmar i EU. Även insatser som bidrar till att Ryssland och Ukraina integreras närmare i de europeiska samarbetsstrukturerna är aktuella.

Med inriktningen på stöd för EU-medlemskap har rättsområdet blivit ett prioriterat nyckelområde i det svenska utvecklingssamarbetet. Medlemskap i EU ställer, vilket regeringen framhållit, höga krav på en väl fungerande rättslig infrastruktur.

För att åstadkomma den intensifiering av utvecklingssamarbetet på rättsområdet som förutsatts har det etablerats nya former för samverkan mellan rättsväsendets myndigheter, som genomförare av insatserna, och Sida, som hanterar anslagen för utvecklingssamarbetet. Hösten 1998 bildades en styrgrupp i vilken deltar företrädare för Domstolsverket, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen, BRÅ, Ekobrottsmyndigheten och Sida samt Regeringskansliet genom Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet.

Till grund för samarbetet med de baltiska länderna ligger avtal som regeringen ingått genom justitieministern. Svenska experter och rådgivare bidrar till reformer av de baltiska rättsväsendena. Det handlar om att identifiera kritiska frågor, finna lösningar på dem men också om att delta vid genomförandet av de åtgärder som beslutas. De svenska och baltiska justitie- och inrikesministrarna ser årligen över samarbetet och ger riktlinjer för dess fortsättning.

Insatserna bidrar till det allmänna stärkandet av de baltiska staternas rättsväsenden som krävs bland annat för att upprätthålla EU:s gemensamma regelverk och för att kunna delta effektivt i det europeiska

samarbetet i rättsliga och inrikes frågor. Detta gäller inte minst samarbetet för att bekämpa ekonomisk brottslighet. Därtill deltar Riksåklagaren, Ekobrottsmyndigheten och Rikspolisstyrelsen i ett samarbete med sina baltiska motsvarigheter som är riktat särskilt mot ekonomisk brottslighet.

Aktionsgruppen mot organiserad brottslighet i Östersjöområdet

För ett framgångsrikt arbete i kampen mot den organiserade brottsligheten i Östersjöområdet är det angeläget att Sverige bidrar till att utveckla förmågan hos polisen och andra brottsbekämpande myndigheter i dessa länder och att detta sker inom flera områden och fora. Regeringen har slagit fast att en väsentlig uppgift i detta sammanhang är att utveckla det praktiska och operativa samarbetet mellan berörda myndigheter.

Aktionsgruppen mot organiserad brottslighet i Östersjöområdet, som tillsattes efter beslut av Östersjöländernas regeringschefer vid ett toppmöte i Visby i maj 1996, spelar här en betydande roll.

Aktionsgruppen, som har till uppgift att utarbeta åtgärder och omedelbart påbörja genomförandet av dessa och andra konkreta förslag för att förstärka det regionala samarbetet på området, överlämnade sin andra rapport till regeringscheferna vid Östersjötoppmötet i Kolding i April 2000. Aktionsgruppen fick då ett förlängt mandat till och med år 2004. Sverige fortsätter som ordförande år 2000 ut då Danmark tar över ordförandeskapet under två år. Arbetet delas in i de fyra huvudområdena: ökat och förbättrat informationsutbyte, gemensamma operationer och andra operativa åtgärder, rättsligt samarbete och utredningar samt utbildning och annat samarbete.

Arbetet vad gäller ekonomisk brottslighet har inriktats på operativa åtgärder mot smuggling av högbeskattade varor, kontrollaktioner vad gäller penningtvätt, korruptionsbekämpning och samarbete mellan skatteförvaltningarna. Det har lett till att cigarettsmugglingen minskat. Särskilt gäller detta Danmark där officiella uppgifter visar en minskning med upp till 50 procent. Samtidigt har en större kontrollaktion vad gäller stora summor av transporterade kontanter genomförts som gav en god överblick över flödet av kontanter i regionen. Ytterligare liknande åtgärder planeras. Den tidigare antagna manualen för samarbete i penningtvätsfrågor uppdaterades i maj 2000. I mars 2000 antogs en lägesrapport om korruption i Östersjöområdet. Rapporten, som finns tillgänglig via Aktionsgruppens hemsida (www.taskforce.gov.se), behandlar brottsstatistik (besticknings- och mutbrott) för respektive land under 1998 och 1999. I rapporten beskrivs nationella program mot korruption, görs en beskrivning av respektive lands lagstiftning på området och ges en lägesrapport vad gäller ratifikationer av relevanta internationella rättsinstrument på området. I rapporten presenteras också vad olika internationella organisationer uttalat om korruptionsläget i respektive land. Beslut har fattats att en liknande och utvecklad rapport skall publiceras årligen av Aktionsgruppen. I sammanhanget kan noteras att i samband med olika operationer, genomförda inom ramen för Aktionsgruppen, har totalt ett tiotal polis- och tulltjänstemän anhållits misstänkta för korruptionsbrott.

Generaldirektörerna för skatteförvaltningarna i Östersjöområdet sammanträdde senast i december 1999 och möts på nytt i oktober 2000. Det löpande samarbetet äger rum i två expertgrupper och har inriktats på förutsättningarna för samarbete mellan länderna bl.a. vad avser skattekontroll.

Nordiskt samarbete

De nordiska justitieministrarna antog år 1996 ett samarbetsprogram som anger riktlinjerna för hur lagstiftningssamarbetet i Norden skall bedrivas. Som ett komplement till samarbetsprogrammet antar justitieministrarna årliga handlingsplaner som fastställer vilka sakområden som skall vara föremål för särskilda initiativ och vilka som är föremål för ett mer kontinuerligt samarbete. Vid ett möte i Illusat på Grönland i juni i år antog justitieministrarna, under danskt ordförandeskap, handlingsplanen för arbetsåret 2000/2001. Den nordiska ämbetsmannakommittén för lagstiftningsfrågor (NÄL) ansvarar bl.a. för uppföljningen av justitieministrarnas handlingsplan.

Ekonomisk brottslighet hör till de frågor som är föremål för det kontinuerliga samarbetet. En grupp nordiska tjänstemän har anmodats att överväga om det finns behov av ett särskilt nordiskt samarbete för bekämpandet av ekonomisk brottslighet och att undersöka möjligheterna till att utarbeta en översikt över särskilda problemområden och initiativ. Bland annat har en inventering av de enskilda nordiska ländernas lagstiftning om penningtvätt gjorts samt utarbetats en rapport angående allvarlig mc-kriminalitet. Det pågår också en löpande informationsutväxling om nationella initiativ på ekobrottsområdet liksom ett kontinuerligt samarbete mellan de ekobrottsbekämpande myndigheterna, bl.a. anordnas en årlig konferens om ekonomisk brottslighet.

Datorrelaterad brottslighet

Utvecklingen inom IT-området erbjuder stora möjligheter. Den medför dock också att de rättsvårdande och brottsbekämpande myndigheterna möter nya företeelser, för vilka lagstiftningen inte är skriven och heller inte i alla situationer möjlig att tillämpa. Ett exempel på detta är urkundsbroten, som inte har någon motsvarighet i den digitala miljön. Ett annat exempel är de ökade möjligheter som internationella nätverk erbjuder att kommunicera snabbt och på olika sätt mellan olika länder och också att begå brott på distans. De traditionella medlen för rättsligt samarbete mellan olika länder är inte anpassade till de möjligheter som den nya tekniken innehåller. Dessa och andra problem har uppmärksamats både nationellt och internationellt i olika sammanhang. Inom ramen för Europarådet arbetar sedan drygt tre år en expertkommitté, PC-CY, med att upprätta en konvention som skall behandla straff- och straffprocessrättsliga frågor beträffande datorrelaterad brottslighet. Konventionsarbetet omfattar en mängd olika frågeställningar bl.a. frågor om materiell straffrätt, straffprocessrätt, jurisdiktion och internationellt samarbete. Vid det europeiska justitieministermötet i London i juni 2000

antogs en resolution om bekämpande av IT-relaterad brottslighet (Resolution No. 3 on the fight against cyber-crime). Justitieministrarna uttalade ännu en gång sitt stöd för det av expertkommittén bedrivna arbetet. Vikten av internationellt samarbete underströks. Konventionen kommer om allt går enligt planerna att kunna färdigställas under år 2000.

Tullsamarbete

Regeringen har under våren presenterat en proposition om internationellt tullsamarbete (prop.1999/2000:122). Förslagen grundar sig på departementspromemorian Internationellt tullsamarbete (Ds 2000:2). I propositionen föreslås att riksdagen skall godkänna Sveriges tillträde till konventionen upprättad på grundval av artikel K 3 i fördraget om Europeiska unionen om ömsesidigt bistånd och samarbete mellan tullförvaltningar inom EU:s medlemsstater (tullsamarbetskonventionen). Konventionen reglerar överträdelse av nationella restriktioner och kompletterar rådets förordning (EG) nr 515/97 om ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter och om samarbete mellan dessa och kommissionen för att säkerställa en korrekt tillämpning av gemenskapens tull- och jordbrukslagstiftning. I propositionen lämnas vidare förslag till en ny lag om internationellt tullsamarbete. Lagen, som skall vara tillämplig på allt internationellt tullsamarbete där Tullverket eller andra svenska myndigheter medverkar, skall ge den rättsliga grunden för tullmyndigheterna att fullgöra det samarbete med andra staters tullmyndigheter som Sverige åtagit sig i internationella överenskommelser. I lagförslaget har de nu gällande bestämmelserna om internationellt tullsamarbete tagits in. Därutöver innehåller lagen nya bestämmelser inom områden som i dag inte är reglerade, i syfte att genomföra tullsamarbetskonventionen. Det gäller bland annat regler om gränsöverskridande samarbetsformer som omfattar myndighetsutövning av utländska tjänstemän på svenskt territorium. Lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2001.

Inom EU har en rad för tullmyndigheterna gemensamma operationer genomförts, däribland Operation Money Penny som syftade till att fastställa i vilken omfattning personer för med sig kontanter och motsvarande betalningsmedel över gränserna mellan EU:s medlemsstater och över unionens yttre gränser samt till att undersöka möjligheterna att förbättra bekämpningen av penningtvätt. En liknande operation (Operation Goldfinger) har utförts inom ramen för samarbetet i Aktionsgruppen mot organiserad brottslighet i Östersjöområdet.

Några huvudpunkter:

- Antalet anmälningar om brott mot miljön har ökat påtagligt.
- Den 1 januari 2000 inrättades en ny organisation för bekämpning av brott mot miljön.
- Från och med september 2000 finns det 16 specialiståklagare vid åklagarmyndigheterna i landet.
- Riksåklagaren har tagit initiativ till bildandet av ett nytt miljöbrottsråd.
- Tillämpningen av miljöbalken utvärderas och sanktionssystemet ses över.

Regeringens strategi för bekämpning av miljöbrott

I samband med behandlingen av budgetpropositionen för år 1998 gav riksdagen som sin mening till känna att regeringen borde utarbeta och under år 1998 redovisa en strategi för att förebygga och bekämpa miljöbrott (bet. 1997/98:JuU1).

I regeringens strategi för samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten slås fast att begreppet ekonomisk brottslighet också innefattar miljöbrott (skr. 1994/95:217 s. 6).

I 1998 års lägesrapport om den ekonomiska brottsligheten presenterade regeringen en strategi för bekämpning av miljöbrott som innebar en precisering och en vidareutveckling av ekobrottsstrategin inom miljöbrottsområdet. I strategin konstateras att miljöbrottsbekämpningen kan och bör utvecklas i flera viktiga avseenden. Målet är att minska miljöbrottsligheten genom skärpt lagstiftning, bättre samordning och samarbete, kompetenshöjning och effektivare organisation. Miljöbrottsbekämpning skall vara en prioriterad verksamhet för polis och åklagare. Det förebyggande arbetet skall bli effektivare och risken för upptäckt skall öka. Begångna brott skall utredas och lagföras betydligt snabbare och i långt större utsträckning än tidigare. En viktig förutsättning för en effektivare miljöbrottsbekämpning är att berörda myndigheter – främst miljö- och hälsoskyddsnämnder, länsstyrelser och andra tillsynsmyndigheter samt polis och åklagare – samordnar sitt arbete och samarbetar när det gäller exempelvis strategiska frågor, konkreta ärenden, arbetsmetoder och kompetens. Ett mycket viktigt inslag i effektiviseringen av miljöbrottsbekämpningen är att målmedvetet utveckla kompetens och rutiner när det gäller anmälan av misstänkt miljöbrottslighet.

Brottsutvecklingen

Antalet anmälningar om miljöbrott ökade påtagligt under hösten 1999. Riksåklagaren bedömer att utvecklingen med en ökad ärendetillströmning kommer att fortsätta under år 2000. Under det första halvåret 2000 inkom 1 504 misstankar om brott mot miljöbalken och lagen om

åtgärder mot förorening från fartyg. Flertalet av anmälningarna avser miljöbrott enligt 29 kap. 1 - 4 §§ miljöbalken. Detta innebär enligt Riksåklagaren att de flesta av anmälningarna om miljöbrott är kvalificerade och inte helt enkla att utreda.

Det är enligt Riksåklagaren inte möjligt att med ledning av siffrorna göra någon säker bedömning av om det stora inflödet av anmälningar beror på att antalet brott ökat i motsvarande mån eller om ökningen beror på andra omständigheter. Med hänvisning bl.a. till att ökningen i tid sammanfaller med den nya miljöbrottsorganisationens verksamhet och att tillsynsmyndigheterna inte rapporterat en ökning av konkreta problem inom sitt område, anser Riksåklagaren att mycket pekar på att orsaken snarare är en ökad benägenhet att anmäla brott än en reell ökning av antalet brott. Riksåklagaren gör den sammanfattande bedömningen att det inte finns något som tyder på att anmälningsflödet skulle minska under överskådlig tid.

Miljöbalken

Miljöbalken som trädde i kraft den 1 januari 1999 utgör en samordnad, skärpt och breddad miljölagstiftning för hållbar utveckling. Den innehåller de centrala bestämmelserna om miljöbrott och andra straffrättsliga regler inom miljöområdet. Miljöbalken innehåller också ett administrativt sanktionssystem med miljöstraffavgifter. Efter miljöbalkens ikraftträdande har tyngdpunkten i kampen mot miljöbrotten allt mer hamnat på det förebyggande arbetet. I detta sammanhang är tillsynsarbetet av central betydelse. Införandet av miljöbalken innebär att tillsynen över att miljölagstiftningen efterlevs, samordnas och skärps. Genom miljöbalken har kommunerna fått ökad betydelse som lokala tillsynsorgan där länsstyrelsen på regional nivå utövar s.k. tillsynsvägledning och uppsikt i förhållande till den kommunala tillsynen. Länsstyrelsen utövar också operativ tillsyn för vissa tillsynsobjekt på regional nivå. På nationell nivå har Naturvårdsverket det övergripande ansvaret för tillsynen enligt miljöbalken. Inom Naturvårdsverkets organisation har inrättats ett tillsyns- och föreskriftsråd som bl.a. har till uppgift att vara ett samrådsorgan för myndigheternas arbete i frågor som rör tillsyn och föreskrifter. Miljöbalken utgör grunden för det fortsatta miljöarbetet. Att förebygga och bekämpa miljöbrott är en viktig del i detta arbete. Det gäller för myndigheter och andra att tillämpa lagstiftningen effektivt.

Tillämpningen av miljöbalken utvärderas

I enlighet med vad som aviserades i miljöbalkspropositionen (prop. 1997/98:45) har regeringen i december 1999 tillsatt en kommitté som givits i uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och överväga vilka reformbehov som kan finnas framöver (dir. 1999:109). Kommittén, som tagit namnet Miljöbalkskommittén, skall bl.a. ägna särskild uppmärksamhet åt tillsynens och miljöstraffsystemets effektivitet samt utformningen av bestämmelserna om miljöbrott m.m. i 29 kap. miljöbalken. Kommittén skall därvid överväga behovet av åtgärder som

kan behövas för att åstadkomma ett effektivt och rättvist sanktionssystem. Slutbetänkande skall redovisas senast den 31 december 2003. Dessförinnan skall kommittén lämna två delbetänkanden, det första nu vid årsskiftet och nästa senast den 1 juli 2002.

Tillsynen

En väl fungerande tillsyn är av avgörande betydelse i miljöbrottsarbetet, såväl för den förebyggande som för den brottsbeivrande verksamheten. Under året har därför tillsynen varit föremål för särskild uppmärksamhet och skilda aktiviteter har ägt rum. Till en början kan nämnas att Tillsyns- och föreskriftsrådet ägnade millenniets första seminarium åt just ämnet miljöbrott och tillsyn. Seminariet samlade deltagare från bl.a. statliga och kommunala tillsynsmyndigheter, polis- och åklagarmyndigheter och domstolar. Vid seminariet betonades vikten av samordning mellan tillsyn och miljöbrottsbekämpning. Även Naturvårdsverkets tidskrift Tillsynsnytt, som ges ut inom ramen för Naturvårdsverkets tillsynsvägledning enligt miljöbalken, ägnade millenniets första utgåva åt miljöbrottsbekämpning.

Utöver den uppföljning av tillsynens effektivitet som sker inom ramen för Miljöbalkskommitténs arbete har regeringen gett Naturvårdsverket i uppdrag att bl.a. analysera effekterna för tillsynen över främst miljöfarliga verksamheter, av de kombinationer av uppgifter för nämnder och förvaltningar som nu finns. I uppdraget ingår att peka på alternativa lösningar för det fall det förekommer sådana organisatoriska kombinationer som är ägnade att försvåra en effektiv tillsyn eller att minska förtroendet för tillsynsverksamheten.

Miljösanktionsavgifter

Den nya administrativa sanktionen, benämnd miljösanktionsavgift, som infördes genom miljöbalken bygger i princip på strikt ansvar. Det räcker således med att konstatera att en överträdelse har skett för att tillsynsmyndigheten – i de flesta fall länsstyrelse eller kommunal nämnd för miljö- och hälsoskydd – skall kunna besluta om miljösanktionsavgift. Regeringen har i förordningen (1998:950) om miljösanktionsavgifter bestämt att miljösanktionsavgift skall tas ut för de överträdelser och med de belopp som anges i en bilaga till förordningen. Tillsynsmyndigheten skall därigenom kunna begränsa sin prövning till frågan om en sådan överträdelse som anges i bilagan ägt rum, och om så är fallet, besluta om miljösanktionsavgift. Det första årets erfarenheter tyder dock på att tillsynsmyndigheterna varit försiktiga med att utnyttja den nya sanktionsformen som ett verktyg i tillsynsarbetet. Miljöbalkskommittén har som nyss nämnts i uppdrag att utvärdera effektiviteten hos det nya sanktionssystemet. I uppdraget ingår att se på samspelet mellan tillsynsreglerna, sanktionsavgifterna och de straffrättsliga reglerna samt föreslå de ändringar av regelverket som kan behövas.

Som nämndes senast i föregående års lägesrapport har Sverige medverkat vid utarbetandet av en Europarådskonvention om straffrättsligt skydd av miljön. Konventionen, som ställer krav på kriminalisering av vissa gärningar med miljöpåverkan, antogs av Ministerkommittén den 4 november 1998 och undertecknades av Sverige samma dag. Avsikten är att konventionen skall underställas riksdagen för godkännande under innevarande riksmöte. I sammanhanget finns också anledning att nämna det samarbete som sker inom ramen för EU:s tredje pelare. I rådsarbetsgruppen Materiell straffrätt har under år 1999 och 2000 diskuterats ett danskt förslag till rambeslut om straffrättsligt skydd av miljön som ett komplement till och en förstärkning av Europarådets konvention. Sverige kommer under sitt ordförandeskap i EU ge arbetet med förslaget hög prioritet.

Den nya organisation för bekämpning av brott mot miljön

Den 1 januari 2000 inrättade Riksåklagaren i samverkan med Rikspolisstyrelsen på regeringens uppdrag en ny och flexibel organisation för bekämpning av brotten mot miljön. Åklagare och poliser med specialistkompetens skall handlägga miljöbrottsärendena. En enhet hos Riksåklagaren har ett nationellt ansvar för miljöbrottsbekämpningen. Enheten biträder också andra åklagarmyndigheter vid handläggningen av komplicerade ärenden om brott mot miljön. Enheten, som leds av en överåklagare, är samlokaliserad med Rikskriminalpolisens miljöbrottsrotel. Den centrala enheten har i första hand i uppgift att direkt under Riksåklagaren svara för

- nationell samordning av miljöbrottsbekämpningen, inklusive kontakter med centrala samverkande myndigheter och organisationer,
- planering, uppföljning och analys av åklagarväsendets insatser,
- rättslig uppföljning och utveckling av miljöbrottsområdet,
- samverkan med Rikskriminalens miljöbrottsrotel,
- internationella kontakter på miljöbrottsområdet,
- metodutveckling,
- informationsinsatser och andra samhällskontakter rörande miljöbrottsbekämpning,
- kompetensutveckling inom miljöbrottsbekämpningen för åklagare,
- målhantering enligt Riksåklagarens bestämmande och
- medverkan i arbetet avseende resultatredovisning, årsredovisning och budgetunderlag rörande miljöbrottsbekämpningen.

Samtliga tjänster för miljöåklagare har tillsatts på såväl central som lokal nivå. Från och med september 2000 finns det 16 specialiståklagare på åklagarmyndigheterna i landet. Under våren år 2000 genomfördes en omfattande och avancerad miljöutbildning för åklagare och poliser som skall hantera miljöbrottsärenden. Fortsatt kompetensutveckling planeras inom ramen för Riksåklagarens specialistutbildning bl.a. en kurs avseende olagliga utsläpp från fartyg.

Det pågår ett arbete för att utveckla nya och mera effektiva arbetsmetoder och arbetsformer inom miljöbrottsbekämpningen. Samverkan

mellan polis, åklagare och tillsynsmyndigheter skall förbättras. Lokala samverkansgrupper har etablerats på många håll i landet. Enligt Riksåklagaren finns det goda förutsättningar att väsentligt minska brotten mot miljön bl.a. genom förbättrade arbetsmetoder. Riksåklagaren framhåller samtidigt att det är av stor vikt att polisen organiserar och prioriterar sin verksamhet på ett sätt som skapar rimliga förutsättningar för åklagare och polis att effektivt kunna utreda brott mot miljön.

I motsats till vad som är fallet beträffande andra brott har i princip samtliga miljöbrottsanmälningar gått direkt till åklagare för bedömning. Under första halvan av år 2000 avslutades 474 brottsmisstankar. Lagföringsprocenten var 52 procent. Sammanlagt fanns det per den 30 juni i år 1 492 misstankar om brott mot miljön i balans hos åklagarna. När det gäller utvecklingen saknas ännu så länge jämförande statistik på miljöbrottsområdet.

Miljöbrottsråd

Efter ett initiativ av Riksåklagaren har under våren 2000 bildats ett miljöbrottsråd med företrädare för samtliga centrala myndigheter som arbetar inom området. Rådet har hittills haft två sammanträden. I rådet ingår bl.a. Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Kustbevakningen, Tullverket, Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen. Rådet har till uppgift att följa utvecklingen av miljöbrottsligheten, att tidigt uppmärksamma nya inslag i denna brottslighet och att vara ett forum för överläggningar som rör samordning av myndigheternas verksamhet inom miljöbrottsområdet. Vid behov kan även andra intressenter, t.ex. organisationer, ingå i Miljöbrottsrådet. En av tankarna bakom tillskapandet av rådet har varit att de myndigheter som har ansvaret för tillsynsvägledningen är bäst skickade att definiera överträdelser på miljöbrottsområdet och på det viset medverka i bedömningen av vilka miljöhotande företeelser som för tillfället bör prioriteras. En expertgrupp bereder rådets frågor och sammanträden. Initiativ har tagits till bildande av ett antal undergrupper med experter på vissa särskilt viktiga områden.

Regeringens myndighetsgemensamma mål och riktlinjer

Som tidigare nämnts omfattar målen och riktlinjerna för åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten även miljöbrott. I målen och riktlinjerna för år 2000 betonas att en viktig förutsättning för en effektiv miljöbrottsbekämpning är att berörda myndigheter – främst miljö- och hälsoskyddsnämnder, länsstyrelser och andra tillsynsmyndigheter samt polis och åklagare – samordnar sitt arbete och samarbetar när det gäller exempelvis strategiska frågor, konkreta ärenden, arbetsmetoder och kompetens. Vidare att ett mycket viktigt inslag i effektiviseringen av miljöbrottsbekämpningen är att målmedvetet utveckla kompetens och rutiner när det gäller anmälan av misstänkt miljöbrottslighet. Det framhålls också att av särskild betydelse för miljöbrottsbekämpningen är att kunskap om reglerna förs ut till verksamhetsutövarna och att

informations- och utbildningsinsatser därför är en viktig myndighetsuppgift i sammanhanget.

Skr. 2000/01:25

Åtgärder mot förorening från fartyg

Länderna runt Östersjön enades 1996 om en gemensam strategi för att skydda miljön i Östersjöområdet från skadlig påverkan från fartyg. Strategin, som har fått benämningen Östersjöstrategin, preciserades genom att Helsingforskommissionen i mars 1998 fastställde ett antal rekommendationer. Dessa s.k. HELCOM-rekommendationer anger vilka åtgärder länderna bör vidta för att minimera den negativa miljöpåverkan från sjöfarten (HELCOM-rekommendationerna 19/7-14). I vissa avseenden har Östersjöstrategin även lett till tillägg till Helsingforskonventionen. Regeringen överlämnade under våren 2000 en proposition till riksdagen om förslag till lagändringar som för svensk del möjliggör genomförandet av Östersjöstrategin (prop. 1999/2000:133). Ändringar har föreslagits i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg, huvudsakligen i form av bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen utser att meddela föreskrifter i de avseenden som krävs för att genomföra Östersjöstrategin. De föreslagna bemyndigandena avser rätt att meddela vissa föreskrifter som rör bl.a. mottagningsanordningar i hamnar, obligatorisk avfallslämning från fartyg och avfallshanteringsplaner för hamnar. I propositionen har även föreslagits att tillsynsmyndigheten vid inspektion skall få kontrollera att fartygen har fullgjort sina skyldigheter i fråga om avfallslämning. Lagändringarna har föreslagits träda i kraft den 1 januari 2001. Vissa av de åligganden som Östersjöstrategin kommer att medföra för hamnar och fartyg bör vara straffsanktionerade. Avsikten är att förslag till straffbestämmelser skall inarbetas i den proposition om åtgärder för att förbättra de rättsliga möjligheterna att beivra olagliga utsläpp av olja m.m. till sjöss som är under utarbetande och som beräknas lämnas under våren 2001. Inriktningen på denna proposition, som grundar sig på Oljeutsläppsutredningens betänkande Att komma åt oljeutsläppen (SOU 1998:158), beskrevs närmare i 1999 års lägesrapport.

9 Forskning

Några huvudpunkter:

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

Inledning

Som ett led i regeringens strategi mot den ekonomiska brottsligheten fick BRÅ under år 1997 uppdraget att verka för att forskningen om ekobrottslighet inklusive miljöbrott utvecklades vid universitet och högskolor. Under åren 1998-2000 tilldelades därför BRÅ sammanlagt 17 miljoner kronor, som i huvudsak har delats ut som bidrag till olika forskningsprojekt. Sammanlagt har femton projekt initierats genom bidragsmedlen. Regeringen har i budgetpropositionen för år 2001 föreslagit att BRÅ tillförs ytterligare 9 miljoner kronor för att bygga upp forskningen om ekonomisk brottslighet inklusive miljöbrott (prop. 1999/2000:1, utg.omr. 4, s. 28 och 104).

BRÅ om projekten

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

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

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

Den ekonomiska brottsligheten har inte sällan en gränsöverskridande karaktär som tydligt kommer fram i projektet *Ekonomisk brottslighet i skandinavisk trailertransport - avvikelser eller normalitet?*, som är ett samarbete mellan Oslo och Stockholms universitet. Den ekonomiska brottsligheten är också gränsöverskridande när det gäller annan brottslighet, vilket undersöks i projektet *Kopplingen mellan ekonomisk och organiserad brottslighet*.

Ett område som på senare tid fått mycket uppmärksamhet är insideraffärer dvs. utnyttjande av icke offentliggjord information - t.ex. om ett framtida samgående mellan arbetsgivarens företag och ett annat

bolag - för att göra egna vinstgivande värdepappersaffärer. I projektet *Insiderbrott - kontrollmyndigheternas arbetsätt och marknadens attityder* undersöks denna brottslighet.

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

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

BRÅ:s rapporter

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

I höst kommer en rapport som sammanfattar den internationella ekobrottsforskningen. Den publiceras samtidigt som Sociologiska institutionen vid Göteborgs universitet i samarbete med BRÅ anordnar ett tvådagars seminarium i Göteborg med nordiska ekobrottsforskare och fyra särskilt inbjudna föredragshållare utanför Norden.

I takt med att forskningsprojekten redovisas, eller när avgränsade delstudier skett, kommer BRÅ att inom ramen för dess rapportserie att ge ut forskningsresultaten i sammanfattande form. Sammanlagt kommer omkring tre till fyra rapporter att ges ut årligen. Rapporten *Finansiella offshore marknader och skatteparadis*, som presenterades helt nyligen, är den första i ordningen. Syftet med rapporterna är inte enbart att sprida kunskap om forskningsresultaten utan också att dessa skall ingå i BRÅ:s allmänna brottsförebyggande strategi. Seminarier kommer att hållas i anslutning till att rapporterna ges ut i syfte att diskutera hur resultaten kan användas i det brottsförebyggande arbetet.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 oktober 2000

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Winberg, Lindh, Sahlin, von Sydow, Klingvall, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Rosengren, Larsson, Wärnersson, Lejon, Lövdén, Ringholm, Bodström

Föredragande: Bodström

Regeringen beslutar skrivelse 2000/01:25 Lägesrapport i fråga om den ekonomiska brottsligheten