

# Ekobrott, liksom!

Av verksjuristen LARS EMANUELSSON KORSELL

*Den ekonomiska brottsligheten har i Sverige varit en rättspolitisk fråga sedan 1970-talet och vid några perioder varit i centrum för den politiska debatten. Artikeln redovisar 1970-, 1980- och 1990-talens ekobrottsbekämpning och jämför årtiondena, främst med tonvikt på vilka brottstyper och problemområden som fokuserats. Det framgår att skillnaderna är förhållandevis små mellan de tre decennierna.*

## **Inledning**

I den allmänna debatten om den ekonomiska brottsligheten har främst 1980-talet med Eko-kommissionen uppmärksammats. Enligt artikelförfattaren har man dock glömt bort det omfattande och framgångsrika utredningsarbete som bedrevs av BRÅ under sent 1970-tal och tidigt 1980-tal. Men det skulle ge en felaktig bild om man byggde upp vattentäta skott mellan BRÅ:s lagstiftningsöversyn och Eko-kommissionen. Ser man till de områden som Eko-kommissionen koncentrerade sig på utgjorde kommissionen en fortsättning på BRÅ:s uppdrag och det finns också flera personer som har arbetat inom båda projekten.

Den allmänna uppfattningen är nog i dag att Eko-kommissionen misslyckades med sitt uppdrag. Man tänker då på några kontroversiella och symbolladdade förslag som inte gick igenom och bortser från de viktiga förändringar som ändå genomfördes. Ett exempel på en sådan förändring är att skatteförvaltningen så småningom fick möjlighet att på ett enhetligt sätt kontrollera företagens deklARATIONER genom införandet av standardiserade räkenskapsutdrag; en reform som fortfarande är en grundsten i skattegranskningen för att vaska fram kontrollvärda företag.

Under 1990-talet har återigen intresset riktats mot ekobrottsområdet. Men artikelförfattaren efterlyser ett större inslag av under rättelstjänst, i syfte att upptäcka nya former av ekobrott. Som nu blivit fallet är Ekobrottsmyndigheten inriktad på att utreda och lagföra samma gamla brott som andra, främst skattemyndigheten och konkursförvaltare, upptäcker. Ekobrottsbekämpningen har för mycket fokuserats på vissa traditionella ekonomiska brott än ekonomisk brottslighet i betydelsen "white collar crime" eller högstatuspersoners brottslighet med kopplingar till yrkes- eller näringsverksamhet. Men det handlar förstås om vad man menar med ekonomisk brottslighet, och i den frågan finns många åsikter. Med en ökad satsning på forsk-

ning och underrättelsetjänst bör perspektivet på vad som är ekonomisk brottslighet kunna breddas och fördjupas.

”Trots noterade förändringar i fråga om gamla konfliktlinjer...är det alltså gamla hjulspår som styr färdan. Få verkligt nya idéer kan noteras. Det är alltjämt synsätt, problematiseringar och åtgärdsförslag från sent 1970-tal som dominerar...Den uppfinningsrikedom och entreprenörsanda som, enligt många rapporter, präglar ekobrottslingarnas verksamhet, tycks i alla fall inte i någon nämnvärd grad ha smittat av sig på de politiska aktörer som engagerat sig i ämnet.”<sup>1</sup>

–Sven-Åke Lindgren, 1997

### **Ekobrotten på den politiska agendan**

Den ekonomiska brottsligheten har i Sverige varit på den politiska dagordningen under vissa perioder under 1970- och 1980-talen. Återigen har uppmärksamheten riktats mot den ekonomiska brottsligheten. Under år 1995 beslutade regeringen om en samlad strategi mot denna brottslighet.<sup>2</sup> Sedan dess har ett stort antal utredningar och projekt initieras. Ny lagstiftning har införts eller är under införande. Polisen och åklagarväsendet har genomgått organisatoriska förändringar genom att Ekobrottsmyndigheten inrättats och inom skatteförvaltningen har nyligen särskilda skattebrottsenheter bildats för att utreda framför allt skattebrott.

Minnesgoda läsare erinrar sig säkert 1980-talets satsningar mot den ekonomiska brottsligheten. Då lade Eko-kommissionen (eller Heurgrenkommissionen efter dess ordförande) fram ett stort antal förslag både på det organisatoriska och materiella planet. Viktiga förslag var då bland annat att näringstillstånd skulle införas i känsliga branscher, att ett nytt sanktionssystem (företagsbot) skulle riktas mot näringsidkare och att eko-domstolar skulle inrättas. Men det var inte alla förslag som genomfördes. Systemet med näringstillstånd i kritiska branscher genomfördes aldrig, men en utvidgning av det befintliga tillståndssystemet skedde för yrkestrafiken och restaurangbranschen.<sup>3</sup> Eko-domstolar infördes under en tid, men i sak innebar det enbart att ekonomisk och skatterättslig kompetens kunde knytas till vissa befintliga underrätter.<sup>4</sup> Systemet med företagsbot infördes och har nyligen setts över i syfte att införa ett renodlat straffansvar för juridiska personer.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Lindgren, Sven-Åke. Politikerna och ekobrotten. En diskursanalys. En delrapport från forskningsprojektet ”Ekonomisk brottslighet — ett samhällsproblem med förhinder”. Sociologiska institutionen vid Göteborgs universitet Forskningsrapport 120, 1997, s. 218.

<sup>2</sup> Regeringens skrivelse till riksdagen. Samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. Skr. 1994/95:217.

<sup>3</sup> Prop. 1985/86:126.

<sup>4</sup> Prop. 1984/85:178.

<sup>5</sup> Straffansvar för juridiska personer. SOU 1997:127.

Vad många inte känner till är emellertid det omfattande utredningsarbete som bedrevs av Brottsförebyggande rådet, BRÅ, under sent 1970-tal och tidigt 1980-tal. Ett stort antal personer var då knutna till BRÅ:s regeringsuppdrag att se över lagstiftningen på ekobrottsområdet. Över 20 rapporter lämnades och många lagförslag förverkligades. Men redan tidigare hade Rikspolisstyrelsen, RPS, i samverkan med andra myndigheter genomfört utredningar om hur ekobrottslighetens skulle bekämpas (bland annat den så kallade AMOB-utredningen) och regeringsuppdraget till BRÅ var bland annat en följd av de idéer om lagstiftningsförslag som AMOB-utredningen hade lämnat.<sup>6</sup>

Nu när 1990-talets våg av betänkanden och lagstiftning på ekobrottsområdet börjar klinga av, kan det vara av intresse att jämföra BRÅ:s 1970-tal (och om man skall vara exakt, även tidiga 1980-tal) med Eko-kommissionens 1980-tal och Ekobrottsberedningens 1990-tal.

Det är naturligtvis vanskligt att jämföra utvecklingen av ekobrottsbekämpningen under i det här fallet tre decennier. Det har inte minst att göra med att ekonomisk brottslighet är ett både vitt och vagt begrepp som inverkar på många olika lagstiftnings- och departementala områden. En historiker kanske hade ställt frågor som: Vilka reformer skall hänföras till tydliga ekobrottsåtgärder och vilka hade ändå blivit av i det löpande reformarbetet? Eller — vilka redan tidigare planerade eller beslutade reformer förpackas i ett senare hopkommet ekobrottspaket och vilka har sitt genuina ursprung i ekobrottsåtgärden? Jag har inte dessa ambitioner utan har i stället med en något lättare hand försökt koncentrera mig på de tydligare linjerna. Frågan är helt enkelt vilka områden som tre decenniers ekobrottsåtgärder fokuserat, och vilka intressens (offergrupper) behov som har tillgodosetts.

### **Definitionsproblematiken**

Det finns många definitioner på begreppet ekonomisk brottslighet. En för svenska förhållanden tidig (den första jag känner till) definition togs fram av AMOB-utredningen år 1977. Den ekonomiska brottsligheten skulle ha formen av en verksamhet och kännetecknas av systematik och organisation. Dessa kriterier är också karaktäristiska för organiserad brottslighet, men den väsentliga skillnaden i förhållande till den organiserade brottsligheten är att verksamheten (dvs. företaget) i sig inte är kriminaliserad, men att den utgör själva grunden för ett återkommande inslag av kriminella handlingar. Som exempel på ekonomisk brottslighet anförde AMOB-utredningen den

<sup>6</sup> AMOB (Arbetsgruppen mot organiserad brottslighet): Organiserad och ekonomisk brottslighet i Sverige — ett åtgärdsförslag, RPS maj 1977, SPAN EK (Arbetsgruppen angående spaning mot ekonomisk brottslighet), RPS 1979 och SAMEB (Samordnad verksamhet mot den ekonomiska och organiserade brottsligheten), RPS 1979.

svarta eller grå handeln med bilar, fastigheter, företag, krediter och arbetskraft samt brott mot arbetar- och miljöskyddsbestämmelser. Kännetecknande för den ekonomiska brottsligheten angavs vara att den ofta försiggår i gränslandet mellan det straffbelagda och legala området samt att de inblandade personerna har en långtgående kontroll över de olika brottsobjekten.

AMOB-utredningens beskrivning av den ekonomisk brottsligheten går igen i Justitiekottets ”definition” från år 1981.<sup>7</sup> Med hänvisning till den begreppsbestämning som utvecklats inom polis- och åklagarmyndigheterna beskrev Justitiekottet ekonomisk brottslighet på följande sätt. Ekonomisk brottslighet skall

- ha ekonomisk vinning som direkt motiv
- ha en kontinuerlig karaktär
- bedrivs på ett systematiskt sätt
- förövas inom ramen för en näringsverksamhet som inte i sig är kriminaliserad men som i det enskilda fallet utgör själva grunden för de kriminella handlingarna
- vara av kvalificerad art i den meningen att de enskilda brotten har stor omfattning, rör stora samhällseliga värden eller drabbar grupper av enskilda.

Vidare angav Justitiekottet att brotten i regel är svåra att uppdaga och beivra. Som exempel på ekonomisk brottslighet angavs skattebedrägerier, valutabrott, bedrägerier och gäldenärsbrott. En skiljelinje drogs mot å ena sidan den organiserade brottsligheten (t.ex. grova narkotikabrott) och traditionella förmögenhetsbrott som begås av enskilda personer utan att brotten har något samband med näringsverksamhet.

Enligt min uppfattning är Justitiekottets beskrivning en missuppfattning på så sätt att det aldrig varit avsikten att den skulle utgöra en definition av begreppet ekonomisk brottslighet. Bakgrunden var att de nyss nämnda utredningarna inom bland annat Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren (AMOB, SPANEK, RÅ 1979) kom fram till att särskilda enheter måste bildas inom polisen, som på ett proaktivt sätt skulle ta itu med den ekonomiska brottsligheten. Det fanns då ett behov av att beskriva vilka brott som dessa särskilda enheter skulle ägna sig åt med avgränsning mot den typ av brottslighet som myndigheterna redan tidigare bekämpade. En avgränsning gjordes då mot å ena sidan den organiserade brottsligheten och å andra sidan sådana ”vanliga” ekobrott som de konventionella bedrägeri- och skatterotlarna redan utredde. Justitiekottets beskrivning är i stora stycken en avskrift av vad utredningarna kom fram till. Går man till den föredragningspromemoria som låg till grund för Justitiekottets betänkande finns också en uttrycklig hänvisning till AMOB-utredningen.

<sup>7</sup> Bet. 1980/81:JuU21.

Både under 1970- och 1980-talen hade statsmakterna tämligen klart för sig vilken ekobrottslighet som skulle bekämpas, vilket åskådliggörs av Justitieutskottets beskrivning. Det var således fråga om mer avancerade brott än de gamla vanliga skattebrotten etc. Emellertid visade det sig att de särskilda enheter som byggdes upp inom polisen (ekorotlarna) inte kom att ägna sig åt de ekonomiska brott som det var tänkt, utan fortsatte i samma spår som tidigare.<sup>8</sup>

I Sverige har också mer forskningsinriktade definitioner diskuterats. Träskman<sup>9</sup> utgår från begreppet *ekonomins kriminalitet*, en brottslighet som han delar in i följande grupper:

- Missbruk av investerat kapital. Offer är delägare, bolagsmän, aktieinnehavare etc. Typbrott är bokföringsbrott och svindleri.
- Missbruk av inlånat kapital. Offer är borgenärer etc. Typbrott är brott i samband med konkurser, försäkringsbedrägeri och subventionsmissbruk.
- Missbruk av arbetskraft. Offer är arbetstagarna. Typbrott är överträdelser av bestämmelser för arbetarskydd, arbetstid, pensioner och sociala förmåner.
- Kränkning av konsumenters rättigheter. Offer är konsumenterna. Typbrott är brott mot konsumentskyddslagstiftning.
- Brottslig illojalitet mot konkurrenter.
- Brott som riktar sig mot miljön.
- Brott som riktar sig mot staten.

För en diskussion om vilka brotts- eller problemområden som den svenska ekobrottsbekämpningen fokuserat på under tre årtionden, finns skäl att gå tillbaka till Edwin H. Sutherlands definition från år 1939 över begreppet *white collar crime*.<sup>10</sup> Sutherland förknippas med de tidigaste kartläggningarna över ekonomisk brottslighet, han har ett stort inflytande inom kriminologin och hans teorier har utvecklats av senare forskare. Hans syfte var att peka på en inte minst i forsknings-sammanhang försummad brottslighet; ”brott som begås av respektabla personer med hög social status inom ramen för deras yrkesutövning.”<sup>11</sup>

Den traditionella brottsligheten — som brottsbekämpningen koncentrerade sig på — kännetecknas av att gärningsmännen tillhör de lägre socio-ekonomiska klasserna. Även om det kan förefalla som om Sutherland är personorienterad i sin forskning bygger hans empiriska studie på överträdelser av de 70 största företagen i USA. Hans studie

<sup>8</sup> Persson, Leif GW. Kampen mot eko-brotten. Del 1. Polisen. BRÅ Forskning 1986:3.

<sup>9</sup> Träskman, Per Ole. En modell för forskning av ekonomins kriminalitet. I Ekonomisk brottslighet, BRÅ Rapport 1979:1.

<sup>10</sup> Sutherland, Edwin H. (1949). *White collar crime*. Omtryckt Westport 1983.

<sup>11</sup> A.a. s. 9.



verksamhet. Andra slag av ekonomisk brottslighet kan vara till exempel olagliga transaktioner med pengar, värdepapper eller dylikt som en person gör utan att vara företagare...Också olika former av bidragsfusk, särskilt i näringsverksamhet, är av intresse i sammanhanget.

Ett nytt inslag är att yrkeskriminella mer än tidigare ger sig på ekonomisk brottslighet som ett av flera sätt att tjäna pengar på brott. I många fall finns kopplingar mellan ekonomisk brottslighet och annan kriminalitet, exempelvis narkotikabrottslighet och våldsbrottslighet. Det förekommer också att ett företag praktiskt taget uteslutande används som en täckmantel för ekonomisk brottslighet. Här kan man säga att brottet är själva affärsidén.

Straffrättsligt faller den ekonomiska brottsligheten ofta under bestämmelser om borgenärsbrott, skattebrott eller brott mot uppborrdslagstiftningen. Andra straffbestämmelser i brottsbalken eller inom specialstraffrätten kan också bli aktuella. Miljöbrottsligheten bör också räknas till den ekonomiska brottsligheten.”

Denna definition är både bred och vag. I praktiken har fokus lagts på skattebrott och brott enligt 11 kap. BrB, dvs. den stora massan av ekonomiska brott. Min hypotes är emellertid att det är troligt att det förekommer allvarliga former av ”ekonomisk brottslighet” utanför de ”traditionella” områdena. Det gäller den omfattande specialstraffrättsliga lagstiftningen där knappast några domar meddelas och där det sannolikt finns brister i kontrollen. Det är också fråga om priskarteller och skatteflykt i en gråzon mellan det lagliga och olagliga. Det är på dessa områden som ökade resurser på kontroll och underrättelse-tjänst kan bära frukt. Det är också här som forskningen kan bidra med nya insikter och som ett led i regeringens strategi stimulerar BRÅ nu forskningen om ekonomisk brottslighet.<sup>21</sup>

För förståelsen av ekonomisk brottslighet är det enligt min mening viktigt att utgå från Sutherlands och Träskmans beskrivningar av brottsligheten. Deras definitioner är till hjälp för att studera, upptäcka, utreda och lagfara en brottslighet som till stor del är okänd. Om man inte försöker förstå dessa beskrivningar är risken stor att man inte minst från ett statsmakts- och myndighetsperspektiv koncentrerar sig på redan kända brottsformer.

I det följande behandlas tiden för 1970-talet och hur ekobrottsfrågorna därefter, under 1970-, 1980- och 1990-talen fick tre högkonjunkturer. Fokus läggs på det statliga utredningsmaskineriet och i någon mån redovisas vad det blev av förslagen.

### **Tiden före 1970-talet**

Även om det politiska intresset för ekonomisk brottslighet i Sverige kom först på 1970-talet hade företeelsen uppmärksamrats redan tidigare. På skatteområdet gällde problemet ”underdeklaration”, dvs. oredovisade inkomster, och olika former av upplägg. Under första världskriget utnyttjade ”gulaschbaronerna” importrestriktioner och

<sup>21</sup> Forskning om ekonomisk brottslighet — en översikt. BRÅ Rapport 1999:7.

knappheten på varor för att göra blomstrande affärer. Efter första världskriget tog smugglingen av estnisk sprit fart.<sup>22</sup> Inom storfinansen inträffade Kreugerkraschen, som till och med omtalas i den internationella litteraturen som tidiga former av ekobrott. Även Wenner-Grenaffärerna skedde inom storfinansen.<sup>23</sup> Kreuger & Tolls undergrävda ställning hade dolts genom ett invecklat system med koncernbolag i många länder. Kreugerkraschen ledde fram till bestämmelserna om koncernredovisning.<sup>24</sup> Under 1950-talet uppmärksammades "pillermålen" som gällde bedrägerier i samband med försäljning av homeopatiska läkemedel. På 1960-talet inträffade "Ahrenbergaffären" som handlade om utsmuggling och försäljning av svenska aktier i Schweiz.

Men kännetecknande för dessa "affärer" var att de inte beskrevs i kontexten ekonomisk brottslighet. En historisk tillbakablick, längre tillbaka än 1900-talet, har därför efterlysts inom ekobrottsforskningen.<sup>25</sup>

### 1970-talet

Under 1970-talet uppmärksammades problemet med ekonomisk brottslighet och stor betydelse hade massmedia som lyfte fram olika affärer och på det sättet bidrog till att formulera den politiska dagordningen.<sup>26</sup> Några politiska händelser hade också betydelse. Vid det europeiska justitieministermötet i Stockholm 1973 krävde justitieminister Lennart Geijer internationella insatser mot miljöbrott och företagsbrott. Den internationella debatten om ekonomisk brottslighet hade nått Sverige i början av 1970-talet.<sup>27</sup> År 1976 anordnade Europarådet en konferens om ekonomisk brottslighet.

### *Rikspolisstyrelsen*

Den första större utredningen på ekobrottsområdet gjordes av Rikspolisstyrelsens arbetsgrupp mot organiserad brottslighet (AMOB). Som antyds av arbetsgruppens namn behandlades ekonomisk och organiserad brottslighet på den tiden som en mer sammanhållen företeelse.<sup>28</sup> Det var först under 1980-talet som en tydlig förskjutning

<sup>22</sup> AMOB-utredningen.

<sup>23</sup> Sund, Bill. Den svenska läxan. En essä om ekonomisk brottslighet i Italien, USA och Sverige. Atlas 1999.

<sup>24</sup> Svensson, Bo. Den ekonomiska brottsligheten. I *Brottsutvecklingen*. Lägesrapport 1984. BRÅ Rapport 1984:5.

<sup>25</sup> Sveri, Knut. Kriminologisk forskning om brott inom näringslivet (s.k. ekonomisk brottslighet) och annan manschettbrottslighet. Bilaga till betänkandet *Ekobrottsforskning*. SOU 1996:84.

<sup>26</sup> Heckscher, Sten. Svensk oprustning — imod økonomisk kriminalitet? I antologin *Økonomisk kriminalitet* redigerad av Jørgen Jepsen. Köpenhamn 1980; Heckscher, Sten. *Kampen mot ekonomisk brottslighet — debatt och åtgärder*. SvJT 1983.

<sup>27</sup> Svensson, Bo. Den ekonomiska brottsligheten. *Brottsutvecklingen*. Lägesrapport 1984. BRÅ Rapport 1984:5.

<sup>28</sup> Lindgren, a.a.

skedde mot ekonomisk brottslighet i betydelsen företagsbaserad kriminalitet. Från myndighetshåll framförs i dag att det finns en koppling mellan den ekonomiska och organiserade brottsligheten.<sup>29</sup> Jämför också den nyss nämnda beskrivningen av ekonomisk brottslighet som varit vägledande för 1990-talets satsningar, vilken nämner som något nytt (!) inslaget av yrkeskriminella som ger sig på ekonomisk brottslighet. Lindgren har anmärkt att ”mycket av det som under 1990-talet påtalas som nya inslag och förändrad karaktär är sådant som också uppmärksammades och diskuterades under 1970-talet och början av 1980-talet. Det gäller inte minst kopplingarna mellan ekonomisk och organiserad brottslighet och sambanden till olika former av traditionell brottslighet.”<sup>30</sup>

Enligt AMOB-rapporten svarade exempelvis skattebrottsligheten för att 5–20 miljarder kronor i den tidens penningvärde undandrogs beskattning varje år. Dessa höga siffror medförde att AMOB-rapporten blev den ”verkliga braständaren” för den svenska debatten.<sup>31</sup> AMOB genomförde en landsomfattande kartläggning av den organiserade och/eller ekonomiska brottsligheten där framför allt polismyndigheter, åklagarmyndigheter, skattemyndigheter och kronofogdemyndigheter besvarade en omfattande enkät. Såvitt jag vet var detta den första kartläggning som gjorts i landet och märkligt nog också den enda som skett, trots att ekobrottsfrågorna därefter haft två rättspolitiska högkonjunkturer under 1980- respektive 1990-talen. Utöver sådana brott som brukar omfattas av den organiserade brottsligheten (narkotika, illegala spelklubbar etc.) fokuserades den ekonomiska brottsligheten kring skatte- och konkursbrott och valutabrottslighet samt den svarta och grå handeln med fastigheter, företag, arbetskraft, krediter samt kapital- och konsumtionsvaror. Den ekonomiska brottsligheten beskrevs inte enbart som ett fenomen som koncentrerades till landets tre största städer utan även till andra delar av landet. AMOB föreslog att en översyn skulle göras av olika regelsystem för att motverka denna brottslighet. Vad AMOB särskilt betonade var den dolda, dvs av samhället inte upptäckta organiserade/ekonomiska brottsligheten. Den dolda brottsligheten bedömdes som betydande. Det krävdes därför att en väsentligt större del av polisens resurser användes till spaning mot sådan brottslighet och utredning av upptäckt brottslighet.

AMOB framförde också att särskilda åklagare redan från början skulle leda förundersökningar av organiserade/ekonomiska brott oavsett om det fanns någon misstänkt eller inte. AMOB får på detta tidiga stadium anses ha sått det frö till den utredningsmodell som Ekobrottsmyndigheten förverkligat genom åklagarledda kamrar med

<sup>29</sup> Ekobrottsmyndighetens årsredovisning 1998.

<sup>30</sup> Lindgren a.a. s. 128.

<sup>31</sup> Svensson, Bo. De ekonomiska brotten. BRÅ:s insatser mot ekonomisk och organiserad brottslighet. Apropå 3/1982.

polismän. Å andra sidan betonade AMOB värdet av att de poliser som var inriktade på spaning och utredning av ekonomiska/organiserade brott skulle arbeta i nära anslutning till den övriga polisen i syfte att få en bred kontaktyta, ett krav som knappast kan vara uppfyllt genom den sektorisering som skett av ekobrottsbekämpningen genom bildandet av Ekobrottsmyndigheten. Nu finns det signaler om ytterligare sektorisering, denna gång när det gäller organiserad brottslighet.<sup>32</sup> Vidare föreslogs i AMOB-rapporten ett integrerat samarbete mellan skattemyndigheterna och de brottsbekämpande myndigheterna; en tanke som utvecklats till särskilda skattebrottsenheter inom skatteförvaltningen. AMOB föreslog också att regionala och ett centralt organ för samverkan. Sådana samarbetsformer kom också till stånd. Parallellerna är slående till dagens organ för regional samverkan under ledning av landshövdingen och det centrala Ekorådet där ett antal verksamhetschefer samverkar under ledning av Riksåklagaren.<sup>33</sup>

De första polisiära enheterna för ekonomiska brott inrättades under budgetåret 1977/78 i Stockholm, Göteborg och Malmö. Sju år senare var organisationen med ekorotlar utbyggd i samtliga regioner.

#### SPANEK

Under år 1977 påbörjades ett utredningsarbete för att överväga hur polisen kunde effektivisera spaningen mot ekonomisk brottslighet. Utredningen använde begreppet spaning även för sådan verksamhet som vi i dag kallar för underrättelsetjänst. SPANEK föreslog att polisen fortlöpande skulle rikta en allmän uppmärksamhet på de sektorer av näringsverksamhet som erfarenhetsmässigt kan vara eller, till följd av särskilda omständigheter som strukturförändringar, kan bli aktuella för ekonomisk brottslighet (*informativ spaning*). Ett viktigt moment i den informativa spaningen skulle vara att på grundval av de inhämtade kunskaperna aktivt verka för skyndsamma lagstiftningsåtgärder för att förhindra brott. En mer offensiv spaning föreslogs ta sikte på kartläggning av företeelser som kan utgöra brott eller personer som kan anses inbegripna i kriminalitet utan att direkt brottsmisstanke föreligger (*kartläggande spaning*). Som exempel på sådan spaning angavs anmärkningsvärda penningrörelser, i en viss bransch eller hos en viss person, kapitalöverföringar till andra länder utan rimliga relationer mellan parterna, utbud av varor eller tjänster som prismässigt och arbetstidsmässigt avviker, nyetablering av företag eller andra juridiska personer i vissa sektorer etc. Den *riktade spaningen* syftar emellertid till att fastställa visst brott och klarlägga vem som kan misstänkas för brottet. Som exempel anges kartläggning av personers ekonomiska förhållanden och nätverk.

<sup>32</sup> Jfr dir. 1998:101.

<sup>33</sup> Jfr förordningen (1997:899) om myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet.

SPANEK-utredningen konstaterade att den ekonomiska brottsligheten var svår att upptäcka samt att det oftast var fråga om oanmäld brottslighet och för myndigheterna dold brottslighet.<sup>34</sup> Den informativa spaningen kan i dagens termer benämnas strategisk underrättelseverksamhet och den kartläggande spaningen för operativ underrättelseverksamhet. På Rikskriminalen föreslogs att en Central samordnings- och informationsenhet skulle inrättas.

För SPANEK hade Persson<sup>35</sup> utrett definitioner och andra frågor. Han konstaterade att mot bakgrund av den omfattande och resurskrävande brottsligheten var de åtgärder som kunde sättas in för bekämpning av brottsligheten relativt sett små. Dessa förhållanden ställde krav på att resurserna sattes in selektivt, dvs. att man styrde verksamheten mot bestämda delar av den ekonomiska brottsligheten. Enligt Persson skulle en sådan styrning innebära att myndigheterna koncentrerade sig på de kvalificerade brotten (stor omfattning och/eller stor samhällsfarlighet). Vidare skulle man kompensera för den dolda brottsligheten och sätta in åtgärder på de områden där den nuvarande kontrollapparaten hade små utsikter att upptäcka brott. Nya åtgärder mot ekobrott skulle således inte trampa in på områden som redan var föremål för åtgärder inom det existerande systemet. Under 1990-talet har man gjort tvärtom, satsat resurserna på redan upptrampade stigar.

#### *BRÅ:s lagstiftningsöversyn under 1970-talet*

Ett resultat av AMOB:s rapport blev att BRÅ under år 1977 fick regeringens uppdrag att göra en "övergripande översyn" av lagstiftningen mot såväl ekonomisk som organiserad brottslighet.<sup>36</sup> Syftet var att skapa ett organ som skulle samordna det arbete som redan bedrevs. Det pågick nämligen redan, inom kommittéväsendet, översyner av konkursrätten och förmögenhetsbrotten samt ett arbete med att ta fram sanktioner riktade direkt mot juridiska personer (företagsbot). På skatteområdet var generalklausulen mot skatteflykt samt bevis- och betalningssäkring aktuella. Syftet var självfallet också att ta initiativ till ytterligare regelförändringar och reformer. BRÅ hade redan några år tidigare utrett och forskat kring ekobrottsfrågor, bland annat fanns en skatte- och valutagrupp.

BRÅ:s översyn av lagstiftningen skedde i olika arbetsgrupper eller av särskilda handläggare. Det fanns också en styrgrupp med representanter för samtliga riksdagspartier. Styrgruppens uppgift var att bedöma de förslag som hade arbetats fram. Men styrgruppen hade också att självständigt belysa övergripande frågor om bland annat rättssä-

<sup>34</sup> Några synpunkter på spaningsmetoder. Arbetsgruppen angående spaning mot ekonomisk brottslighet (SPANEK). RPS Rapport 1979-05-25, s. 143.

<sup>35</sup> Persson, Leif GW. Ekonomisk brottslighet — definitioner och överväganden. PM 1978-12-10 redovisad i SPANEK.

<sup>36</sup> Organiserad och ekonomisk brottslighet. Former och riktlinjer för en lagstiftningsöversyn. BRÅ PM 1978:5.

kerhet kontra effektivitet och kontrollnivån i samhället. I allmänhet kunde enighet uppnås inom styrgruppen över olika förslag, men det förekom också reservationer. BRÅ:s översyn redovisades i sammanlagt 25 promemorior.

Regeringen beslutade i juni 1982 att återkalla BRÅ:s översynsuppdrag. Redan under år 1981 hade inom Regeringskansliet en interdepartemental arbetsgrupp för samordning av insatser mot den organiserade och ekonomiska brottsligheten bildats. BRÅ:s styrgrupp upplöstes, och BRÅ:s styrelse övertog ansvaret för de återstående arbetena inom ramen för lagstiftningsöversynen.

Nedan redovisas de arbeten som ingick i BRÅ:s översyn eller som hade nära anknytning till regeringsuppdraget.

- *Sakhäleri m.m.* (BRÅ PM 1978:1). Förslaget gick ut på att förbrott i vissa fall inte behöver styrkas för att ansvar skall kunna utdömas för häleriförseelse (jfr nuvarande häleri, 9:6 andra stycket BrB). Bakgrunden till förslaget var bl.a. att näringsidkare i vissa branscher (lump, skrot, antikviteter, konst, auktionsgoods, begagnade bilar och andra kapitalvaror) bedrev häleriverksamhet i den annars legala rörelsen och att firman utgjorde täckmantel för sådan brottslighet.
- *Revisors verksamhet* (BRÅ PM 1978:2). Bakgrunden var att det i "den allmänna debatten" hade gjorts gällande att vissa revisorer genom rådgivningsverksamhet själva aktivt medverkat till uppkomsten av ekonomisk brottslighet (jfr rapporten om advokaters verksamhet nedan). Vidare hade diskuterats hur revisorer i sin verksamhet kunde förebygga ekonomisk brottslighet. Enligt rapporten hade de långtgående påståenden som framförts om revisorernas rådgivningsverksamhet inte varit grundade. Förslagen gick i stället ut på att stärka revisorernas ställning och att det i aktiebolagsregistret skulle intas uppgifter om revisor motsvarande bolags ställföreträdare (jfr nuvarande 10 kap. 43 § aktiebolagslagen [1975:1385]).
- *Organiserad och ekonomisk brottslighet. Former och riktlinjer för en lagstiftningsöversyn* (BRÅ Rapport 1978:5). Rapporten innehåller en samlad redovisning av de överväganden som låg till grund för BRÅ:s översyn.
- *Förslag rörande förtursregler i vissa skattemål* (BRÅ PM 1978:6). Förslaget gick ut på att förkorta förvaltningsdomstolarnas handläggningstider i sådana skattemål där det förelåg misstanke om skattebrott. Förslagen genomfördes inte eftersom frågan redan hade reglerats, bl.a. i skattedomstolarnas arbetsordningar.
- *Åtalsprövning vid vållande till kroppsskada m.m.* (BRÅ PM 1978:7). Bakgrunden var att forskning visade att bakom olycksfall på arbetsplatser i många fall förekom åsidosättanden av föreskrifter för arbetsskydd. På grund av arbetstagarens beroende ställning till arbetsgivaren anmäldes inte alla olycksfall. Dessutom krävdes på den

tiden målsägandens angivelse för att åtal skulle kunna väckas för misshandel. I rapporten föreslogs att kravet på angivelse skulle tas bort (jfr 3:5 och 12 BrB).

- *Dobbleri* (BRÅ PM 1979:4). I rapporten läggs tyngdpunkten på de s.k. bakmännen, dvs. hyresvärdar, finansiärer och andra som gör sig vinster på de illegala spelklubbarna utan att direkt delta i verksamheten. I promemorian föreslogs därför straffansvar för bakmän (jfr nuvarande 16:18 BrB).
- *Aktiebolagslagen — förstärkt skydd för det bundna kapitalet, m.m.* (BRÅ PM 1979:5). I rapporten föreslogs bl.a. en skärpning av bestämmelserna om likvidation och en skärpt kontroll av företag i riskzonen för likvidation. Bl.a. föreslogs att den särskilda balansräkning vid för lågt eget kapital ofördröjligen skulle upprättas (jfr 13 kap. 2 § aktiebolagslagen [1975:1385]).
- *Kriminalisering av föreningar av miljön, m.m.* (BRÅ PM 1979:6). I promemorian föreslogs en kriminalisering av förening av jord, vatten eller luft (jfr miljöbrott i nuvarande 29:1 MB).
- *Spaning efter stulna fordon* (BRÅ PM 1979:7). Förslaget gällde inte ekonomisk brottslighet utan snarare förekomsten av organiserad bilstöldsverksamhet med internationella förgreningar och försäkringsbedrägerier.
- *Advokatverksamhet* (BRÅ PM 1979:8). Rapporten innehåller en genomgång av material som legat till grund för påståenden om att advokater varit inblandade i bl.a. ekonomisk brottslighet. Det visade sig att materialet var diffust och inte gav stöd för dessa generella påståenden. Promemorians förslag och rekommendationer rörde frågor om försvararens relationer till den misstänkte (jfr nuvarande 21:3 tredje stycket RB), komplettering av reglerna om god advokatsed etc.
- *Likvidationsförfarandet enligt aktiebolagslagen* (BRÅ PM 1980:1). Bakgrunden var att de s.k. fattigkonkurserna avskaffades vid årsskiftet 1979/80 och att konkursförvaltare härefter alltid skulle förordnas. I fattigkonkurserna hade förvaltare inte förordnats. I rapporten befarades att likvidationsinstitutet skulle öka som ett substitut för de tidigare fattigkonkurserna och att likvidation — fattiglikvidation — skulle utnyttjas för att dölja ekonomisk brottslighet. I rapporten föreslogs bl.a. att rätten skulle utse likvidator (jfr nuvarande 13 kap. 7 § [1975:1385] aktiebolagslagen) och att bolag som är på obestånd och inte kan betala likvidationskostnaderna skulle försättas i konkurs (jfr 13 kap. 15 § aktiebolagslagen).
- *Beskattning av räntefria lån* (BRÅ Rapport 1980:2). I rapporten föreslogs att en möjlighet till skatteflykt skulle stoppas; arbetsgivare kunde räntefritt låna ut pengar till sina anställda. Förmånen av räntefrihet beskattades inte vare sig genom arbetsgivaravgifter eller inkomstskatt. Förslaget gick ut på att förmånen likställdes med

- kontant lön (jfr nuvarande punkt 10 av anvisningarna till 32 § kommunalskattelagen [1928:370]).
- *Utlandsbeskattning 1* (BRÅ Rapport 1980:3). I rapporten lämnades flera förslag för att komma till rätta med skatteflykt i samband med internationella förhållanden. Bl.a. föreslogs krav på att en utlandsvistelse verkligen varade under en viss bestämd tid för att frikallelse från skattskyldighet skulle inträffa (jfr punkt 3 av anvisningarna till 54 § kommunalskattelagen [1928:379]).
  - *Informationsutbyte mellan myndigheter. En lägesrapport* (BRÅ PM 1980:4). Rapporten innehåller i huvudsak en kartläggning av informationsutbytet mellan myndigheter i kampen mot bl.a. ekonomisk brottslighet. Bakgrunden var de farhågor som fanns om att den ”nya” sekretesslagen (1980) skulle skapa hinder mot utbyte av information mellan myndigheter. Frågan om gränserna för informationsutbyte är fortfarande en lika aktuell fråga (jfr SOU 1999:53).
  - *Upphandling* (BRÅ PM 1980:6). I rapporten föreslogs att lagstiftningen om upphandling skulle förtydligas på ett sådant sätt att anbudsgivarens seriositet kunde beaktas, särskilt när det gällde kontroll av restförda skatter och avgifter (jfr t.ex. nuvarande 6 kap. 6 § lagen [1992:1528] om offentlig upphandling).
  - *Bokföringsbrott* (BRÅ PM 1981:1). Problemet var att bokföringskyldigheten åsidosattes eller att räkenskapsmaterial påstods ha förkommit genom stöld, brand etc. Härigenom försvårades främst skattemyndighetens möjligheter att fastställa en riktig taxering. På den tiden gällde att åtal för bokföringsbrott endast kunde väckas om den bokföringskyldige råkat på obestånd inom fem år från brottet. I promemorian föreslogs bl.a. att åtalsregeln upphävdes och att åtal kunde väckas oberoende av obestånd (jfr BrB 11 kap.).
  - *Illegal kreaturshandel* (BRÅ PM 1981:2). Värdet av det kött som årligen undandros beskattning uppskattades till mellan 75 och 100 miljoner kronor. I promemorian föreslogs att kontrolluppgift skulle lämnas till skattemyndigheten av den som gjort inköp av slakt- eller livdjur (jfr nuvarande 3 kap. 39 § lagen [1990:325] om självdeklaration och kontrolluppgifter).
  - *Dold ekonomi, kontrollnivå och samhällsmoral* (BRÅ PM 1981:3). Rapporten innehåller en dokumentation om metoder mot ekonomisk brottslighet. Företrädare för forskning, myndigheter, organisationer och näringsliv deltog i konferensen för att diskutera kontrollfrågor.
  - *Det likvida fusket* (BRÅ PM 1981:4). Rapportens titel anspelar på trögheten av uppbörden av skatter och socialavgifter. Det innebär att det tar lång tid från det skatter och socialavgifter beslutats vid taxeringen till dess skatten faktiskt drivs in, om det då finns några pengar. Brottsligheten består i att man medvetet undandrar sig att betala skatter och avgifter. Ett problem var då att olika myndighe-

ter var inbegripna i skatte- och avgiftsförfarandet, dvs. skattesystemet var inte samordnat och ingen hade en total överblick vilka belopp som var restförda. Härefter har omfattande förändringar skett på såväl det administrativa som materiella området, vilket har minskat utrymmet för att utnyttja trögheten i skattesystemet (jfr bl.a. nuvarande skattebetalningslagen [1997:483]).

- *Skattebrott och skattemål* (BRÅ PM 1982:1). I promemorian, som är en idéskrift, lämnades flera skisser till hur skatteutredningar, både på den fiskala sidan och på brottmålsidan skulle kunna effektiviseras. Ett förslag gällde att integrera det fiskala skattemålet med skattebrottsmålet i en och samma domstol. En annan idé var att skapa en regional organisation för utredning och processföring. Den sistnämnda frågan kan delvis anses ha förverkligats genom de skattebrottsenheter som nu inrättats inom skatteförvaltningen, låt vara att dessa enbart svarar för utredning av själva brottmålet (jfr lagen [1997:1024] om skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar).
- *Narkotikabrott* (BRÅ PM 1982:2). Promemorian berör inte ekonomisk brottslighet.
- *Beskattning av vissa aktievinster vid utlandsflyttning m.m.* (BRÅ PM 1982:4). I promemorian behandlades möjligheter till skatteundandragande i samband med utflyttning. Bl.a. föreslogs att frågan om realisationsvinst eller förlust skulle anses ha uppkommit det år då avtal om överlåtelse skedde (jfr nuvarande 24 § 4 mom. första och andra stycket lagen [1947:576] om statlig inkomstskatt).
- *Återvinningsregler vid konkurs* (BRÅ PM 1982:5). I promemorian föreslogs bl.a. att återvinningsmöjligheterna skulle utvidgas och avse mer svårupptäckta transaktioner än enbart gåvor, t.ex. olika transaktioner mellan närstående företag etc. (jfr nuvarande 4 kap. [1987:672] konkurslagen).
- *Informationsutbyte mellan myndigheter. Författningsförslag* (BRÅ PM 1982:6). I rapporten föreslogs bl.a. utökade möjligheter till uppgiftslämnande mellan myndigheter i brottsbekämpande syfte (jfr 14 kap. 2 § sekretesslagen [1980:100]).
- *Ocker* (BRÅ-PM 1983:1). I promemorian belystes den grå låne marknaden, dvs. den okontrollerade lånemarknaden. Förslaget gick ut på att vid kreditgivning i näringsverksamhet skulle en ockersituation inte förutsätta att långivaren utnyttjade någons trångmål etc., utan man skulle se till hur parternas prestationer förhöll sig till varandra (jfr nuvarande BrB 9:5 andra stycket).
- *Uppbördsbrott. Åtgärder mot det likvida fusket* (BRÅ PM 1983:6). Rapporten initierades i regeringsuppdraget, men publicerades och överlämnades till Finansdepartementet efter det att uppdraget hade återkallats. Rapporten innehåller en översyn av straffreglerna med anknytning till missbruk av uppbördssystemet. Bl.a. föreslogs kriminalisering av att inte innehålla och betala föreskriven skatt

(jfr skattebetalningsbrott, nuvarande 6 § [1971:69] skattebrottslagen) samt att inte i deklaration redovisa innehållen skatt etc. (jfr skatteredovisningsbrott alternativt vårdslös skatteredovisning, 7 och 8 §§ skattebrottslagen).

Utanför regeringsuppdraget publicerades följande arbeten:

- *Forskning om ekonomisk kriminalitet*. Rapporten innehåller en redovisning om bl.a. arbetsmiljöbrott och miljöbrott samt överträdelser som gäller marknad och priser.
- *Konkurser och ekonomisk brottslighet* ( BRÅ Rapport 1978:1). I rapporten redovisades hur konkursinstitutet missbrukades.
- *Överväganden och förslag för skatte- och valutagruppens fortsatta arbete* (BRÅ Kansli-PM 1976:12). I promemorian föreslogs att en "central instans" skulle inrättas till vilken myndigheter och enskilda kunde lämna strategisk information om skatte- och valutabrott. Gruppen skulle sedan föreslå lagstiftning och andra åtgärder.
- *Omfattningen av den ekonomiska brottsligheten* ( Brottsutvecklingen. BRÅ Rapport 1980:3). I rapporten redovisas olika beräkningar som gjorts av den ekonomiska brottsligheten.
- *Det illegala bygghantverket* (Brottsutvecklingen. BRÅ Rapport 1980:3). I rapporten beskrivs det svarta arbetet i byggbranschen.
- *Bidrag och politik* (BRÅ Rapport 1980:5). Rapporten handlar om missbruk av subventioner till näringslivet.
- *Den svarta sektorn*. Dokumentation från en konferens med fackföreningsrörelsen (BRÅ PM 1980:5). Rapporten, som innehåller anföranden samt inlägg vid en paneldebatt, tar sikte på svart arbete.
- *Ekonomisk brottslighet vid import och export* (BRÅ Rapport 1981:2). I rapporten beskrivs brottslighetens former och omfattning.
- *Försäkringsbedrägeri. Omfattning och orsaker* (BRÅ Rapport 1982:6). Studien är inte inriktad på bedrägerier i näringslivet.
- *Ekonomisk och organiserad brottslighet — dess anknytning till restaurangbranschen i Malmö kommun* (BRÅ Kansli PM 1983:1)
- *Omfattningen av misstänkt ekonomisk brottslighet vid konkurs* (BRÅ Kansli PM 1983:8). Delrapport över ett större projekt om ekonomisk brottslighet vid konkurs.

#### *Sammanfattning av 1970-talet*

I den diskussion som BRÅ lät göra i samband med uppdraget att se över lagstiftningsområdet framfördes svårigheterna att genom en övergripande översyn försöka "fånga upp företeelser på så skilda områden och av så olika beskaffenhet som det här är fråga om".<sup>37</sup> Problemen med ekonomisk brottslighet hade endast i begränsad utsträckning identifierats och analyserats. Det saknades en samlad bild

<sup>37</sup> BRÅ PM 1978:5, s. 30.

av förhållandena. Enligt BRÅ var det tveksamt om man över huvud taget borde tala om en samlad bild av ett så sammansatt och vittomfattande område, som dessutom var illa avgränsat. BRÅ ansåg att det inte var meningsfullt att skapa ett organ för översyn av lagstiftningen, vars storlek och form var fastställd från början. Man fick nöja sig med att ta itu med de problem som kommit i dagen samt att inventera och analysera frågorna.

Översikten ovan över den mängd projekt som genomfördes framför allt inom ramen för lagstiftningsöversynen ger vid handen att man tog itu med ett stort antal frågor och utarbetade lagstiftningsförslag som till stor del blev genomförda. I en artikel år 1982 om regelöversynen konstaterade Svensson att BRÅ hade "fått en sällsynt produktiv organisation. På fyra år har man givit ut inte mindre än 21 promemorior, av vilka de flesta redan lett till lagstiftning".<sup>38</sup>

BRÅ:s lagstiftningsöversyn synes numera var glömd och fick inte samma politiska uppmärksamhet om man jämför med 1980-talets Eko-kommission och nu senast satsningarna på 1990-talet. BRÅ-projektet hade också en imponerande bredd genom att man gick utanför skatte- och konkursbrottsligheten och behandlade andra offergrupper. För att använda Träskmans ovan nämnda schema tillgodosågs i någon mån samtliga offergruppers intressen med undantag av konsumenterna.

## 1980-talet

### *Eko-kommissionen*

"...arbetet med ekonomisk brottslighet kom att bedrivas på ett felaktigt sätt. Det slarvades med fakta när det gällde de företeelser som skulle förebyggas/bekämpas, det framlades illa beredda lagförslag under alltför stor tidspress och man hade en principiellt alltför lätt-sinnig inställning till rättssäkerhetsfrågornas betydelse."

–Hans-Gunnar Axberger<sup>39</sup>

Som nämnts återkallade regeringen år 1982 uppdraget till BRÅ att se över lagstiftningen på ekobrottsområdet och året innan hade en interdepartemental arbetsgrupp bildats för samordning av insatser mot den organiserade och ekonomiska brottsligheten. År 1982 tillkallade regeringen en kommission som skulle föreslå lämpliga åtgärder mot "ekonomisk brottslighet och skatteflykt" inom ramen för en "enhetlig och samordnad strategi".<sup>40</sup> Eko-kommissionen lämnade under åren 1983 och 1984 trettio betänkanden, promemorior och skrivelser:

<sup>38</sup> Svensson, Bo. De ekonomiska brotten. BRÅ:s insatser mot ekonomisk och organiserad brottslighet. Apropå 3/1982.

<sup>39</sup> Axberger, Hans-Gunnar. Eko-brott, Eko-lagar och Eko-domstolar. En rättspolitisk utvärdering av lagstiftningen mot ekonomisk brottslighet. BRÅ Forskning 1988:3, s. 11.

<sup>40</sup> Åtgärder mot ekonomisk brottslighet m.m. (dir. 1982:101).

- *Förslag om ytterligare åklagaraspiranter* (skrivelse 1983-03-02). Förslaget gällde att tio åklagaraspiranter skulle antas utöver redan beslutade tjugo.
- *Internationellt samarbete för bekämpande av ekonomisk brottslighet* (skrivelse 1983-04-27).
- *Internationellt samarbete mot skattebrott och skatteflykt* (skrivelse 1983-05-27). Skrivelsen tog sikte på bl.a. att öka möjligheterna att få till stånd en utlämning för fiskala och andra ekonomiska brott.
- *Effektivare företagsrevision* (SOU 1983:36). I betänkandet föreslogs bl.a. att revisorn skall anmärka om bolaget inte uppfyller sina åligganden på skatte- socialavgiftsområdet (jfr nuvarande 10 kap. 31 § [1975:1385] aktiebolagslagen) och att revisorn skulle vara skyldig att på begäran lämna upplysningar om bolaget till förundersökningsledare i brottmål (jfr nuvarande 10 kap. 42 § aktiebolagslagen).
- *Åklagarväsendet och den kvalificerade ekonomiska brottsligheten* (skrivelse 1983-08-16). Skrivelsen gällde resursförstärkningar till åklagarväsendet.
- *Förstärkning av polisens resurser i kampen mot den ekonomiska brottsligheten* (skrivelse 1983-08-16).
- *Förbättrad kontroll av export (tullens resurser m.m.)* (rapport 1983-08-16).
- *Kontroll av rådgivare* (SOU 1983:41). I betänkandet föreslogs bl.a. att ett förbud skulle införas för rådgivare att fortsätta sin verksamhet om denne begått brott av visst slag etc. (jfr lagen [1985:354] om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m.m.)
- *Kontroll av leverantörer* (Ds Ju 1983:14). I promemorian föreslogs att sekretessregler inte längre skulle utgöra hinder för att få besked om en viss leverantör var registrerad för skatter och avgifter (jfr t.ex. 6 kap. 9 § lagen [1992:1528] om offentlig upphandling).
- *Bulvanlag* (SOU 1983:46). I betänkandet föreslogs särskild lagstiftning för att motverka att bulvanförhållanden utnyttjades i brottsliga syften. Förslaget kritiserades på grund av regler med inslag av omvänd bevisbörda. Efter beredning och justeringar av förslaget infördes lagen [1985:277] om vissa bulvanförhållanden.
- *Forskning om ekonomisk brottslighet* (rapport 1983-09-23). I rapporten föreslogs bl.a. att en temporär forskningsenhet skulle bildas vid Regeringskansliet. Någon sådan enhet kom aldrig att bildas. I stället fick BRÅ ett särskilt forskningsuppdrag.
- *Förslag till åtgärder inom skolans område för att motverka ekonomisk brottslighet* (skrivelse 1983-09-23). Förslaget gick ut på att föra ut kunskapen om ekobrottsligheten i undervisningen i lag och rätt på grundskolans högstadium.
- *Angående arvodestaxan i mindre konkurser* (skrivelse 1983-10-18).

- *Förslag till direktiv till utredning om ansvarsgenombrott* (skrivelse 1983-10-25). Bakgrunden var att juridiska personer utnyttjades för ekonomisk brottslighet och att det fanns ett behov av att se över reglerna om ansvarsgenombrott, dvs. annans betalningsansvar för skulder i aktiebolag och juridiska personer (jfr dir. 1984:41).
- *Återvinning i konkurs* (SOU 1983:60). Betänkandet tog sin utgångspunkt i BRÅ-promemorian Återvinningsregler vid konkurs (se ovan) och föreslog bl.a. ökade möjligheter till återvinning vid transaktioner mellan närstående (jfr 4 kap. 5 § konkurslagen).
- *Gäldenärsbrott. En översyn av 11 kap. BrB med förslag till ändringar* (Ds Ju 1983:17). I promemorian föreslogs ett utvidgat straffansvar för gäldenärsbrott. Lagstiftningsmässigt ändrades bestämmelserna om oredlighet och vårdslöshet mot borgenärer på så sätt att straffansvar kan följa på vissa förmögenhetsförsämrade åtgärder som en person företar när han är på obestånd eller när det föreligger en påtaglig fara för obestånd. Vidare infördes ökade möjligheter att vid den straffrättsliga bedömningen ta hänsyn till skulder som kan förutses vid gärningstillfället men som då ännu inte har uppkommit.
- *Beskattning vid flyttning till utlandet m.m.* (Ds Ju 1983:18). Promemorian innehöll förslag mot skenbosättning i utlandet i syfte att undgå svensk beskattning. Det gällde utvidgning av det skatterättsliga bosättningsbegreppet till att omfatta i princip alla fysiska personer som tidigare har haft sitt egentliga bo och hemvist i Sverige och som under beskattningsåret har en väsentlig anknytning till Sverige (jfr punkt 1 av anvisningarna till 53 § kommunalskattelagen).
- *Bättre samordning på skatte- och valutaområdet — Förbättrad valutakontroll* (Ds Ju 1983:20). Valutaregleringen är numera avskaffad.
- *Företagens uppgiftslämnande för beskattningsändamål* (SOU 1983:75-76). I betänkandet föreslogs att näringsidkarna till sin självdeklaration skulle foga standardiserade räkenskapsutdrag (jfr RSV Rapport 1983:1 och 1986:7). Härigenom skulle näringsidkarna på ett enhetligt sätt lämna uppgifter från bokföringen som möjliggjorde för skattemyndigheten att på ett likformigt sätt kontrollera näringsidkarna. På detta sätt skulle de mest kontrollvärda företagen kunna väljas ut genom maskinella urvalssystem för fördjupad kontroll (jfr nuvarande 2 kap. 19 § lagen [1990:325] om självdeklaration och kontrolluppgifter).
- *Nordiskt samarbete* (skrivelse 1984-01-26). En nordisk expertgrupp hade bildats för att utreda möjligheterna att närmare samarbeta, t.ex. när det gäller informations- och erfarenhetsutbyte.
- *Omfördelning av informationsanslag* (skrivelse 1984-01-27). Avsåg bidrag till en kampanj inom Stockholms stad om nackdelarna att anlita svart arbetskraft.
- *Ekonomisk brottslighet — en informationsskrift för Fackliga företrädare* (1984-01-31).

- *Lönefrågor i skatteförvaltningen* (skrivelse 1984-02-06).
- *Domstolar och eko-brott* (SOU 1984:3). Eko-kommissionens kanske mest uppmärksammade förslag var att ekomål skulle handläggas av vissa tingsrätter (Eko-domstolar) och att ledamöter med särskild kompetens skulle ingå i rätten. Förslaget genomfördes år 1985, men redan år 1990 togs ekodomstolarna ”bort”, dock lever reformen kvar när det gäller att särskilda ledamöter kan ingå i rätten.
- *Bättre utbildning mot ekonomisk brottslighet* (skrivelse 1984-02-13). Förslaget gick ut på samordna utbildningen om ekonomisk brottslighet bland olika myndigheter och att införa utbildning för domare och konkursförvaltare.
- *Vidgat samarbete mellan myndigheterna på skatte- och avgiftsområdet — förbättrad information till företag* (Ds Ju 1984:4). I promemorian föreslogs på skatte- och avgiftsområdet bl.a. en förenkling av materiella regler och en samordning av administrativa och processuella regler. I klartext innebar det bl.a. att det stora flertalet löntagardeklarerationer slopades eller förenklades och att granskningen av dessa främst blev av registrerande slag. Den information som behövs för beskattningen fick i stället inhämtas genom kontrolluppgifter från bl.a. arbetsgivare. Härigenom skulle kontrollen förbättras. Vidare föreslogs informationssatsningar riktade till företagen och förebyggande kontroll vid stora anläggningsarbeten. De idéer och förslag som redovisades i promemorian och som också aktualiserats i andra sammanhang (jfr t.ex. Skatter och skattekontroll. RSV Rapport 1983:1) har i stor utsträckning genomförts. Exempelvis har löntagarbeskattningen mer och mer utvecklats till ett registreringsförfarande där all nödvändig information inhämtas från arbetsgivare m.fl. genom kontrolluppgifter. Skatteförvaltningen har genomgått omfattande organisatoriska förändringar och skatte- och avgiftssystemet sker numera i en sammanhållen myndighetsstruktur och med en hyggligt enhetlig lagstiftning.
- *Näringsstillstånd* (SOU 1984:8). I betänkandet föreslogs att krav på näringsstillstånd (vandelsprövning, utbildningskrav, ekonomiska garantier för skatter och avgifter) skulle införas i kritiska branscher (restaurang-, transport-, bygg-, bil- och städbranscherna). Syftet var att sanera de branscher där problem med ekonomisk brottslighet och skatteundandragande bedömdes som mest akuta. Förslaget genomfördes aldrig, däremot skärptes de redan befintliga kraven för att driva verksamhet i transportbranschen (yrkestrafiklagen) och restaurangbranschen (alkohollagen). Den 1 juli 1986 utvidgades f.ö. institutet näringsförbud, på förslag från Näringsförbudskommittén (SOU 1984:59).
- *Kreditgivning och ekonomisk brottslighet* (rapport 1984-03-08).
- *Företagsbot* (Ds Ju 1984:5). I promemorian föreslogs en ny sanktion för näringsidkare, företagsbot. Tekniskt konstruerades den som en särskild rättsverkan av brott (jfr nuvarande 36 kap. BrB). Nu före-

slås att ett regelrätt straffansvar (böter) införs för bl.a. juridiska personer (SOU 1997:127).

- *Ekonomisk brottslighet i Sverige* (SOU 1984:15). Betänkandet innehåller uppgifter om den ekonomiska brottslighetens orsaker, omfattning, former, struktur och skadeverkningar. Vidare redovisas kontrollpolitiska överväganden och sammanfattar de förslag som tidigare redovisats av kommissionen.

Som tidigare nämnts återkallade regeringen det uppdrag som BRÅ hade fått att se över lagstiftningen på ekobrottsområdet år 1982 och i stället tillsattes Eko-kommissionen. Om man som i denna artikel i första hand ser till de problemområden och rättsliga områden som fokuserats under tre decennier utgjorde Eko-kommissionen inte någon skiljelinje i förhållande till BRÅ:s lagstiftningsöversyn. Eko-kommissionen byggde i vissa fall vidare på BRÅ-förslag (Återvinning i konkurs) och gick, bland annat mot bakgrund av redan hanterade frågor, in på nya områden som utsatta branscher (restaurang, yrkes trafik, städning, schaktentreprenad och måleri) och juridiska fält (bulvaner) samt sanktionssystem (företagsbot). Det fanns också exempel på personunion mellan BRÅ:s lagstiftningsöversyn och Eko-kommissionen. En tydlig skillnad jämfört med BRÅ:s lagstiftningsöversyn var att Eko-kommissionen betonade myndigheternas resurser och föreslog förstärkningar, bl.a. inom polis- och åklagarmyndigheterna.

Det mest uppmärksammade förslaget var att 13 av landets 97 tingsrätter skulle fungera som ekodomstolar och att större ekomål skulle handläggas där och att rätten skulle förstärkas med en revisor eller skattedomare. Förslaget genomfördes, men i verkligheten visade det sig att få mål kom att handläggas i denna ordning. Ekodomstolarna "togs bort" år 1990. Reformen hade utvärderats av Domstolsverket<sup>41</sup> och utsatts för hård kritik av bl.a. Axberger.<sup>42</sup> Min egen uppfattning är att reformen var en symbolfråga. Även om ekodomstolarna är "avskaffade" kvarstår den verkligt substantiella regeln, om att särskilda ledamöter med ekonomisk eller skatterättslig kompetens kan ingå i rätten (RB 1:8). Möjligheten att förstärka rättens sammansättning gäller för övrigt samtliga tingsrätter, som därigenom kan kalla sig för "ekodomstolar".

En allmän uppfattning är nog att Ekokommissionen misslyckades med sitt uppdrag. Enligt Axbergers<sup>43</sup> utvärdering förekom det just inte någon ekonomisk brottslighet av den vidlyftiga art och av det drama-

<sup>41</sup> Eko-domstolar och ekomål. Domstolsverkets rapport 1987:6.

<sup>42</sup> Axberger, Hans-Gunnar. Eko-brott, Eko-lagar och Eko-domstolar. En rättspolitisk utvärdering av lagstiftningen mot ekonomisk brottslighet. BRÅ Forskning 1988:3.

<sup>43</sup> Axberger, a.a.

tiska slag som kommissionen angav. Även Svensson<sup>44</sup> karaktäriserar ekobrottsbekämpningen som "80-talets största kriminalpolitiska överdrift".

I huvudbetänkandet hade kommissionen angett att den koncentrerat sig på ekonomiska vinningsbrott inom ramen för näringsverksamhet som gällde stora värden, närmare preciserat som i storleksordningen en halv miljon kronor eller högre i den tidens penningvärde.<sup>45</sup> Men även om kommissionen angav ett sådant belopp i huvudbetänkandet genomsyrade inte denna beloppsnivå de förslag som togs fram. Förslaget om näringsstillstånd riktade sig exempelvis till branscher med en utpräglad småföretagarstruktur (måleri, schaktentreprenad, restaurang, yrkestrafik) där de ekonomiska brotten för varje enskilt företag knappast kunde uppgå till en halv miljon kronor. Många förslag riktade sig mot ekonomisk brottslighet oavsett vilka belopp det är fråga om, till exempel förslaget om företagets uppgiftslämnande av bokföringsposter för att möjliggöra en enhetlig maskinell skattekontroll. Några förslag kan emellertid sägas ha en inriktning mot mer kvalificerad brottslighet, t.ex. ekodomstolarna. Sammanfattningsvis kan Eko-kommissionen knappast "beskyllas" för att ha lämnat orealistiska förslag mot bakgrund av hur den faktiska brottsligheten bedömdes se ut. Däremot kan man möjligen "beskylla" Eko-kommissionen för att måla bilden av en allvarligare brottslighet än vad som faktiskt var fallet.

Vad som sagts inledningsvis om Sutherlands definition på begreppet white collar crime — brott som begås av högstatuspersoner i deras yrkes- eller näringsverksamhet — kan återknytas till Eko-kommissionens uttalande i huvudbetänkandet om utredningens inriktning på brott som avser stora värden. De brott som Sutherland var inne på avsåg mycket stora värden och hans empiriska undersökning tog också sikte mycket stora företags överträdelser i näringsverksamheten. Min tolkning är att Eko-kommissionen tänkte i samma banor som Sutherland, men att den i begränsad utsträckning fullföljde tanken i praktisk handling när problemområden inventerades och förslag togs fram. Förslagen går inte primärt ut på att försöka hitta en ny svårupptäckt brottslighet som kan tänkas begås av det mer eller mindre etablerade näringslivet. Det finns därför en skillnad i teori och praktik. Som nämnts kan knappast kommissionen "lastas för" att ha en inriktning mot white collar crime. En annan mycket intressantare fråga är om den brottslighet som Sutherland undersökte även finns i Sverige och om det, som Eko-kommissionen var inne på, i någon omfattning begås brott med omkring en halv miljon kronor i 1984 års penningvärde. Denna verkligt viktiga fråga för försöka besvaras i ett annat sammanhang. Det finns flera ekobrottsforskare som anser att en

<sup>44</sup> Svensson, Bo. Ekonomisk brottslighet — post festum, 80-talets största kriminalpolitiska överdrift. *Apropå* 3/87.

<sup>45</sup> SOU 1984:15.

svensk replikation på Sutherlands studie borde vara på sin plats. En sådan undersökning skulle inte enbart avse brottmål utan även administrativa åtgärder, som förelägganden och sanktioner, och tvistemål.

Kommissionen har också beskyllts för att ha gått för hårt fram och negligerat rättssäkerhetsaspekterna. Förslaget till bulvanlag utsattes för kritik från ett rättssäkerhetsperspektiv eftersom den bland annat innehöll inslag av omvänd bevisbörda. Följande citat har redan gått till historien i svensk rättssäkerhetsdebatt: "Att en skyldig får gå fri och på det viset kan vålla ytterligare skada kan vara lika olyckligt som att en oskyldig blir dömd".<sup>46</sup> Men om man undersöker de faktiska förslag som kommissionens olika utredningar lämnade tycker jag inte att man kan säga att de generellt sett kännetecknades av rättsosäkerhet. Återigen var det mer fråga om en retorik på det allmänna planet, som inte fick något större fotfäste i de konkreta förslagen.

#### *BRÅ:s utvärdering av ekobrottsbekämpningen*

En bra måttstock på ekobrottsbekämpningen är att undersöka vilka eko-brottslingar som sitter i landets fängelser. I Axbergers utvärdering hittades följande personer.<sup>47</sup> "Till stor del rörde det sig om småföretagare (installatörer, kreaturshandlare, städfirmor, och en "bingokon-sult", åkare, skrothandlare, jordgubbs- och julgranshandel, osv.)... Endast i två fall kunde man tala om typisk eller kvalificerad EKO-brottslighet". Det var således inte fråga om några kritstrecksrändiga brottslingar utan företagare i overall. Axberger, som hänvisar till Svensson, menar att rättsmaskineriet inte riktigt biter på den typ av gärningar som man vill komma åt. Lagstiftaren försöker bekämpa en viss verksamhet. Men när lagstiftningen sätts i kraft av rättstillämpningen kommer andra faktorer in i bilden "så att det i slutändan blir så, att polisen i stor utsträckning bekämpar samma personer, som man tidigare har bekämpat, fast med ny lagstiftning".<sup>48</sup>

I december 1984 gav regeringen i uppdrag åt BRÅ att genomföra ett forsknings- och utvärderingsprojekt. Fyra arbeten utfördes; den första tog sikte på verksamheten vid polisens ekorotlar,<sup>49</sup> den andra var en rättspolitisk utvärdering av 1980-talets ekokommission,<sup>50</sup> den tredje var en samhällsekonomisk studie av ekonomisk brottslighet<sup>51</sup> och den fjärde studerade ekobrottslingen.<sup>52</sup>

<sup>46</sup> SOU 1984:15, s. 131.

<sup>47</sup> Axberger a.a. s. 36.

<sup>48</sup> Axberger, Hans-Gunnar. Straffverkställigheten. I Ekonomisk brottslighet och rättssäkerhet. Rättsfonden 1986, s. 166.

<sup>49</sup> Persson, Leif GW. Kampen mot eko-brotten. Del 1. Polisen. BRÅ Forskning 1986:3.

<sup>50</sup> Axberger, Hans-Gunnar. Eko-brott, Eko-lagar och Eko-domstolar. En rättspolitisk utvärdering av lagstiftningen mot ekonomisk brottslighet. BRÅ Forskning 1988:3.

<sup>51</sup> Wibe, Sören. Samhällsekonomiska aspekter på ekonomisk brottslighet. BRÅ PM 1990:2.

<sup>52</sup> Holmquist, Carin. Den brottslige företagaren, myt eller sanning? BRÅ-rapport 1990:2.

Persson fann att verksamheten vid polisens Eko-rotlar fick en starkare inriktning mot mer traditionella bedrägeri- och skattebrott än vad man ursprungligen hade tänkt sig. Det hade att göra med att rotlarna ärvde traditionella bedrägeri- och skatteutredningar i samband med att Eko-rotlarna bildades. En ytterligare konsekvens var att den brottsspanande insatsen blev mindre än man förutsåg. Persson menar också att eko-rotlarna fick en mer traditionell inriktning än vad man hade tänkt sig till följd av att rotlarna rekryterade bedrägeri- och skatteutredare med lång erfarenhet av sådana brott. De nya uppgifter som eko-rotlarna skulle ta itu med hade utredarna redan tidigare stött på fast under andra namn. Vidare hade de genomgått en kortare utbildning (några månader) om ekonomisk brottslighet. Följden blev att utredarna i allt väsentligt förlitade sig på de kunskaper som de redan hade och därför gjorde det som de alltid hade gjort. Vidare var genomsnittsåldern hos de första eko-poliserna över 45 år och var en "intellektuell typ av polis som inte skräms av tanken att sitta vid sitt skrivbord och vända samma papper i månader...Det är inte i den här kategorin av poliser som man hittar dem som ser livets mening i att skugga misstänkta ute på stan eller sitta i en utkyld bil och räkna kunder som försvinner in på den goa, varma krogen tvärs över gatan. Har man dessutom fullt upp med sådant arbete som man trivs med, blir det lätt som det blir. Mitt sammanfattande intryck av verksamheten på eko-rotlarna, och jag talar om den aktuella verksamheten, är att den har väsentligt mycket mer gemensamt med traditionell utredningsverksamhet än med de tankegångar som skisserades av polisstrategerna i AMOB-, SPANEK- och SAMEB-utredningarna."<sup>53</sup>

Av Perssons utvärdering av eko-polisen framgår att 15 av 25 rotlar ansåg att det behövdes mycket mer spaning. Uppfattningen var att det först genom egen spaning var möjligt att komma åt vissa grövre former av ekonomisk brottslighet och man upplevde de små spaningsinsatserna som klart otillfredsställande. Att det blivit på det sättet ansågs bero på kombinationen av bristande resurser och avsaknaden av praktisk erfarenhet av detta svåra område. Det initiala arvet av ärenden samt den strida strömmen av i och för sig viktiga ärenden från bland annat skatte- och kronofogdemyndigheterna gjorde också att rotlarna ändå hade fullt upp med arbete.

BRÅ:s utvärderingar är av stort intresse för förståelsen av 1990-talets satsningar på ekobrottsområdet. Man tog dock inte lärdom av de slutsatser som drogs av BRÅ:s utvärderingar. Relevanta frågor hade varit

- Hur skall myndigheterna arbeta för att upptäcka ekobrotten mot bakgrund av att många ekobrott inte anmäls av privatpersoner, företag och andra målsäganden.
- Hur kommer det sig att rättvisans nät i så hög grad fångar ekobrottslingar i gårdsgårdsserien och knappast någon med white collar?

<sup>53</sup> Persson a.a. s. 29.

### 1990-talet

I början av 1990-talet såg Riksdagens revisorer<sup>54</sup> över insatserna mot den ekonomiska brottsligheten och riktade stark kritik: "Tidsfördröjningarna är alltför långa och många brott hinner inte utredas innan de preskriberas... Den långvariga bristen på uppföljning, samlade analyser och konsekvent styrning av insatserna mot ekonomisk brottslighet ses av revisorerna som en huvudanledning till att missförhållandena har kunnat växa sig så stora."<sup>55</sup>

Revisorernas rapport och förslag fick också stor betydelse för de insatser som senare gjordes under 1990-talet på ekobrottsområdet. Vad som betonades var det förebyggande arbetet. Visserligen berördes svårigheterna att upptäcka brotten men denna fråga utvecklades inte närmare. När det gällde myndigheternas arbete betonades i stället samarbete och samverkan mellan myndigheterna, som kunde ha betydelse för att öka upptäcktsrisken. För de primärt brottsbekämpande myndigheternas diskuterades inte underrättelsetjänsten utan utredningsarbetet av redan upptäckta brott. Åklagarna kritiserades för bristande förundersökningsledning och poliserna för att sköta utredningarna dåligt. Det gällde också att tilldela ekobrottsbekämpningen tillräckliga resurser. Frågan om en central organisation efter danskt och norskt mönster diskuterades: "En organisation som är särskilt utformad för uppgiften att utreda och föra talan i mål om ekonomisk brottslighet och andra liknande mål kan i princip vara mycket effektiv."<sup>56</sup> Vidare betonades vikten av helhetssyn och styrning, bland annat lanserades idéerna om årliga regeringsrapporter till riksdagen om läget i fråga om den ekonomiska brottsligheten.

Riksdagens revisorer formulerade problemet och därmed också lösningen: förebyggande arbete, förbättrade utredningar och samlad styrning. Och sedan höll sig diskussionen, förslagen och besluten till stor del inom dessa ramar. Men problemet var att revisorerna aldrig ställde frågan vilken brottslighet man egentligen ville komma åt. Uppmärksamheten var alltför mycket koncentrerad till de brott som myndigheterna redan hanterade, och som enligt revisorerna hanterades illa, med stora balanser av ouppklarade ärenden som följd. Den ekonomiska brottsligheten problematiserades aldrig.

I en skrivelse till riksdagen i april 1995 lade regeringen fram en samlad strategi mot den ekonomiska brottsligheten.<sup>57</sup> Avsikten var att påtagligt minska den ekonomiska brottsligheten genom åtgärder som skulle innebära en kraftig förstärkning av samhällets samlade insatser mot sådan brottslighet. En utveckling och effektivisering skulle ske

<sup>54</sup> Riksdagens revisorers förslag (1994/95:RR4): Insatser mot den ekonomiska brottsligheten. Som bilaga ingår revisorernas rapport (1993/94.6): Den ekonomiska brottsligheten och rättssamhället.

<sup>55</sup> A.a. s. 1.

<sup>56</sup> A.a. s. 31.

<sup>57</sup> Regeringens skrivelse till riksdagen. Samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. Skr. 1994/95:217.

när det gällde att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra ekonomiska brott. Ökad tonvikt skulle läggas vid det brottsförebyggande arbetet. Vidare skulle myndigheterna arbeta problemorienterat och samverka. Kompetensen skulle höjas. Näringslivet skulle ta ett större ansvar för att motverka brott. Satsningar skulle göras på att utveckla myndigheternas kompetens. En interdepartemental arbetsgrupp bildades — Ekobrottsberedningen — som initierade och höll ihop det omfattande reformarbetet.

Under 1995 infördes en särskild organisation för samordning av ekobrottsbekämpningen på regional nivå.<sup>58</sup> Under ledning av landshövdingen samverkar berörda regionala myndigheter (polis, tull etc.). Efter årsskiftet 1997/98 finns motsvarande samverkansorgan på central nivå, Ekorådet.

Ekobrottsberedningen tog initiativ till ett stort antal projekt. Samtidigt genomfördes andra projekt som hade satts igång före regeringens strategi mot ekobrottsligheten. I förteckningen nedan görs ingen åtskillnad mellan de projekt som Ekobrottsberedningen initierat och andra ekobrottsprojekt.<sup>59</sup>

- *Effektivare ekobrottsbekämpning* (Ds 1996:1). I promemorian diskuterades den framtida ekobrottsbekämpningen och två hörnstenar redovisas, bildandet av skattemyndigheternas *skattebrottsenheter* (jfr Skattemyndigheternas medverkan i en effektivare ekobrottsbekämpning, RSV Rapport 1995:9 och Skattekriminal, Ds 1997:23) samt *Ekobrottsmyndigheten* (jfr EBM-utredningens rapport 1997-05-14: Ekobrottsmyndigheten och den nya organisationen för bekämpning av ekonomisk brottslighet). Skattebrottsenheternas byggdes upp under år 1998 (lagen [1997:1024] om skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar) och Ekobrottsmyndigheten bildades vid årsskiftet 1997/98 (förordning [1997:898] med instruktion för Ekobrottsmyndigheten). Vidare bildades *Ekorådet* där myndighetschefer samverkar på central nivå. Några år tidigare reglerades formellt den regionala samordningen mot ekobrott där myndighetscheferna under landshövdingen samverkar (numera förordningen [1997:899] om myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet). Regeringen utfärdar också myndighetsgemensamma mål och riktlinjer för ekobrottsbekämpningen samt lämnar till riksdagen en årlig lägesrapport om den ekonomiska brottsligheten.
- *Kriminalunderrättelseregister och DNA-register* (SOU 1996:35). Registerutredningens förslag tog sikte på rubricerade register (jfr polisdatalagen [1998:622], även betänkandet Polisens register [SOU 1997:65]).

<sup>58</sup> SFS 1995:736. Sedan tidigare fanns redan olika samverkansgrupper på skilda håll.

<sup>59</sup> Regeringens skrivelser till riksdagen 1996/97:49, 1997/98:38 resp. 1998/99:25. Lägesrapporter i fråga om den ekonomiska brottsligheten.

- *Kriminalunderrättelseregister på skatteområdet*. I betänkandet Integritet Effektivitet Skattebrott (SOU 1998:9) föreslog nya registerregler med anledning av att skattemyndigheternas skattebrottsenheter skulle utreda skattebrott (jfr lagen [1999:90] om behandling av personuppgifter vid skattemyndigheternas medverkan i brottsutredningar).
- *Översyn av skatteflyktlagen, Reformerat förhandsbesked* (SOU 1996:44). Utredningen föreslog ändringar i lagen (1995:575) mot skatteflykt (jfr 2 och 3 §§ samma lag).
- *Översyn av revisionsreglerna* (SOU 1996:79). Utredningen föreslog bl.a. att revision skall få göras för kontroll av det löpande beskattningens räkenskaper och hos tredje man (jfr 3 kap. 8 § taxeringslagen [1990:324]).
- *Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen* (SOU 1996:116). Frågorna behandlades genom lagen (1997:1024) om skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar (prop. 1997/98:10). Skattetillägget ses nu över av en utredning (dir. 1998:34).
- *Ett nytt system för skattebetalningar* (SOU 1996:100). Utredningen föreslog ett nytt enhetligt uppbördssystem för flertalet skatter och avgifter som kanaliseras genom ett skattekonto (jfr skattebetalningslagen [1997:483]).
- Uppdrag till PRV om *förbättrad affärskontroll* (jfr PRV:s företagsbevis med uppgifter om förändringar av styrelseledamöter etc.).
- *Delgivning av aktiebolag*. I en promemoria från Justitiedepartementet föreslogs att delgivning med aktiebolag under vissa förutsättningar kan ske med lösbrev utan krav på kvittens (jfr 9 § delgivningslagen [1970:428]).
- *Konkurstillsyn*. En utredning (dir. 1997:74) ser över frågor om den framtida konkurstillsynen.
- *Förverka vinning av brott*. En utredning (Ju 1997:02) ser över bestämmelserna om att förverka vinning av brott.
- *Internationella ekobrott*. Regeringens ekobrottsberedning har studerat den internationella ekobrottsligheten (Ds 1997:51) om kommit fram till tre huvudtrender; ökande internationalisering, ökande IT-relaterad brottslighet och ett ökat inslag av organiserad brottslighet.
- *Straffansvar för juridiska personer*. Företagsbotrutredningen har föreslagit att ett regelrätt straffansvar (böter) införs för juridiska personer och att den nuvarande företagsboten utmönstras (SOU 1997:127).
- Utredningsuppdrag om *näringslivets egenåtgärder* mot ekonomisk brottslighet (utredning 1998-03-20). Ett förslag är att inrätta ett permanent forum för kontakter och samråd mellan näringslivet och det allmänna.
- *Regeringens Miljöbrottsstrategi*. Med hänvisning till den nya miljöbalken har regeringen uttalat att en av huvudfrågorna när det gäll-

er att driva reformarbetet vidare inom ekobrottsbekämpningen är att utveckla och effektivisera bekämpningen av miljöbrott (skr. 1998/99:25). På liknande sätt som för ekobrott är miljöbrott numera ett prioriterat område.

- *Oljeutsläpp till sjöss*. Oljeutsläppsutredningen (SOU 1998:158) har föreslagit olika åtgärder för att komma till rätta med utsläppen.
- Riksåklagaren har i en rapport, *Effektivare miljöbrottsbekämpning* (1998), bl.a. föreslagit förstärkta resurser och RÅ har nu byggt upp en ny organisation för miljöbrott.
- *Ny forskningsorganisation*. BRÅ har tilldelats 17 miljoner kronor för att stödja forskningen vid universitet och högskolor. Hittills har tolv forskningsprojekt initierats (jfr BRÅ Rapport 1999:7).
- *Sveriges medlemskap i EU* har medfört att det mellanstatliga samarbetet ökat och att olika samarbetsprojekt införts.
- *EU-bedrägeridelegationen* (dir. 1996:29) inrättades år 1996 för att skydda EU-budgeten mot angrepp. Uppgiften har nu övertagits av Ekobrottsmyndigheten.
- Sveriges tillträde till *bedrägerikonventionen* m.m. (Ds 1998:1). I promemorian föreslogs att ett nytt brott skall införas mot bidragsfusk när det gäller näringsbidrag (jfr subventionsmissbruk i 9 kap. 3 a § BrB).
- *OECD-rekommendation och FN-deklaration mot mutor*, Ds 1998:29). Förslag om avdragsförbud för mutor (jfr 20 § kommunalskattelagen [1928:370]).
- *Digitala signaturer och kryptering på nätet*. Arbetet pågår för att upprätthålla förtroendet för elektronisk handel.
- *CIS-konventionen* (Customs Information System): Ett nytt tullinformationssystem har införts på tullens område för underlätta information om grova överträdelse av gemenskapsregler etc. (jfr lagen [1997:1058] om register i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet).
- Ett nytt s.k. *uppföljningssystem* för ekobrottsligheten utarbetas av Ekobrottsmyndigheten. Ekobrottsmyndigheten skall förse statmakterna etc. med färsk information om ekobrottslighetens utveckling och om nya former av ekobrott.
- Skatteflyktskommittén (SOU 1997:86) utredde permanenta regler för *punktskattekontroll* av transporter av alkohol, tobak och olja (jfr lagen [1998:506] om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter) samt särskilda regler för skattekontroll av torg- och marknadshandel (jfr lagen [1998:514] om särskild skattekontroll av torg- och marknadshandel m.m.).
- *Branschsaneringsutredningen* (SOU 1997:111) föreslog olika åtgärder för att sanera utsatta branscher för ekonomisk brottslighet (restaurang-, städ-, flytt- och byggbranschen samt yrkestrafiken och den tillfälliga handeln), bl.a. krav på registrering av all försäljning i typ-

godkända kassaregister och schablonbeskattning (Licensavgift, SOU 1996:172). Vissa frågor kring taxibranschen har utretts vidare och förslag finns om godkända tömningscentraler av taxametrar (Kundvänligare taxi, SOU 1998:60). Utredningen såg också över den offentliga upphandlingen, frågor som också utreds vidare (dir. 1998:58).

- Översyn av de *registerförfattningar* som gäller skatteförvaltningen, exekutionsväsendet och tullen (dir. 1998:2).
- *Kontroll Reavinst Värdepapper* (SOU 1997:271). Skattekontrollutredningen gjorde en översyn av reglerna om att lämna kontrolluppgift avseende options- och terminsaffärer. Kontrolluppgift skall lämnas av värdepappersinstitut vid sådana affärer (jfr 3 kap. 32 c § lagen [1990:325] om självdeklaration och kontrolluppgifter).
- *Bulvanutredningen* (SOU 1998:47) har föreslagit bl.a. möjligheter att ingripa mot målvakter och att det i aktiebolagslagen införs en allmän lämplighetsregel för styrelseledamöter m.fl. Vidare har föreslagits att kreditupplysningsföretag skall ges möjlighet att under vissa förhållanden förmedla uppgifter om lagförda personer för ekonomiska brott.
- *Bisysslerregleringen* inom den offentliga sektorn ses över (dir. 1998:79) mot bakgrund av Justitiekanslerns utredning.
- Åtgärder mot *penningtvätt* har utretts (SOU 1997:36), bl.a. penningtvätt av medel från bakomliggande skatte- och tullbrott (jfr lagen [1993:768] om åtgärder mot penningtvätt). Se också det nya brottet penninghäleri (6 kap. 6 a § BrB). Nu föreslås att lagstiftningen mot penningtvätt också skall avse elektroniska pengar (SOU 1998:122).
- *Skydd för immaterialrättsliga rättigheter*. En utredning ser över hela lagstiftningen på det varumärkesrättsliga området (dir. 1997:118). En ny skyddsåtgärd, intrångsundersökning, har införts för att en rättighetsinnehavare skall kunna säkra bevis mot någon som misstänks för intrång (Ds 1998:28), jfr t.ex. 41 a § varumärkeslagen (1960:644).
- *Ett effektivare näringsförbud* (SOU 1997:123). Näringsförbudet har setts över och utredningen föreslog att inte enbart åklagare utan även kronofogdemyndigheten skall få ansöka om näringsförbud och att näringsförbud skall kunna meddelas även för personer som senast ett år före konkursansökan var ställföreträdare för den juridiska personen (jfr lagen [1986:436] om näringsförbud).
- *Bokföringsbrott*. Borgenärsbrottsutredningen har sett över bestämmelserna i 11 kap. BrB (SOU 1996:30).
- *Aktiebolagets organisation och revisorers anmälningsskyldighet*. Aktiebolagskommittén (SOU 1995:44) föreslog att styrelsens uppdrag skulle preciseras (jfr 8 kap. aktiebolagslagen) och i en promemoria från Justitiedepartementet föreslogs att revisorn under vissa förutsättningar skall bli skyldiga att anmäla brottsmisstankar till åklagare

(jfr 10 kap. 38 § aktiebolagslagen). Aktiebolagskommittén ser över frågor om inrättandet av ett obligatoriskt *aktieägarregister* (dir. 1998:90). Aktiebolagskommittén har behandlat frågan om styrelselösa bolag, *Likvidation av aktiebolag* (SOU 1999:36).

- I rapporten *Handläggning av omfattande mål om ekonomisk brottslighet* m.m. (Åklagarväsendets rapport 1998:2) föreslås olika åtgärder för att förbättra arbetsmetoderna m.m.
- Förslag till ny *smugglingslag* har utarbetats (Ds 1998:53).
- I betänkandet *Vårdslös kreditgivning* samt sekretess i banker m.m. (SOU 1999:82) föreslås en bättre hantering av kreditgivningen, vilket skall ses mot bakgrund av den finansiella krisen under 1990-talets början. Vidare har förslag lämnats i betänkandet *Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag* (SOU 1998:160).
- Ekosekretessutredningens betänkande *Ekonomisk brottslighet och sekretess* (SOU 1999:53) innehåller förslag om bl.a. hur myndigheternas informationsutbyte skall underlättas.
- *Balansavarbetning och förstärkt skattekontroll*: Särskilda insatser har gjorts för att minska balanserna av ärenden hos polis- och åklagarmyndigheter. Vidare tilldelades skatteförvaltningen extra medel för att utvidga skattekontrollen.

#### *Sammanfattning av 1990-talets ekobrottsbekämpning*

Jämfört med tidigare satsningar innebär regeringens strategi mot ekobrottsligheten att ännu fler projekt initierats. Det är en imponerande samling projekt som arbetats fram och en stor del av förslagen har också genomförts. Det finns stora likheter mellan de områden som fokuserats på 1990-talet och tidigare. Det gäller exempelvis skatteflykt, upphandling, konkursfrågor, utsatta branscher och bulvarer. Ett område som försumrats på 1990-talet är emellertid arbetskyddslagstiftningen.

Jämfört med tidigare år har strategin tydligare gått in för ett försök till helhetsgrepp över ekobrottsligheten och en strävan efter institutionalisering. Det är fråga om årliga riktlinjer mot den ekonomiska brottsligheten, en rapporteringskedja från länen till regeringen via Ekobrottsmyndigheten, regeringens lägesrapporter till riksdagen, och ett uppföljningssystem över brottsligheten. Det är en stor skillnad mot BRÅ:s 1970/80-tal då man undvek att "ta ett helhetsgrepp" utan försökte lösa olika problem som hade uppmärksammats. På det organisatoriska planet finns regionala samordningsorgan i länen och en nationell motsvarighet i Ekorådet samt Ekobrottsmyndigheten och skattemyndighetens skattebrottsenheter.

Den symbolmässigt viktigaste frågan i 1990-talets strategi mot den ekonomiska brottsligheten är bildandet av Ekobrottsmyndigheten. Bakgrunden var att ekobrottsutredningarna drevs ineffektivt. Själva den organisatoriska idén med Ekobrottsmyndigheten är att åklagarna styr utredningarna och leder förundersökningarna genom åklagar-

ledda grupper, där även poliser och ekonomer ingår. Ekobrottsmyndigheten har fyra avdelningar som geografiskt täcker vissa målgrupper i de tre storstadslänen samt en avdelning som kan ta sig an stora och svåra ärenden över hela landet. De tre storstadsavdelningarnas primära målområden är gäldenärsbrott, bokföringsbrott (11 kap. BrB), skattebrott och insiderbrott samt brott mot aktiebolagslagen, lagen om tryggnad av pensionsutfästelser och lagen om handel med finansiella instrument. Därutöver kan storstadsavdelningarna handlägga även andra ärenden, som ställer särskilda krav på kunskaper om finansiella förhållanden etc. De enda brott som uppgår till ett någorlunda antal gäller 11 kap. BrB och skattebrott.

Ekobrottsmyndigheten kan karaktäriseras som en utredningsmaskin av redan upptäckta brott. Men ett av de stora problemen med ekonomisk brottslighet är att den inte upptäcks. Ekobrottsmyndigheten har här ett större handikapp än det ordinarie polisväsendet genom att den inte alls är inriktad på underrättelsetjänst. I stället skall kriminalunderrättelsetjänsten inom den "vanliga" kriminalpolisen förse EBM med underrättelser.<sup>60</sup> Även om det finns goda motiv för denna lösning, — man ville hålla underrättelsetjänsten samman — ser jag ändå här en skillnad mot 1980-talets Eko-kommission som just pekade på behovet av brottsupptäckande åtgärder från polisens och andra myndigheters sida.<sup>61</sup> Resultatet har blivit att slagsidan lagts på utredning och inte upptäckt. För att flytta fram positionerna på ekobrottsområdet bör därför satsningar ske på underrättelsetjänsten.<sup>62</sup> Eftersom en för långt gången sektorisering av brottsbekämpningen leder till effektivitetsförluster — brottsligheten låter sig inte lika lätt sektoriseras som myndigheterna — bör underrättelsetjänsten byggas ut inom Rikskriminalpolisen och polismyndigheterna samt inom kontrollmyndigheterna (t.ex. skatteförvaltningen). På sikt kommer det att visa sig nödvändigt att integrera de olika myndigheternas underrättelsetjänster.<sup>63</sup>

Persson<sup>64</sup> ansåg att dåtidens eko-rotlar hade en begränsad insyn i den mycket kvalificerade ekonomiska brottsligheten som till och från förekommer inom stora och utåt sett väletablerade företag och som inte enkelt låter sig observeras genom traditionell spaning. De företag som eko-rotlarna utredde var nästan alltid mindre en- och fåmanskontrollerade verksamheter som råkat i sådana svårigheter, eller agerat på ett sådant sätt, att de observerats av den närmaste omgivningen; till exempel myndigheter, kunder, leverantörer och fordringsägare. "Jag

<sup>60</sup> Ekobrottsmyndigheten och den nya organisationen för bekämpning av ekonomisk brottslighet. Rapport från EBM-utredningen 1997-05-14.

<sup>61</sup> SOU 1984:15.

<sup>62</sup> Jfr AMOB, SPANEK och Persson, Leif GW, a.a.

<sup>63</sup> Dorn, Nicholas. Du renseignement au partage des information l'intelligence protéiforme. I Risque et information. Les cahiers de la sécurité intérieure, no. 34. IHESI, 1998.

<sup>64</sup> Persson, a.a.

tror inte att jag gör mig skyldig till någon större orättvisa om jag beskriver eko-rotlarnas genomsnittlige gärningsman som 'en småskuttare'; en av dessa tretton-på-dussinet-entreprenörer inom hantverks-, tjänste- eller servicesektorn. Några storföretagare är det sällan fråga om. Ännu mindre några börsmatadorer."

Av Domstolsverkets utvärdering av ekodomstolarna konstateras att åklagarmyndigheterna i huvudsak får sina ekomål genom skattemyndigheternas revisionsenheter och genom förvaltarberättelser i konkurser.<sup>65</sup> "Polisens eko-rotlar tycks inte på eget initiativ spåra upp särskilt många brott".<sup>66</sup>

Persson pekade på att begreppet ekonomisk brottslighet är ett vitt begrepp och betydligt vidare än den kontroll som samhället sätter in mot problemet. Kontrollen är hårt riktad mot mindre företag inom kritiska branscher och företrädesvis koncentrerad på dessa branschers notoriker. Eko-polisens arbete karaktäriserade han som en grovstädning. Genom de kontrollmetoder som tillämpades kom man inte åt de stora och utåt sett respektabla företag som tillfälligt eller tidvis ägnar sig åt ekonomisk brottslighet. De fall som kom till myndigheternas kännedom berodde inte på myndigheternas arbete utan på att exempelvis någon person varit anställd i det aktuella företaget och anmält oegentligheterna för polisen. Såväl eko-rotlarnas som övriga kontrollmyndigheters insatser var hårt riktade mot förhållandevis lättkontrollerade subjekt som krögare, åkare, skrothandlare och byggentreprenörer. Enligt Persson hade mycket hänt på ekobrottsområdet men den väsentliga delen av problemet var fortfarande olöst. Kan det vara så att den kritik som Persson förde fram mot det tidiga 1980-talets satsningar står sig än i dag? Jag är rädd att så kan vara fallet.

Även om jag något ensidigt skjutit in mig på en aspekt i ekobrottsbekämpningen, nämligen förmågan att upptäcka brott, finns det skäl att framhålla att 1990-talets satsningar kännetecknas av ett imponerande antal projekt.

### **En jämförelse mellan årtiondena**

Jämför man ekobrottsbekämpningen under de tre årtiondena framträder det tydligt att det är statens intressen som tilldragit sig mycket uppmärksamhet, inte minst på skatte- och avgiftsområdet. På senare tid har dock näringslivets intressen lyfts fram. Lite tillspetsat har ekobrottsbekämpningen handlat om att tillvarata statens intresse av inkomster. Indirekt tillgodoses också konkurrenter och medtävlarens intressen eftersom ekobrott som regel leder till illojal konkurrens genom att ett företag som bryter mot olika regler också får ett ekonomiskt försprång gentemot seriösa företag. Det finns naturligtvis också

<sup>65</sup> Domstolsverkets rapport Eko-domstolar och eko-mål — en utvärdering. DV Rapport 1987:6.

<sup>66</sup> A.a. s. 7.

ett stort allmänintresse av skatteinkomsterna eftersom de finansierar välfärdsstaten. Men det är inte självklart att skatteintressena skall inta en sådan framskjuten position som de har gjort i vårt land. Med starkare intresseorganisationer och andra politiska frågeställningar hade exempelvis de anställdas eller konsumenternas intressen vägt tyngre. Vidare hade kvinnor som offer för ekobrottsligheten kunnat uppmärksammas.<sup>67</sup> Det är inte självklart vilka offergruppers intressen som skall tillvaratas utan det följer inte minst den politiska diskursen.<sup>68</sup>

Bortsett från den illojala konkurrensen och frågor kring den offentliga upphandlingen behandlas frågor om konkurrens i mycket liten utsträckning. Det är egentligen enbart<sup>69</sup> Holmberg som tagit upp konkurrenslagstiftningen.<sup>70</sup> Frågor om otillåten marknadsföring etc. har inte heller uppmärksamats. Även konsumenternas intressen har negligerats i översynerna. På arbetsskyddsområdet har också intresset varit litet. Enbart BRÅ:s översyn behandlar arbetarskyddslagstiftningen. Något intresse har inte heller riktas mot närliggande områden som ras-, kön- eller lönediskriminering. Frågor kring natur- och miljöresurser behandlades inte av Eko-kommissionen, men togs upp av BRÅ:s översyn och har framför allt aktualiserats på 1990-talet. Delägare, bolagsmän, aktieägare etc. respektive borgenärer och garantier är två offergrupper vars intressen tillgodoses av lagstiftningen, dock långt ifrån den utsträckning som man kan tro.

### Framtiden

Det har kanske varit nödvändigt att fokusera ekobrottsfrågorna på den politiska dagordningen i sådana projekt som beskrivits ovan. Ett fåtal politiska frågor åt gången behandlas och när intresset dalar inom ett område flyttas det över på något annat. Men frågan är om det inte också händer mycket intressant i vågdalarna, mellan Kommissioner och Beredningar. Om vi med ekonomisk brottslighet menar brott inom ramen för lagliga organisationer, sker det ändå ett kontinuerligt och utan särskilt mycket uppmärksamhet översynsarbete som har betydelse för ekobrottsligheten, utan att man primärt behandlar frågorna i en sådan kontext. Exempelvis får 1990 års skattereform, som genomfördes i en av ekobrottsbekämpningens vågdalar, anses ha strategisk betydelse för att minska skatteplanering och skattefusk.<sup>71</sup>

<sup>67</sup> Alalehto, Tage. Retsfaerd nr. 85, 1999/2.

<sup>68</sup> Lindgren, Sven-Åke (1999). Prioriterade och negligerade brottsoffer. Reflektioner över den ekonomiska brottslighetens viktologi. Nordisk Tidskrift for Kriminalvidenskab.

<sup>69</sup> Ekonomiska brott kan leda till ökad arbetslöshet, som särskilt drabbar kvinnor (jfr Tenth United Nations congress workshop on Women in the criminal justice system, Wien 2000).

<sup>70</sup> Holmberg, Stina a.a. och Holmberg, Stina. Mot monopolisering? NO:s verksamhet under 25 år. Lund 1981.

<sup>71</sup> Malmer, Håkan, Persson, Annika och Tengblad, Åke (1994). Århundradets skattereform. Effekter på skattesystemets driftskostnader, skatteplanering och skattefusk. Fritzes.

Men det är knappast meningsfullt att i för hög grad sektorisera brottsbekämpningen. Exempelvis visar forskningsresultat att det finns en gråzon mellan den ekonomiska och organiserade brottsligheten, dvs. att ekobrottslingar går in i den organiserade brottsligheten och tvärt om.<sup>72</sup> Det finns nog också starka samband mellan den typ av ekonomiska brott som myndigheterna fokuserar och traditionella brott.

En verkligt intressant lösning under 1990-talet är skattemyndigheternas skattebrottsenheter som utreder skattebrott. Härigenom kan skatteförvaltningens expertkompetens utnyttjas. En liknande lösning kanske kan vara aktuell även inom andra expertområden, till exempel på miljöområdet.

Vad som krävs av framtidens ekobrottsbekämpningen är mer forskning, bland annat för att kartlägga den dolda brottsligheten. Det gäller inte minst att med trovärdiga metoder beräkna ekobrottslighetens omfattning och skadeverkningar. Hur stort är egentligen problemet? Det är också fråga om att studera orsakerna till ekobrott. Varför begår affärsmän med flera ekobrott? En djupare förståelse för orsakerna kan ge oss bättre verktyg för att motverka brottsligheten. Det finns anledning att anta att det finns en allvarlig brottslighet som är okänd. Genom att undersöka brottslighetens struktur skapas också förutsättningar för att motverka den på olika sätt, inte minst genom brottsförebyggande åtgärder. En bättre bild av brottsligheten ökar förutsättningarna för att kunna prioritera brottsbekämpningen på ett säkrare underlag än i dag. I annat fall blir brottsbekämpningen en självuppfyllande profetia; man fortsätter att verka på redan kända områden, och eftersom det förekommer brott där slår man sig till ro och koncentrerar alla resurser på detta område utan att fråga sig om det finns allvarligare brottslighet på annat håll.

Vidare måste man satsa mer på att upptäcka brotten och lösningen är att bygga ut polisens underrättelsetjänst. Kontrollmyndigheternas förmåga att upptäcka brott måste också förstärkas.

<sup>72</sup> Johansen, Per Ole. *Nettverk i gråzonen. Et perspektiv på organiseret kriminalitet.* Ad Notam Gyldendal 1996.