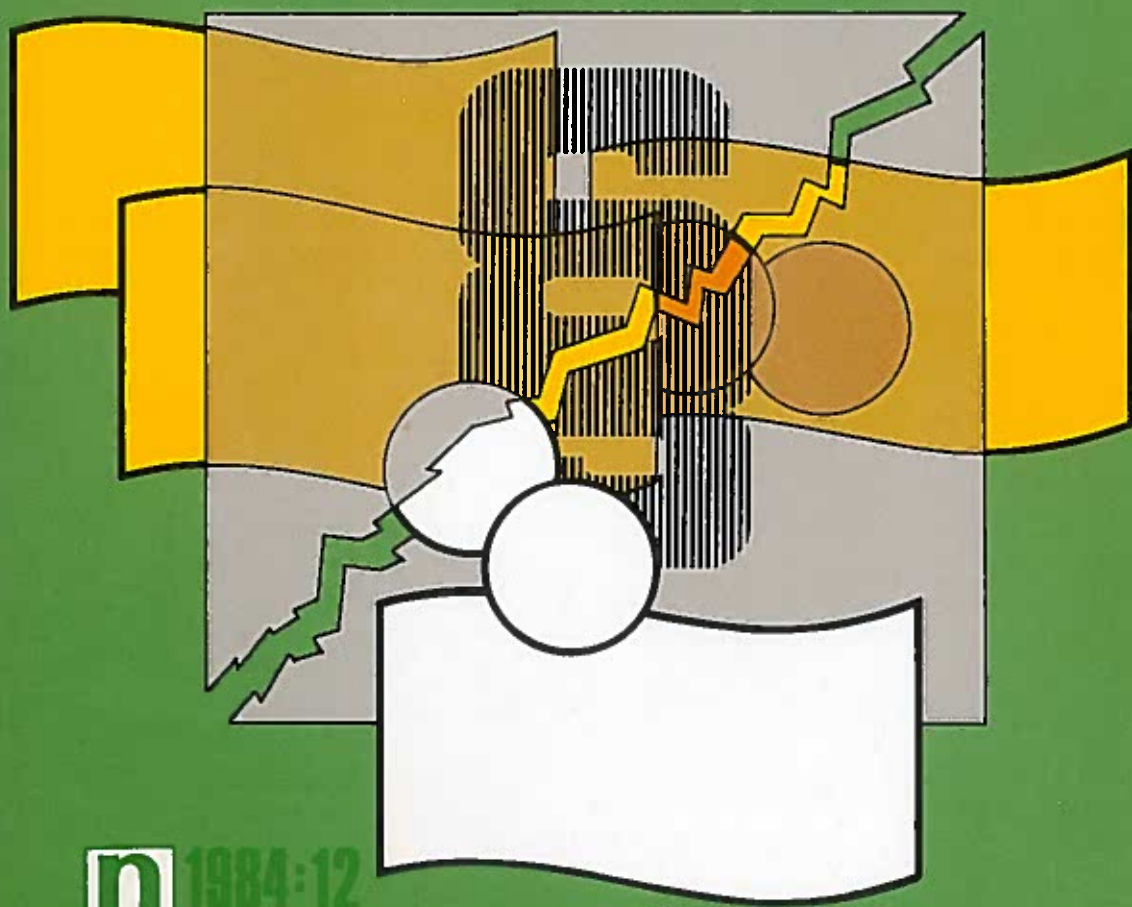


EKONOMISK BROTTSLIGHET

Hovrätten
Biblioteket

Talousrikollisuus



n
u

1984:12

1984-11-20

1984-11-20

Ekonomisk brottslighet

Nordiska ministerrådet

Nordiska ministerrådet

Statsministrarna i de nordiska länderna och de nordiska samarbetsministrarna beslöt vid ett möte den 30 november 1982 att det skulle tillsättas en nordisk expertgrupp med uppgift att överväga vissa samarbetsfrågor angående ekonomisk brottslighet. Expertgruppen, som tillsattes i januari 1983, skulle avlägga en rapport under hösten samma år.

I expertgruppen har *Danmark* representerats av statsadvokaten Finn Meilby, statsadvokaturen for særlig økonomisk kriminalitet, kontorchefen Michael Elmer, justitsministeriet, och numera kontorchefen Christen Boye Jacobsen, industriministeriet. *Finland* har företrätt av justitierådet Henrik Grönqvist, justitieministeriet, bitr. chefen Matti Tenhunen, centralkriminalpolisen, och byråchefen Esko Valkonen, skattestyrelsen. Från *Island* har deltagit afdelningschefen Jon Thors, justitsministeriet, och från *Norge* statsadvokaten Pål Berg, Kriminalpolitisen, konsulenten Hans Petter Jahre, Justisdepartementet, samt underdirektören Bjørn Rønning, Finans- og tolldepartementet. *Sverige* har företrätt av regeringsrådet Gunnar Björne, justitiedepartementet, och byråchefen Esbjörn Esbjörnson, rikspolisstyrelsen.

Expertgruppen har inom sig utsett Gunnar Björne till ordförande och Henrik Grönqvist till vice ordförande. Som gruppens sekreterare har fungerat kammarrättsassessorn Kent Sundqvist.

Expertgruppen, som inledde sitt arbete i april 1983, lägger härmed fram sin rapport. Rapporten innehåller inte något slutligt svar på frågan, om det nordiska samarbetet för att bekämpa ekonomisk brottslighet skall ske inom existerande samarbetsorgan eller om man i stället bör tillskapa ett nytt nordiskt samarbetsorgan för detta ändamål. Expertgruppen har förklarat sig villig att återkomma med ett ställningstagande i denna fråga hösten 1984.

November, 1983

<i>Gunnar Björne</i>	<i>Henrik Grönqvist</i>	<i>Finn Meilby</i>
<i>Michael Elmer</i>	<i>Christen Boye Jacobsen</i>	<i>Matti Tenhunen</i>
<i>Esko Valkonen</i>	<i>Jon Thors</i>	<i>Pål Berg</i>
<i>Hans Petter Jahre</i>	<i>Bjørn Rønning</i>	<i>Esbjörn Esbjörnson</i>
		<i>/Kent Sundqvist</i>

Innehållsförteckning

Sammanfattning	9
Yhteenveto	15
1 Expertgruppens mandat	21
2 Begreppet ekonomisk brottslighet	23
3 De nordiska ländernas nationella insatser mot ekonomisk brottslighet	29
3.1 Danmark	29
3.1.1 Lagstiftning	29
3.1.1.1 Straff- och civilrätt	29
3.1.1.2 Handelsrätt	32
3.1.2 Praktiska insatser	33
3.1.3 Nuvarande problem	34
3.2 Finland	35
3.2.1 Praktiska insatser	35
3.2.2 Det finska strafflagsprojektet	36
3.2.3 Justitiekanslersadjointens arbetsgrupp	37
3.3 Island	40
3.4 Norge	40
3.4.1 Straffelovgivning	40
3.4.1.1 Endringer som er vedtatt	40
3.4.1.2 Proposisjoner	41
3.4.1.3 Utredninger	41
3.4.2 Prosesslovgivning	41
3.4.2.1 Vedtatte lovendringer	41
3.4.2.2 Proposisjoner	42
3.4.3 Kontroll-lovgivning	42
3.4.3.1 Vedtatte lover	42
3.4.4 Bestemmelser om taushetsplikt	42
3.4.5 Annen lovgivning	42
3.4.5.1 Konkurslovgivning	42
3.4.5.2 Revisorlovgivningen	43
3.4.6 Samarbeid og informasjonsutveksling	43
3.4.7 Organisert samarbeid mellom kontrollmyndighetene – eget samarbeidsorgan	45

3.4.8	Etterforskning og påtale	46
3.4.9	Generelle utredninger om økonomisk kriminalitet	46
3.5	Sverige	47
3.5.1	Opplægningen av reformarbeidet	47
3.5.2	Skatter og avgifter	47
3.5.2.1	Generalklausul inom skatterätten	47
3.5.2.2	Skatteprocessen	49
3.5.2.3	Uppbörd och indrivning	49
3.5.2.4	Kontrollåtgärder	50
3.5.3	Handelsrätt m.m.	51
3.5.4	Konkursrätt	51
3.5.5	Straffrätt	52
3.5.6	Praktiske insatser	53
4	Samarbeidet över gränserna mellan olika myndigheter	55
4.1	Polisen	55
4.2	Åklagare	56
4.3	Skattemyndigheter	56
4.4	Indrivningsmyndigheter	57
4.5	Tullmyndigheter	57
4.6	Valutamyndigheter	57
4.7	Arbetsmarknadsmyndigheter	58
4.8	Tillsynsmyndigheter på bank- og forsäkringsområdet m.m.	58
4.9	Övrigt	59
4.10	Nordiska samarbeitsavtal og samarbeitsorgan	59
5	Sekretesshinder for informationsutbyte mellom ulike myndigheter	61
5.1	Danmark	61
5.1.1	Inledning	61
5.1.2	Forholdet mellem tavshedspligt og oplysningspligt	61
5.1.3	Adgangen til at udveksle tavshedsbelagte oplysninger	62
5.1.4	Reformarbejde	64
5.2	Finland	64
5.3	Norge	65
5.3.1	Innledning	65
5.3.2	Lovbestemmelser som direkte regulerer adgangen til å gi opplysninger til utenlandsk myndighet	66
5.3.3	Forvaltningsloven	68
5.3.4	Bestemmelser om taushetsplikt i spesiallovgivningen	70
5.3.5	Særlig om politiets og påtalemyndighetens adgang til å gi opplysninger i straffesaker	71
5.4	Sverige	71
6	Behovet av samnordiske åtgärder mot økonomisk brottslighet	75
6.1	Allmänt	75
6.2	Forskning	77
6.3	Utbildning	77
6.4	Myndighetssamarbeide	79
6.4.1	Generellt erfarenhetsutbyte	81

6.4.2	Spaning	82
6.4.3	Förundersökning och annan utredning	82
6.4.4	Rättegång	83
6.4.5	Verkställighet	83
6.5	Lagstiftningsamarbeide	83
6.6	Sekretessfrågor	84
6.7	Frågan om ett særskilt organ for nordiskt samarbeide mot økonomisk brottslighet	85
7	Expertgruppens forslag	87

BILAGA

Expertgruppens enkät om samarbeide mellom ulike myndigheter som berörs av den økonomiske brottsligheten	89
---	----

Sammanställning av svaren från

DANMARK	91
FINLAND	95
NORGE	103
SVERIGE	114

Sammanfattning

Expertgruppens uppgift har i första hand varit att utreda inom vilka områden det finns behov av ett utvidgat nordiskt samarbete för att bekämpa den ekonomiska brottsligheten. I förbindelse med detta har expertgruppen haft att överväga i vilken utsträckning ett sådant samarbete bör ske inom de existerande nordiska samsarbetsorganen.

Gruppen har vidare haft att utvärdera möjligheterna till ett närmare samarbete mellan berörda myndigheter i de nordiska länderna bl.a. vad avser informations- och erfarenhetsutbyte, stöd i kontroll- och efterforskningsverksamhet etc. Dessutom har gruppen haft att överväga om de nationella sekretessbestämmelserna kan inrättas så att de inte förhindrar ett sådant arbete.

Expertgruppens överväganden och förslag

Expertgruppen har i sina överväganden redovisat uppfattningen att de nordiska länderna bör eftersträva ett utvidgat samarbete för att bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Huruvida man för detta samarbete bör tillskapa ett särskilt nordiskt samsarbetsorgan är dock en fråga som enligt expertgruppens mening inte kan besvaras f.n. Man bör under någon tid avvakta utvecklingen i de olika länderna och ge de existerande samsarbetsorganen tillfälle att komma med synpunkter. Expertgruppen har förklarat sig beredd att senare återkomma med ett ställningstagande i denna fråga.

I fråga om samsarbetsbehovet på olika områden har expertgruppen framhållit att gemensamma nordiska insatser bör kunna ske när det gäller forskning och utbildning. Även på lagstiftningsområdet kan det på sikt finnas frågor som lämpar sig för gemensamma lösningar. Behovet av samarbete på detta område är dock f.n. svårt att överblicka på grund av det reformarbete som pågår i de olika länderna.

Expertgruppen föreslår i fråga om samarbetet mellan olika myndigheter att det etableras kontakt mellan de danska myndigheter som koordinerar insatsen mot ekonomisk kriminalitet (rigsadvokaten och justitsministeriet) och de centrala samverkansgrupper som finns eller håller på att bildas i de övriga nordiska länderna. Det föreslås vidare vissa åtgärder som syftar till att effektivisera och underlätta myndigheternas arbete i olika skeden av den brottsbekämpande verksamheten.

Sekretessproblemen vid myndighetssamarbetet bör enligt expertgruppens förslag lösas efter två linjer. I fråga om myndighetssamarbete på det nationella planet, som i sekretesshänseende följer andra regler än samarbetet över gränserna, bör det ankomma på de enskilda länderna att var för sig vidta lämpliga åtgärder. De sekretessproblem som uppkommer vid myndigheternas nordiska samarbete bör man däremot försöka lösa gemensamt. Denna fråga föreslås bli föremål för ytterligare utredning.

Definitionsfrågor

I rapporten diskuteras inledningsvis problemen med att definiera begreppet ekonomisk brottslighet. Någon allmänt vedertagen definition av detta begrepp finns det inte, och det råder inte ens enighet i frågan om man till ekonomisk brottslighet skall hänföra enbart kriminaliserade förfaranden eller om också andra samhällsskadliga beteenden skall beaktas. Olika uppfattningar på denna punkt kan i allmänhet återföras på den infallsvinkel man har till problemet. Således kan en inriktning på operativa åtgärder innebära att man begränsar sig till redan straffbelagda gärningar, medan man vid en lagstiftningsöversyn naturligen också får pröva det straffbara områdets omfattning.

Expertgruppen har konstaterat att inställningen i de olika länderna inte är riktigt densamma, men att det för den skull inte föreligger några egentliga meningsmotsättningar om begreppets huvudsakliga innebörd. För egen del har expertgruppen koncentrerat intresset på samarbetsåtgärder som riktar sig mot straffbelagda gärningar. En anledning till detta är att en utvärdering av det operativa myndighetssamarbetet har ansetts som en särskilt angelägen uppgift för gruppen.

Insatser på det nationella planet

En genomgång av de nordiska ländernas nationella insatser mot ekonomisk brottslighet har visat att *Danmark* har varit föregångsland på detta område. Där genomfördes för ungefär tio år sedan vissa lagändringar beträffande bl.a. ocker- och bedrägeribrotten, samtidigt som en särskild åklagarmyndighet tillskapades för att handlägga ärenden om ekonomisk brottslighet. Vid denna tid diskuterades också möjligheten att motverka ekonomisk kriminalitet genom att införa en generalklausul inom straffrätten, en tanke som dock avvisades. Den särskilda åklagarmyndigheten, statsadvokaturen för særlig økonomisk kriminalitet (SØK), har i dag drygt 50 anställda, varav ca 15 åklagare, och är därmed den största specialiserade enheten i Norden.

Lagändringar med anknytning till ekonomisk brottslighet har senare skett främst på handelsrättens område. Dessa ändringar har i stor utsträckning baserats på direktiv från EG.

De nuvarande problemen i Danmark hänför sig i huvudsak till tids- och resursfrågor. Polis och domstolar är hårt ansträngda av långdragna utredningar och rättegångar om ekonomisk brottslighet. Bl.a. för att komma till rätta med dessa förhållanden tillsattes år 1982 en kommitté som skall överväga om det genom ändringar av straffrättsliga eller processuella regler kan skapas förutsättningar för en intensifiering av rättsväsendets insatser mot ekonomisk

brottslighet. På kommitténs program står bl.a. en översyn av reglerna om straff för oriktig eller bristfällig bokföring. Kommittén skall vidare överväga om det i Danmark bör införas regler om näringsförbud (konkurskarantän).

Även i *Finland* hämmas de praktiska insatserna mot ekonomisk brottslighet av resursknapphet. Varken polis- eller skattemyndigheter anser sig ha tillräckliga medel för en effektiv brottsbekämpning. Resursförstärkningar till och ett ökat samarbete mellan de brottsbekämpande myndigheterna är dock bland de förslag som under detta år har lagts fram av en arbetsgrupp under ledning av justitiekanslersadjointen. Arbetsgruppen har i övrigt föreslagit ett åtgärdsprogram som omfattar lagändringar på åtskilliga områden. I anslutning till dessa förslag har skett en prioritering av bl.a. skatte-, subventions- och gäldenärsbrotten inom det pågående arbetet med en reformering av den finska strafflagstiftningen.

Island anser sig inte ha några större problem med moderna former av ekonomisk brottslighet, och några särskilda åtgärder mot denna företeelse har man inte heller vidtagit. Däremot förekommer i viss utsträckning traditionell brottslighet såsom skatte- och förmögenhetsbrott.

I *Norge* har man nu prioriterat ekonomisk kriminalitet i brottsbekämpningen. Det centrala polisorgan som sysslar med utredningar om ekonomiska brott har föreslagits få antalet tjänster ökat från 6 till 14 och dessutom har det bildats ett centralt samarbetsorgan med representanter för justitiedepartementet samt skatte-, tull-, valuta-, åklagar- och polismyndigheter.

De norska insatserna på lagstiftningsområdet går inte entydigt i skärpande riktning. Vissa bestämmelser har i stället mildrats. Detta är t.ex. fallet med s.k. betalingsmislighold i fråga om bl.a. merverdiavgift. Betalingsmislighold har tidigare varit straffbart som ett särskilt brott, men detta har numera ändrats. Vidare gäller från ingången av år 1984 att tillleggsskatt kan påföras med högst 30 %, medan det förut har varit möjligt att påföra sådan skatt med 100 % av det undandragna skattebeloppet. Tanken bakom denna ändring är bl.a. att skattemyndigheterna i större utsträckning än hittills skall åtalsanmäla skatteundandraganden.¹ En ökad betydelse för de straffprocessuella reglerna kan också bli följderna av ett ändringsförslag, enligt vilket skattemyndigheternas egna möjligheter till rannsaking och beslag skall upphöra (Ot. prp. nr. 12, 1983–84, p.3.).

I fråga om brottmålsprocessen har det å andra sidan skett en radikal begränsning av fullföljdsrätten. När klagomålen avser underrättens bevisprövning i skuldfrågan får målet således inte tas upp i nästa instans – lagmannsretten – förrän Høyesterett har samtyckt till att prövning sker.

Enligt ett förslag till ny norsk konkurslag kan brottsutredningar i fattigkonkurser ("nullboer") i ökad utsträckning ske på statens bekostnad, och dessutom utvidgas den straffsanktionerade skyldigheten att söka sig själv i konkurs ("gjøre oppbud"). Å andra sidan kan man som en följd av konkurslagförslaget vänta sig att reglerna om näringsförbud (konkurskarantän) mildras.

Det kan också nämnas att det inom kort väntas föreligga ett principbetänkande om revision av straffeloven, i vilket kommer att diskuteras bl.a. frågan om en generell bestämmelse om straff för juridiska personer (företagsböter), och vidare ett betänkande om de privata företagsrevisorernas uppgifter.

I *Sverige* har strävandena att motverka ekonomiska oegentligheter i stor

¹ Frågan om ikraftträdande av reglerna om tilläggsskatt behandlades i storttinget i december 1983. Det bestämdes då att man skulle skjuta på tillämpningen av de nya reglerna till dess att berörda myndigheter hade fått sina förhållanden bättre anpassade till den nya ordningen.

utsträckning inriktats på åtgärder mot skatteundandraganden i olika former. Redan långt innan ekonomisk brottslighet blev ett begrepp i den allmänna debatten pågick en livlig reformverksamhet på skatteområdet. I början av 1970-talet skärptes straffen för skattebrott avsevärt, samtidigt som administrativa sanktioner infördes för mindre förseelser. Dessa sanktioner, skattetilläggen, skulle handläggas i förvaltningsdomstolarna, som under 1970-talet organiserades om och byggdes ut. Under samma period infördes i skattemålen processuella regler om utredningsbefogenheter och säkerhetsåtgärder liknande dem som finns i brottmålsförfarandet. Således infördes år 1975 en bevissäkringslag för skatte- och avgiftsprocessen, enligt vilken skattemyndigheterna ges rätt att bl.a. eftersöka och beslagta bevismedel. År 1978 kom en lag om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter. Denna lag ger möjlighet att trygga det allmännas fordringsanspråk när det är påtaglig risk att gäldenären inte kommer att betala fordringen.

Bland ändringar av de materiella beskattningsreglerna kan nämnas tillkomsten av en generalklausul mot skatteflykt. Redan år 1975 föreslogs en sådan klausul i ett utredningsbetänkande, ett förslag som ledde till en utdragen debatt om rättssäkerhetsfrågor. Först år 1980 kom lagstiftning till stånd, då i modifierad form. Genom ny lagstiftning år 1983 skärptes dock generalklausulen i riktning mot 1975 års förslag.

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) fick år 1979 regeringens uppdrag att göra en systematisk översyn av lagstiftning mot organiserad och ekonomisk brottslighet. Detta översynsarbete pågick fram till år 1982, då ett liknande uppdrag gavs åt en särskild kommission under regeringen. Denna s.k. EKO-kommission skall ha slutfört sitt arbete under år 1983, men den kommer sannolikt att föreslå att utredningsinsatserna mot ekonomisk brottslighet fortsätter i andra former.

Vid sidan av BRÅ:s och EKO-kommissionens arbete har frågor med anknytning till ekonomisk brottslighet också utretts i ett antal kommittéer. Här kan nämnas att den svenska konkursrätten har genomgått en fullständig revision under senare år och att en genomgripande översyn av de ekonomiska brotten har skett inom den s.k. förmögenhetsbrottsutredningen.

I de brottsbekämpande myndigheternas arbete har skett en prioritering av den ekonomiska brottsligheten. Hos polisen har inrättats särskilda EKO-rotlar och förslag om avsevärda personalförstärkningar till dessa har lagts fram av EKO-kommissionen. Kommissionen har också föreslagit förstärkningar på åklagarsidan. Vidare har samarbetet mellan olika myndigheter utvecklats genom samverkansorgan på regional och central nivå.

Myndighetssamarbete

För att kunna utvärdera möjligheterna till ett närmare nordiskt samarbete har expertgruppen gjort en enkät till olika myndigheter i de nordiska länderna. Enkäten syftade till att kartlägga bl.a. formerna för och omfattningen av det existerande samarbetet, eventuella hinder för utbytet av informationer samt behovet av att införa andra samarbetsrutiner än dem som tillämpas f.n.

På basis av bl.a. detta enkätmaterial har expertgruppen konstaterat att samarbetet över gränserna mellan olika myndigheter som berörs av den

ekonomiska brottsligheten i huvudsak sker inom resp. fackområden och att det i allmänhet kanaliseras via de centrala myndigheterna. Företrädesvis i gränstrakterna sker ett visst samarbete på regional eller lokal nivå, och undantagsvis förekommer också tvärfackliga kontakter på dessa nivåer.

Det allmänna intrycket är att det nordiska myndighetssamarbetet fungerar tillfredsställande i sina nuvarande former. Från en del håll efterlyser man dock ökade möjligheter till direktkontakter över gränserna mellan myndigheter på regional eller lokal nivå. Ett annat önskemål är att det etableras kontakter över gränserna mellan tvärfackliga samverkansorgan på central nivå.

Sekretesshinder för informationsutbyte

Expertgruppen har enligt sitt mandat haft att särskilt undersöka hur reglerna om sekretess (tystnadsplikt) inverkar på samarbetet mellan olika myndigheter. Att tillämpningen av dessa regler kan medföra problem har framgått av svaren på expertgruppens enkät.

Informationsutbytet över gränserna baseras i viss utsträckning på avtal. Således finns t.ex. på skatte- och tullområdena nordiska överenskommelser som klart anger vilka upplysningar som får och skall utväxlas.

Vid sidan av de avtalsreglerade områdena råder däremot en betydande osäkerhet vid tillämpningen av sekretessbestämmelserna. Dessa skiljer sig en hel del från land till land, och det är dessutom tveksamt om de bestämmelser som reglerar myndighetssamarbetet på det nationella planet är tillämpliga också vid kontakter över gränserna. För Sveriges del har genom en särskild regel klarlagts att så inte är fallet. Även i övriga nordiska länder synes principen vara att man vid kontakter med utländska myndigheter tar delvis andra hänsyn än vid det inhemska samarbetet. En anledning till detta är att det ibland kan vara oklart i vad mån sekretesskyddet bevaras hos den utländska myndigheten.

Man kan således i samarbetet mellan olika myndigheter särskilja tre situationer mellan vilka sekretessprinciperna varierar: myndighetssamarbete på det nationella planet, avtalsreglerat informationsutbyte över gränserna och sådant samarbete med utländska myndigheter för vilket det inte finns några särskilda regler.

Yhteenveto

Pohjoismaiden pääministerikokous päätti kokouksessaan 30 marraskuuta 1982 antaa yhteistyöministerieille tehtäväksi asettaa pohjoismainen asiantuntijaryhmä selvittämään tiettyjä yhteistyökysymyksiä talousrikollisuuden alueella. Tammikuussa 1983 asetetun asiantuntijaryhmän tuli luovuttaa ministerineuvostolle selvityksensä saman vuoden syksyn aikana. Huhtikuussa 1983 työnsä aloittanut asiantuntijaryhmä on selvittänyt yhteistyötarvetta ja yhteistyön tehostamista.

Asiantuntijaryhmässä ovat olleet edustettuina talousrikoskysymyksen kansa tekemisiin joutuvat keskeiset viranomaiset. Tanskaa on ryhmässä edustanut valtion asettama erikoissyyttäjä Finn Meilby, toimistopäällikkö Michael Elmer oikeusministeriöstä ja toimistopäällikkö Christen Boye Jacobsen teollisuusministeriöstä. Suomea on ryhmässä edustanut oikeusneuvos Henrik Grönqvist oikeusministeriöstä, apulaispoliisipäällikkö Matti Tenhunen Keskusrikospoliisista ja toimistopäällikkö Esko Valkonen Verohallituksesta. Islantia on ryhmässä edustanut osastopäällikkö Jon Thors oikeusministeriöstä. Norjaa on edustanut asianajaja Pål Berg Keskusrikospoliisista, konsulentti Peter Jahre oikeusministeriöstä ja alijohtaja Björn Rønning finanssi- ja tulliministeriöstä. Ruotsia on edustanut hallitusneuvos Gunnar Björne oikeusministeriöstä ja toimistopäällikkö Esbjörn Esbjörnsson Keskusrikospoliisista.

Ryhmä valitsi puheenjohtajakseen Gunnar Björnen ja varapuheenjohtajaksi Henrik Grönqvistin. Ryhmän sihteerinä on toiminut hovioikeuden asessori Kent Sundqvist Ruotsista.

Asiantuntijaryhmän tehtävänä on ollut ensisijassa selvittää millä alueilla esiintyy tarvetta laajentaa yhteistyötä talousrikosten torjunnassa. Tähän liittyen asiantuntijaryhmän tehtävänä on ollut arvioida missä laajuudessa tähän tähtäävän yhteistyön tulee tapahtua jo olemassa olevien pohjoismaisten yhteistyöorganisaatioiden puitteissa.

Ryhmän tehtävänä on lisäksi ollut arvioinnin tekeminen kyseisten viranomaisten kiinteämmän yhteistyön tarpeellisuudesta mm tietojen ja kokemuksen vaihdossa, tietojen tarkistuksessa ja tutkinnassa. Lisäksi ryhmän tehtävänä on ollut arvioinnin suorittaminen salassapitosäädösten muuttamisesta siten, että ne eivät estä edellä tarkoitettua työtä.

Asiantuntijaryhmän arvio ja esitys

Asiantuntijaryhmä on arvioinnissaan osoittanut, että Pohjoismaiden tulee pyrkiä laajentamaan yhteistyötään talousrikosten torjunnassa. Missä määrin

tämä yhteistyö edellyttäisi erityisen pohjoismaisen yhteistyöorganisaation perustamista, on kysymys johon ei ryhmän käsityksen mukaan voida tällä hetkellä antaa vastausta. Kehitystä tulee eri maissa jonkin aikaa seurata ja antaa olemassa oleville yhteistyöorganisaatioille mahdollisuus esittää näkökantojaan. Asiantuntijaryhmä on ilmoittanut olevansa valmis myöhemmin ottamaan kantaa tähän kysymykseen.

Asiantuntijaryhmä on eri alueiden yhteistyötarvetta arvioituaan esittänyt, että yhteispohjoismaisten toimenpiteiden tulee tehostua tutkimuksen ja koulutuksen alueella. Myös lainsäädännön alueella saattaa pitkällä tähtäyksellä esiintyä kysymyksiä, jotka soveltuvat ratkaistaviksi yhdessä. Yhteistyön tarvetta tällä alueella on kuitenkin tällä hetkellä vaikea todeta siitä syystä, että eri maissa on käynnissä lainsäädännön uudistustoimenpiteitä.

Asiantuntijaryhmä esittää eri viranomaisia koskevaa yhteistyötä kehitettäväksi siten, että talousrikollisuutta koordinoivan Tanskan viranomaisen ja eri pohjoismaissa toimivien ja perusteilla olevien yhteistoimintaryhmien välille aikaansaadaan yhteys. Edelleen ryhmä esittää tiettyjä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on tehostaa ja helpottaa viranomaisten toimintaa talousrikosten torjuntaa koskevan työn eri vaiheissa.

Salassapito-ongelma viranomaisyhteistyössä tulee asiantuntijaryhmän esityksen mukaan ratkaista kahdella tavalla. Kyseen ollessa kansallisen tason viranomaisyhteistyöstä, jossa salassapitokäytäntö perustuu toisiin määräyksiin ja sääntöihin kuin rajan ylittävä yhteistyö, tulee yksittäisissä maissa ryhtyä sopivaksi katsottuihin toimenpiteisiin. Viranomaisten välisessä pohjoismaisessa yhteistyössä esiintyvät salassapito-ongelmat tulee sitä vastoin pyrkiä ratkaisemaan yhteisesti. Tämä kysymys tulee ryhmän esityksen mukaan selvittää sen toimesta myöhemmin.

Käsittemäärittelykysymyksiä

Selvityksessä pohditaan alustavasti talousrikollisuus-käsitteen määrittelyongelmaa. Mitään yleisesti hyväksyttyä käsittemäärittelyä ei ole, eikä vallitse edes yksimielisyyttä siitä, tulisiko talousrikollisuuden koskea ainoastaan varsinaista rikollista tekoa, vai tulisiko myös muu yhteiskuntaa vahingoittava käyttäytymisen huomioida. Tällä kohdalla esiintyvät eriävät käsitykset riippuvat siitä mistä tarkastelukulmasta ongelmaa katsotaan. Näin ollen saattaa yksi operatiivisiin toimenpiteisiin tähtäävä vaihtoehto olla rajoittuminen jo rangaistaviin tekoihin ja lainsäädännöllisessä uudistustyössä arvioidaan rangaistusta edellyttävän alueen laajuus.

Asiantuntijaryhmä on todennut, että suhtautuminen eri maissa ei ole kysymykseen samanlainen, mutta että mitään varsinaisia näkemyseroja käsitteen pääasiallisesta sisällöstä ei vallitse. Omalta osin asiantuntijaryhmä on keskittänyt kiinnostuksensa rangaistavia tekoja koskeviin yhteistyötoimenpiteisiin. Yhtenä tähän vaikuttaneena syynä on ollut toimeksiantoon sisältyvän operatiivisen yhteistyön tarpeen arviointi.

Kansallisen tason toimenpiteet

Talousrikollisuutta vastaan suunnattujen kansallisten toimenpiteiden pohjoismainen vertailu on osoittanut Tanskan olevan tällä alueella edelläkävijämaa. Maassa toteutettiin noin kymmenen vuotta sitten tietyt muutokset lainsäädäntöön samanaikaisesti kun maahan asetettiin erityinen syyttäväviranomainen käsittelemään talousrikollisuustapauksia. Tänä ajankohtana keskusteltiin myös mahdollisuudesta saada rikoslainsäädäntöön ns yleisklausuuli. Ajatus kuitenkin torjuttiin.

Talousrikollisuuden torjumiseksi perustetun erityissyyttäväviranomaisen palveluksessa on 50 henkilöä, joista n 15 syyttäjiä. Elin on näin ollen Pohjolan suurin yksikkö alalla.

Talousrikollisuuteen liittyvää lainuudistustyötä on myöhemmin tehty ensi sijassa kauppaoikeuden alueella. Nämä muutokset ovat suuressa määrin perustuneet talousyhteisön, EEC:n antamiin ohjeisiin.

Tanskassa esiintyvät ongelmat liittyvät tällä hetkellä ajankäyttö- ja resurssikysymyksiin. Poliisi ja tuomioistuimet ovat ylikuormitettuja aikaa vievien taloudellisten rikosten tutkinnan ja oikeudenkäyntien johdosta. Jotta tilanne saataisiin hallintaan, vuonna 1982 asetettiin mm komitea selvittämään olisiko rikosoikeudellisia ja tutkintamenettelyä uudistavilla toimenpiteillä tehostettavissa oikeuslaitosten toimintaedellytyksiä talousrikosten torjunnassa. Komitean työohjelmassa on mm väärää tai puutteellista kirjanpitoa koskevien määräysten tarkistaminen. Komitean tehtävänä on edelleen arvioida tulisiko Tanskassa ottaa käyttöön elinkeinon kieltäminen.

Myös Suomessa käytännön toimenpiteitä rajoittaa resurssien puute talousrikollisuuden torjunnassa. Sekä poliisi- että veroviranomaiset katsovat, että niiden keinot talousrikollisuuden tehokkaaseen torjuntaan eivät ole riittävät. Apulaisoikeuskanslerin johdolla työskennellyt työryhmä on tehnyt 1983 esityksen talousrikosten torjunnassa keskeisten viranomaisten resurssien vahvistamiseksi. Työryhmä on lisäksi esittänyt toimenpideohjelman, joka sisältää lainmuutoksia lukemattomilla alueilla. Näiden esitysten yhteydessä on pidetty tärkeimpinä toimenpide-ehdotuksina Suomen rikoslainsäädännön uudistamisessa mm vero-, subventio- ja velkarikoksia.

Islanti katsoo, ettei sillä ole mitään suurempia ongelmia talousrikollisuuden nykyaikaisten esiintymismuotojen suhteen, eikä minkäänlaisiin erityistoimenpiteisiin ole ilmiötä vastaan myöskään ryhdytty. Sitä vastoin maassa esiintyy tietyssä laajuudessa perinteistä rikollisuutta, kuten vero- ja omaisuusrikollisuutta.

Norjassa on nyt asetettu etusijalle rikollisuuden torjunnassa taloudellinen rikollisuus. Talousrikosten tutkintaan keskittyvän keskuspoliisin resursseja on esitetty vahvistettavaksi nykyisestä kuudesta virasta 14 vakanssilla, minkä lisäksi oikeusministeriön sekä vero-, tulli-, valuutta- ja poliisiviranomaisten edustajista on muodostettu valtakunnallinen yhteistyöelin. Norjalaiset toimenpiteet lainsäädännön alueella eivät yksiselitteisesti merkitse tiukentamista. Tiettyjä määräyksiä on vastaavasti lievennetty. Sakkoverojen maksamista on vuoden 1984 alusta lievennetty. Muutoksella pyritään siihen, että veroviranomaiset nykyistä suuremmassa määrin tekevät maksamattomista veroista rikosilmoituksen.

Konkurssilainsäädäntöä on esitetty muutettavaksi siten, että varattomuudes-

ta johtuvat konkurssit entistä suuremmassa määrin tapahtuisivat valtion kustannuksella.

Lähiaikoina on myös odotettavissa rikoslain uusimista koskevan periaatemietinnön valmistuminen. Mietinnössä pohditaan m.m. juridisen henkilön asemaa suhteessa yrityssakkoihin ja yksityisten tilintarkastajien tehtäviä.

Ruotsissa pyrkimykset talousrikosten torjunnassa on suuressa määrin suunnattu eri muodossa tapahtuvan veronkierron alueelle. Jo kauan ennen kuin talousrikollisuudesta muodostui käsite julkisessa keskustelussa, verotuksen alueella tehtiin huomattavia uudistuksia.

Verotusta koskevista muutoksista voidaan mainita veronkierron tutkintaa koskevan yleisklausuulin säätäminen. Jo vuonna 1975 komiteamietinnössä ehdotettiin mainitun klausuulin säätämisestä, mutta se johti pitkittyneeseen oikeusturvakeskusteluun. Vasta vuonna 1980 lainsäädäntö saatiin esitettyä tosin lievemmissä muodossa aikaan. Vuonna 1983 toteutetussa lainsäädännössä yleisklausuulia kuitenkin tiukennettiin vuoden 1975 komiteamietinnössä ehdotettuun suuntaan.

Rikollisuuden vastustaminen on keskitetty *Brottsförebyggande rådet (BRÅ)* – nimiselle elimelle. BRÅ sai vuonna 1979 hallitukselta tehtäväksi selvittää kokonaisvaltaisesti järjestäytyntä ja taloudellista rikollisuutta koskevaa lainsäädäntöä ja siinä esiintyviä korjaamistarpeita. Selvitystyö päättyi 1982, jolloin hallituksen päätöksellä asetettiin erityinen toimikunta, jonka tehtävänä oli toimenpide-ehdotusten tekeminen taloudellisen rikollisuuden vastustamiseksi. Hallituksen alaisen toimikunnan työ päättyi 1983, mutta se tulee todennäköisesti esittämään selvitystyön jatkamista muissa muodoissa taloudellisen rikollisuuden vastustamiseksi.

BRÅn ja erityistoimikunnan työn lisäksi taloudelliseen rikollisuuteen liittyviä kysymyksiä on selvitetty useiden komiteoiden toimesta. Tässä yhteydessä voidaan mainita Ruotsin konkurssilainsäädännön läpikäyneen viime vuosina täydellisen uudistuksen. Lisäksi kokonaisvaltainen talousrikosten tarkistaminen on tehty ns omaisuusrikoskomitean (*förmögenhetsbrottsutredningen*) toimesta.

Viranomaisten rikollisuutta vastustavassa työssä on taloudellisen rikollisuuden vastustaminen saanut etuoikeutetun aseman. Poliisiviranomaisten yhteyteen on perustettu erityiset talousrikosyksiköt (EKO-rotlar) ja hallituksen asettama toimikunta on ehdottanut henkilöresurssien tuntuva vahvistamista. Toimikunta on myös ehdottanut vahvistuksia syyttävien viranomaisten puolelle. Lisäksi eri viranomaisten keskinäinen yhteistyö on kehittynyt sekä alue- että valtakunnan tasolla.

Viranomaisten yhteistyö

Voidakseen arvioida mahdollisuudet kiinteämpään pohjoismaiseen yhteistyöhön, asiantuntijaryhmä on laatinut eri pohjoismaiden viranomaisia varten tiedustelulomakkeen. Tiedustelulla pyrittiin m.m. kartoittamaan yhteistyön muodot ja laajuus, mahdolliset tiedonvälitystä ja -vaihdamtaa estävät tekijät sekä uusien yhteistyömuotojen ja – rutiinien tarve.

Vastausmateriaalin perusteella asiantuntijaryhmä on todennut eri viranomaisten yli rajojen suuntautuvan yhteistyön tapahtuvan pääasiassa ”vastuu-

ja ammattialoitain” ja että se yleensä kanavoituu keskusviranomaisten kautta. Etupäässä rajaseuduilla tapahtuu tiettyä yhteistyötä alueellisten ja paikallisten tasojen välillä sekä poikkeuksellisesti myös poikittaisten (tvärfackliga) viranomaisyhteyksien muodossa näillä tasoilla.

Yleisvaikutelma on, että pohjoismaainen viranomaisyhteistyö toimii nykyisissä muodoissaan tyydyttävästi. Jotkin vastaajatahot kaipaavat kuitenkin nykyistä suurempia mahdollisuuksia yli rajojen tapahtuvaan suoraan yhteystoimintaan alueellisella ja paikallistasolla. Liksäksi toivotaan, että kansallisten eri viranomaisista koostuvien poikittaiselinten välille saadaan yli rajojen toimiva yhteys.

Salassapitovelvollisuuden asettamat esteet tietojen vaihdolle

Asiantuntijaryhmän toimeksiannossa on edellytetty ryhmän selvittävän erityisesti millä tavoin salassapitosäädökset vaikuttavat eri viranomaisten yhteistyöhön. Tiedustelun vastausmateriaalin perusteella voidaan todeta säädösten aikaansaavan ongelmia.

Tietojen vaihto (yli rajojen) tukeutuu tiettyssä määrin sopimuksiin. Täten esim. verotuksesta ja tulliyhteistyöstä on olemassa pohjoismaiset sopimukset, joissa selvästi ilmoitetaan mitä tietoja saa ja tulee vaihtaa.

Sopimusten ulkopuolelle jäävillä alueilla vallitsee sitä vastoin salassapitosäädösten suhteen huomattava epävarmuus. Tilanne vaihtelee tuntuvasti eri maissa ja on sitä paitsi epävarmaa jos kansallisen tason viranomaisyhteistyötä koskevat määräykset ovat sopivat myös rajojen yli tapahtuvaan yhteystoimintaan. Ruotsissa on erityissäädöksellä todettu, että kansalliset säädökset eivät ole edellä tarkoitettuun yhteistyöhön sellaisenaan sopivat. Myös muissa pohjoismaissa periaatteena näyttää olevan, että yhteyksissä ulkomaisiin viranomaisiin otetaan huomioon osin muutakin kuin kansallisessa yhteistyössä. Yhtenä syynä tähän on, että saattaa olla joskus epäselvää, missä määrin ulkomainen viranomainen noudattaa salassapitovelvollisuutta.

Viranomaisyhteistyössä voidaan näin ollen erottaa kolme eri tilannetta, joissa salassapitoperiaate vaihtelee: viranomaisten välinen yhteistyö kansallisella tasolla, sopimuksilla säädetty tiedonvaihto yli rajojen ja sellainen yhteistyön ulkomaisten viranomaisten kanssa, josta ei ole olemassa mitään erityissäädöksiä.

1 Expertgruppens mandat

I det nordiska samarbetet har problemen med ekonomisk brottslighet tidigare berörts i samband med vissa utredningar om s.k. grå arbetskraft. En rapport i detta ämne från år 1978, Uthyrnings- och entreprenadföretag i Norden - "Grå arbetskraft" (NU A 1978:5), följdes upp genom tillsättandet av en ny arbetsgrupp som inledde sitt arbete i januari 1981. Denna arbetsgrupp hade till uppgift att utarbeta gemensamma definitioner och handlingskriterier med sikte på att få fram en mekanism för kontroll av den grå verksamheten. En annan arbetsgrupp har sysslat med frågor som rör missbruk av de olika lönegaranti-systemen genom överförande av konkurshotade verksamheter mellan de nordiska länderna.

På förslag från finsk sida beslöt de nordiska samlagsministrarna den 30 september 1982 att Nordiska ministerrådets sekretariat skulle undersöka möjligheterna att utvidga det samarbete som förekommit i vissa delfrågor till att gälla ekonomisk brottslighet i allmänhet. Vid ett förberedande sammanträde den 5 november 1982 diskuterades frågan med representanter för de nordiska länderna. Som ett resultat av detta möte utarbetades ett förslag om att tillsätta en nordisk expertgrupp inom området för bekämpande av ekonomisk brottslighet. Detta förslag godkändes av statsministrarna och samlagsministrarna vid ett möte den 30 november 1982. Nordiska ministerrådet gavs därmed uppdraget att tillsätta en expertgrupp med följande mandat.

"Expertgruppens uppgift är i första hand att utreda inom vilka områden det finns behov av ett utvidgat nordiskt samarbete för att bekämpa den ekonomiska brottsligheten. I förbindelse med detta bör expertgruppen värdera i vilken utsträckning ett samarbete inom området med ekonomisk brottslighet bör ingå inom de existerande samlagsorganen.

Vidare bör gruppen utvärdera möjligheterna till ett närmare samarbete mellan berörda myndigheter i de nordiska länderna bl.a. vad avser informations- och erfarenhetsutbyte, stöd i kontroll- och efterforskningsverksamhet etc. I detta sammanhang bör det värderas om de nationella sekretessbestämmelserna kan inrättas så att de inte förhindrar ett sådant samarbete."

Expertgruppens mandat innehåller inte någon definition av begreppet ekonomisk brottslighet. Eftersom gruppens uppdrag inte har begränsats till vissa former av eller åtgärder mot ekonomisk brottslighet, kan det hävdas att mandatet bör anses omfatta ekonomisk kriminalitet i vidsträckt bemärkelse.

Någon begränsning till redan kriminaliserade förfaranden skulle då inte vara nödvändig. Enligt den övervägande meningen inom expertgruppen bör man emellertid koncentrera intresset på samarbetsåtgärder som avser straffbelagda gärningar. För ett sådant synsätt talar bl.a. det förhållandet att en utvärdering av det operativa myndighetssamarbetet framhålls som en särskilt angelägen arbetsuppgift för expertgruppen.

2 Begreppet ekonomisk brottslighet

Under senare år har den ekonomiska brottsligheten fått en allt mera framskjuten ställning i den kriminalpolitiska debatten, både i de nordiska länderna och på andra håll. Denna form av kriminalitet anses orsaka betydligt större ekonomiska skadeverkningar för samhället än de traditionella vålds- och egendomsbrotten. De samhälleliga resurserna för brottsbekämpning har emellertid i huvudsak varit inriktade på den traditionella brottsligheten.

Det har gjorts åtskilliga försök att mäta omfattningen av främst den ekonomiska brottslighet som berör det fiskaliska området. Dessa mätningar har byggt på olika förutsättningar, och de har också gett skiftande resultat. Man kan därför inte ens för ett enskilt land ange något säkert mått på den dolda eller "svarta" ekonomins storlek. Än mindre kan man hävda att den svarta sektorn utgör en lika stor andel av ekonomin i olika länder. Mätningarna tyder snarare på att det finns skillnader från land till land. Det råder dock enighet om att den ekonomiska brottsligheten årligen omsätter betydande belopp, och att dess skadeverkningar inte inskränker sig till bortfall av skatter och andra inkomster för samhället. Den svarta sektorn innebär ett osäkerhetsmoment i den ekonomiska samhällsplaneringen och kan genom sina konkurrenssnedvridande effekter i vissa fall också hota de seriösa företagens existens.

Osäkerheten vid mätningarna beror bl.a. på att den ekonomiska kriminaliteten väsentligen är en dold brottslighet. Medan traditionella brott i stor utsträckning anmäls av brottsoffren, förblir ekonomiska brott oftast okända för myndigheterna. En anledning till den låga anmälningsfrekvensen är att ekonomiska brott inte behöver kränka en viss individs rätt på ett påtagligt sätt. Brotten kan beröra ett stort antal människor, som var för sig inte uppmärksammar den skada som skett. Det kan också vara så att brottsoffren inte är klara över att de har utsatts för kriminella handlingar. En annan förklaring till att den ekonomiska kriminaliteten till största delen förblir oupptäckt är att gärningsmannen ofta agerar inom sin egen rättssfär. Det kan vara fråga om en företagare som i sin näringsverksamhet överträder vissa regler för att öka sin vinst. Detta kan göras på ett sätt som inte märks utåt, och därmed uppkommer inte heller någon omedelbar anledning att ingripa mot förfarandet.

Att brott begås i näringsverksamhet och riktar sig mot en större krets av personer är några av de kriterier som brukar återkomma i definitioner av ekonomisk brottslighet. Detta begrepp har ursprungligen använts inom kriminologin som en beteckning för vissa sociala fenomen. Man har t.ex. velat beskriva förfaranden som med hänsyn till bakomliggande orsaker, de agerandes sociala status eller andra kriterier uppvisar vissa gemensamma drag.

Sådana kriminologiska beskrivningar behöver inte vara begränsade till brottsliga förfaranden och de bygger inte heller på den gängse juridiska kategoriindelningen av olika brott. I allmänhet följer också av karaktären hos kriminologiska definitioner att de inte är inriktade på konkreta åtgärder för att lösa de problem som beskrivs.

Används å andra sidan en juridisk terminologi bör med begreppet ekonomisk brottslighet uteslutande avses kriminaliserade förfaranden. Detta begrepp kan då också brytas ner till enskilda brott, som genomgående kan sägas vara traditionella i den meningen att de är straffbelagda i lag. Från renodlat juridiska utgångspunkter kan således fenomenet beskrivas med en katalog över brott som kan sammanföras under rubriken ekonomisk brottslighet, eventuellt med någon kvalificering i fråga om t.ex. brottets svårighetsgrad eller gärningsmannens status.

Den kriminologiska beskrivningen av ett socialt fenomen och den juridiska katalogen över olika brott har visat sig svåra att sammansmälta till en allmänt accepterad definition av begreppet ekonomisk brottslighet. Ett avsevärt problem ligger däri att det redan på det kriminologiska området finns en rad skilda definitioner. Begreppsförvirringen ökas ytterligare av att juridiskt inriktade definitioner kan vara olika beroende på vilket syfte de skall tjäna.

Vissa åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten ligger på det organisatoriska planet. Särskilda myndigheter eller enheter har inrättats för att syssla med just ekonomisk kriminalitet, såsom t.ex. är fallet med den danska statsadvokaturen för särskild ekonomisk kriminalitet (SØK). För att undvika kompetenskonflikter kan det i dessa fall vara nödvändigt att med relativt hög precision ange verksamhetsområdet för myndigheten/enheten. I Danmark har emellertid behovet av flexibilitet bedömts vara viktigare än en klar avgränsning av kompetensen. Verksamhetsområdet för SØK har således bestämts på följande sätt¹.

”Til statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet henlægges for hele landet forretningerne vedrørende økonomiske forbrydelser, herunder navnlig sager, der kan formodes at indeholde en overtrædelse af straffeloven §§ 278–284, § 289 og kapitel 29, (d.v.s. § 278: underslæb, § 279: bedrageri, § 280: mandatsvig, § 291: afpresning, § 282: åger, § 283: skyldnersvig, § 284: hæleri, § 289: grov skatte- og toldsvig og kapitel 29 (§§ 291–305): ”Andre strafbare formuekrænkelser”, red.), eller en overtrædelse af erhvervs-, bolig-, afgifts- og skattelovgivningen, når der kan være grund til at antage, at overtrædelsen har et særligt betydeligt omfang, er et led i organiseret kriminalitet, er udført ved anvendelsen af særegne forretningsmetoder eller på anden måde er af særlig kvalificeret karakter.”

Detta mandat utgör en definition med en klart operativ inriktning. Definitionen är i princip en katalog över traditionella brott som har kvalificerats till ”særlig økonomisk kriminalitet” genom kriterier angående brottslighetens omfattning m.m.

En annan definition som utgår från en brottskatalog är den som har använts i en av Europarådets ministerkommitté utfärdad rekommendation angående ekonomisk brottslighet, R (81) 12. Rekommendationen är vittsyftande, och den behandlar åtgärder på en rad olika områden. Den definition av ekonomisk brottslighet som har använts i detta sammanhang är också tämligen omfattande. Det är värt att notera att definitionen omfattar vissa förfaranden

¹ Justitsministeriets bekendtgørelse af 20 december 1973, § 1 stk 1.

som i sig inte anses utgöra ekonomiska brott.

”På grund av den allmänt erkända svårigheten att ge en exakt definition av ekonomisk brottslighet har det ansetts nödvändigt att avgränsa begreppet med hjälp av en förteckning över olika brott (med syftning på objekten) och en fotnot (med syftning på skadeverkningarna och en beskrivning av gärningsmannen).

De brott som avses i rekommendationen är följande²:

1. kartellbrott;
2. multinationella företags oegentligheter och missbruk av den ekonomiska situationen;
3. bedrägligt anskaffande eller missbruk av subventioner från staten eller från internationella organ;
4. databrott (t.ex. stöld av data, sekretesskränkningar, manipulering av databehandlade uppgifter);
5. inrättande av ”skenföretag” (företag som är officiellt registrerade men inte har någon som helst verksamhet);
6. frisering av bokslut samt bokföringsbrott;
7. oegentligheter beträffande den ekonomiska ställningen och det egna kapitalet i företag;
8. överträdelse av regler till skydd för anställdas säkerhet och hälsa;
9. svikliga förfaranden till skada för fordringsägare (t.ex. gäldenärsbrott, kränkning av immateriella rättigheter);
10. brott mot konsumenter (särskilt förfälskning av eller vilseledande uppgifter om varor, brott mot hälsovårdslagstiftningen, missbruk av konsumenters svaghet eller bristande erfarenhet);
11. illojal konkurrens (inkl. mutor till anställda hos konkurrentföretag) och vilseledande reklam;
12. skatte- och avgiftsundandraganden;
13. tullbrott;
14. valutabrott;
15. brott inom börs- och bankvärlden (t.ex. bedrägliga börsmanipulationer och missbruk av allmänhetens bristande erfarenhet);
16. miljöbrott.”

I Europarådets definition talas det om brott av olika slag. Detta innebär emellertid inte att de förfaranden som räknas upp genomgående är straffbelagda i medlemsstaterna. Att man tagit med även sådant som i en del länder inte är kriminaliserat kan ses mot bakgrund av rekommendationens syfte att åstadkomma en harmonisering av olika nationella åtgärder mot ekonomisk brottslighet. För att nå detta syfte har man vid utformningen av definitionen övergett den strikt juridiska terminologin och i stället närmat sig ett kriminologiskt synsätt.

Ett sådant synsätt kan också sägas ligga till grund för de direktiv som getts åt den kommission som i Sverige överväger åtgärder mot ekonomisk brottslighet. I direktiven konstateras att begreppet ekonomisk brottslighet inte förekommer i lagstiftningen, att det saknar strikt juridisk innebörd och att det över huvud taget inte finns någon allmänt vedertagen definition. Däremot finns det enligt

² Icke-specifikt ekonomiska brott (dvs. 3, 4, 9, 12, 13, 14, 15 och 16) skall beaktas endast när de har orsakat eller medfört risk för betydande skada, förutsätter särskilda affärskunskaper hos gärningsmännen och har begåtts av näringsidkare i deras yrkesmässiga verksamhet.

direktiven en betydande enighet om begreppets huvudsakliga innebörd. Denna anses komma till uttryck i en beskrivning som gjorts av justitieutskottet¹.

Till ekonomisk brottslighet räknas först och främst sådan kriminalitet som har ekonomisk vinning som direkt motiv. Härutöver skall brottsligheten för att betraktas som ekonomisk kriminalitet ha en kontinuerlig karaktär, bedrivs på ett systematiskt sätt och förövas inom ramen för näringsverksamhet som i sig inte är kriminaliserad men som i det enskilda fallet utgör själva grunden för de kriminella handlingarna.

De ekonomiska brotten anses ofta vara av kvalificerad art i den meningen att de enskilda brotten har stor omfattning, rör stora samhällseliga värden eller drabbar grupper av enskilda. Brotten är i regel svåra att uppdaga och beivra. Som exempel på vad som brukar hänföras till ekonomisk brottslighet i här avsedd mening kan nämnas brott som skattebedrägerier, valutabrott, bedrägerier och gäldenärsbrott.

Denna beskrivning avser, sägs det vidare i kommissionens direktiv, att framhålla vad man i allmänhet avser med ekonomisk brottslighet. I många sammanhang är det vanligt att man också räknar vissa brott av enskilda, främst skattebrott, till den ekonomiska brottsligheten. Även om i strikt juridisk mening endast gärningar som är straffbelagda kan betecknas som ekonomisk brottslighet, måste man vid ett utredningsarbete om åtgärder mot sådan brottslighet också ha möjlighet att pröva det straffbara områdets omfattning. Man måste dessutom kunna pröva lämpligheten av att med andra medel än kriminalisering komma åt olika illojala förfaranden.

På basis av dessa överväganden har den svenska brottskommissionen getts stor frihet att själv närmare bestämma om sina arbetsuppgifter. Enligt direktiven bör kommissionen inte vara bunden av någon viss definition av ekonomisk brottslighet, utan den skall kunna behandla alla de frågor den bedömer som angelägna. Även verksamheter som inte är brottsliga men som ligger den ekonomiska brottsligheten nära skall kunna behandlas. Denna frihet för kommissionen inskränks dock något genom att det i direktiven pekas på en rad åtgärder som kommissionen företrädesvis bör rikta in sig på.

I Finland har en arbetsgrupp under ledning av justitiekanslersadjointen haft uppgiften att föreslå åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. Något försök att till arbetsgruppens ledning definiera detta begrepp synes inte ha gjorts, utan det har i stället legat i arbetsgruppens uppgift att kartlägga omfånget av och de särskilda formerna för ekonomisk brottslighet. När arbetsgruppen tillsattes angav dock justitieministern vissa rättsområden där en ändrad lagstiftning kunde vara aktuell. Dessa rättsområden var skatte-, bolags-, statsbidrags-, konkurs- och strafflagstiftningen.

Arbetsgruppen har i sin rapport konstaterat att begreppet ekonomisk brottslighet saknar vedertagen definition. I lagstiftningen finns inte någon tydligt avgränsad brottskategori som kan kallas ekonomiska brott. Det som enligt arbetsgruppen tydligast kännetecknar ekonomisk brottslighet är strävan efter ekonomisk vinst genom brottsliga metoder. Karakteristiskt för dessa brott är att de begås i samband med sådan näringsverksamhet som i och för sig inte är kriminaliserad.

I fråga om vilka brott som bör hänföras till den ekonomiska brottsligheten har arbetsgruppen anlagt en vidsträckt synvinkel. Således har utöver de

centrala ekonomiska brotten – såsom t.ex. skattebrotten – medräknats vissa brott av traditionellt slag, men också bl.a. arbets- och miljöbrott. På så sätt har eftersträövats en så fullständig helhetsbild som möjligt.

I Danmark har det också tillsatts ett udvalg med uppgiften att bekämpa ekonomisk brottslighet. I udvalgets kommissorium definieras inte detta begrepp, men liksom beträffande uppdragen åt den finska arbetsgruppen och den svenska kommissionen framhålls vissa uppgifter som särskilt angelägna. Udvalget bör således inrikta sitt arbete på att genom ändringar eller förenklingar av straffrättsliga eller processuella regler skapa förutsättningar för intensivare rättsliga insatser mot ekonomisk kriminalitet. Udvalget skall i detta sammanhang överväga reglerna om straff för oriktig eller bristfällig bokföring samt frågan huruvida det i Danmark bör införas regler om näringsförbud (konkurskarantän).

Dessa exempel visar att de allmänt omvittnade svårigheterna att på det teoretiska planet utforma en enhetlig definition av den ekonomiska brottsligheten inte har så stor betydelse när det är fråga om att ingripa mot denna företeelse med lagstiftningsåtgärder. Den rättspolitiska utgångspunkten närmar sig den kriminologiska, vilket bl.a. innebär att någon begränsning till straffbelagda gärningar inte är nödvändig. När det däremot gäller att ange t.ex. kompetensområden för det operativa myndighetsarbetet krävs det att dessa definieras med en något högre grad av precision. Definitionerna får då också en mera snävt juridisk inriktning i den meningen att de bara omfattar kriminaliserade förfaranden. Dessa skillnader mellan olika definitioner beror alltså snarare på det avsedda användningsområdet än på motstridiga uppfattningar om vad som allmänt sett bör förstås med ekonomisk kriminalitet.

I det följande kommer att redovisas vilka åtgärder mot ekonomisk brottslighet som har vidtagits i de nordiska länderna. Denna redovisning kommer att belysa – vilket i någon mån framgår redan av den lämnade redogörelsen för olika utredningsdirektiv m.m. – att de nationella uppfattningarna om begreppets innebörd går något i sär. Således fäster man t.ex. i Sverige förhållandevis större vikt vid skattebrottslighet än i Danmark, där intresset i första hand kretsar kring den typ av brottslighet (bl.a. grovre skattebrottslighet) som faller inom SØK:s verksamhetsområde. Denna skillnad innebär väsentligen att, medan man i Danmark begränsar sig till skattebrottslighet inom ramen för näringsverksamhet, även vissa skattebrott av enskilda ses som en form av ekonomisk brottslighet i Sverige. Med hänsyn till det som nyss sagts om att skillnader mellan olika beskrivningar av den ekonomiska brottsligheten i viss utsträckning kan återföras på de sammanhang i vilka de används, bör man emellertid inte överdriva betydelsen av att uppfattningarna växlar något från land till land. Dessa skillnader torde bero mera på att man angripit problemen från olika infallsvinklar än på egentliga meningsmotsättningar i fråga om begreppets huvudsakliga innebörd.

¹ Bet. 1980/81:21 "Ekonomisk brottslighet"

3 De nordiska ländernas nationella insatser mot ekonomisk brottslighet

3.1 Danmark

3.1.1 Lagstiftning

3.1.1.1 Straff- och civilrätt

Behovet av särskilda åtgärder mot den ekonomiska kriminaliteten uppmärksammades tidigt i Danmark. Redan i mitten av 1950-talet tog man upp frågan om att förhindra missbruk av lagstiftningen inom bostadssektorn. Senare ledde detta till vissa lagändringar på detta område, men något åtgärdsprogram med en bredare inriktning aktualiserades inte.

I mitten av 1960-talet uppmärksammades i pressen att det förekom ockerliknande räntor inom avbetalningshandeln. Ett udvalg fick uppgiften att undersöka de straff- och civilrättsliga regler som berörde ocker och eventuellt föreslå lagändringar. Ockerudvalgets uppdrag utökades senare till att omfatta också behovet av åtgärder mot spekulationsaffärer med pantbrev.

Udvalget lade fram sitt betänkande år 1971. I betänkandet föreslogs en lagstadgad skyldighet för borgenärer att upplysa om den effektiva räntan på privata lån. Detta förslag ansågs alltför betungande för långivarna och det ledde inte till lagstiftning. I betänkandet hade emellertid också diskuterats möjligheten att införa en ny straffbestämmelse med en mera generell inriktning. Bakgrunden till detta var att det vid en rad brottsutredningar under de närmast föregående åren hade uppmärksammats att en särskild typ av förmögenhetsbrottslighet hade utvecklats av vissa personer med ekonomiska fackkunskaper. Med stöd av finansiärer – som själva höll sig i bakgrunden ("bagmænd") – utnyttjade de systematiskt luckor i lagstiftningen och de brister som fanns i fråga om myndigheternas resurser att ingripa mot ekonomiska brott av komplicerad natur. Genom den diskuterade straffbestämmelsen skulle man få möjlighet att komma åt personer som själva fått ekonomiska fördelar eller åsamkat andra skada genom att i sin förvärvsverksamhet grovt åsidosätta sociala hänsyn eller god affärssed.

Ockerudvalget lade i sitt betänkande inte fram något eget förslag om en generell straffbestämmelse. Under utredningsarbetet hade man inhämtat rigsadvokatens synpunkter i frågan, och denne menade att den diskuterade bestämmelsen var alltför obestämd för att läggas till grund för lagstiftning. Det ansågs emellertid värdefullt att få till stånd en närmare analys av de förfaranden som hade visat sig svåra att hantera med gällande regler. Uppdraget att genomföra en sådan analys gavs åt statsadvokaten Hveret Grell, som hade

drivit frågan inom ockerudvalget och som senare kom att bli den förste chefen för statsadvokaturen för særlig økonomisk kriminalitet (SØK).

I den av Grell utarbetade rapporten – senare kallad "Bagmandsrapporten" – påpekades att det under en följd av år hade förekommit ett intimt samarbete mellan en del finansiärer och en krets av kriminella, som hade inbördes kontakter. Det ansågs i stort sett omöjligt att komma åt finansiärerna med straffrättsliga ingripanden: åtalerna hade fått begränsas till de personer som med sina namn svarade för de angräpliga dispositionerna. Lagföringen hade därför inte haft så stor effekt när det gällde att återfå de orättmätiga vinsterna, eftersom det ofta var finansiärerna som hade det verkliga utbytet av oegentligheterna. Således hade man kunnat se hur samma finansiärer med användande av olika bulvaner skapat sig förmögenheter genom att i samband med fastighetsköp företa omfattande nyinteckningar, som hade det enda syftet att föra över kapital från fastigheten till finansiären, på bekostnad av egendomens tidigare ägare och de i fastigheten boende. På samma sätt hade finansiärer plundrat uppköpta aktiebolag på dess tillgångar på bekostnad av bolagens minoriteter och fordringsägare. Det hade också förekommit att en finansiär under en lång följd av år oantastat och med betydande vinst kunnat bedriva utlåningsverksamhet, trots att lånen i verkligheten bara tjänat till att förvärva låntagarens ekonomiska situation och framför allt till att föra över återstående tillgångar till långivaren på ett sådant sätt att låntagarens övriga fordringsägare blev tomhänta vid en konkurs.

I Grells rapport påtalades vidare att det hade förekommit bankverksamhet som antogs stå i strid mot god affärssed. Verksamheten hade bl.a. bestått i utlåning som inte syftat till en normal affärsnälig finansiering utan till att skaffa fördelaktiga säkerheter till skada för andra fordringsägare. Utlåning hade också skett under sådana omständigheter och på sådana villkor att långivaren bort vara medveten om att lånen inte skulle kunna klaras upp genom normal affärsverksamhet.

I rapporten skisserades en generalklausul som skulle riktas mot extraordinära transaktioner som enligt samhällelig värdering var klart oacceptabla. Straffansvar borde kunna göras gällande för alla som var inblandade i transaktionerna, om de hade fullföljt egna ekonomiska intressen med åsidosättande av rimliga sociala hänsyn.

Bagmandsrapporten remitterades till straffelovrådet som i ett yttrande den 9 maj 1973 anförde bl.a. att frågan om utformningen av en generalklausul borde övervägas ytterligare. Straffelovrådet påpekade också att man inte utan vidare kunde utgå ifrån att kriminalisering och straffrättsliga ingripanden var det bästa sättet att bekämpa skadlig ekonomisk verksamhet. Det borde också undersökas om man genom lagändringar på andra områden kunde få till stånd en effektivare kontroll och förebyggande åtgärder.

Frågan behandlades den 10 maj 1973 i folketinget, där det blev anslutning till straffelovrådets uppfattning. Som ett resultat av folketingsdebatten tillsattes ett parlamentariskt udvalg som skulle följa arbetet med att effektivisera insatserna mot ekonomisk kriminalitet. I anslutning härtill anmodades straffelovrådet att närmare överväga den i Bagmandsrapporten skisserade generalklausulen och att dessutom ta ställning till behovet av ytterligare straffbestämmelser om ekonomiska brott.

Straffelovrådet lade i ett betänkande den 14 januari 1974 fram förslag om

vissa ändringar av bedrägeri- och ockerbestämmelserna. Rådet hade dessutom formulerat ett utkast till generalklausul med följande lydelse:

Med bøde straffes den, der handler i åbenbar strid med redelig fremgangsmåde indenfor det pågældende område

1. ved indgåelse af aftale om ydelse af lån eller kredit, stiftelse, afhændelse eller overtagelse af selskab eller anden erhvervsvirksomhed eller køb, salg eller pantsætning af fast ejendom, skib, varelager eller af betydelige formueværdier af anden art,
2. ved handlinger, der går ud på at gøre rettigheder gældende i henhold til aftaler, der er omfattet af bestemmelsen i nr 1, eller
3. ved erhvervelsen af rettigheder, udbytte eller anden fordel hidrørende fra et forhold, der er omfattet af bestemmelserne i nr 1 og 2.

Straffelovrådet hade emellertid starka betänkligheter mot en generell bestämmelse av det här slaget. Av straffelovens § 1 följde att straff endast kunde komma i fråga för gärningar som var straffbelagda i lag. Det var emellertid inte tillräckligt att det rent formellt fanns en straffbestämmelse som täckte ett visst förhållande. Om man ville upprätthålla traditionella rättssäkerhetsgarantier krävdes det också att bestämmelsen hade en viss grad av klarhet och precision, så att den gav medborgaren möjlighet att i en given situation bedöma den risk för straff som var förenad med hans agerande. Straffelovrådet pekade härutöver på att tillämpningen av en så vag straffbestämmelse skulle vålla domstolar och åklagare utomordentligt stora svårigheter. Rådet menade därför att en generalklausul inte borde införas, utan att en eventuell nykriminalisering av oredliga förfaranden i stället skulle ske genom speciallagstiftning.

Straffelovrådets betänkande ledde till att någon generell straffbestämmelse mot skadlig ekonomisk verksamhet inte infördes i Danmark. Däremot skedde i enlighet med rådets förslag vissa ändringar av reglerna om bedrägeri och ocker. Dessa ändringar, som genomfördes under första halvåret 1975, innebar att det straffbara området för ocker utvidgades och att det infördes nya bestämmelser om grovt oaksamt bedrägeri, "milt" ocker samt om förvärv av krav som härrör från sådana förhållanden. I samband med dessa ändringar anpassades aftalelovens ogiltighetsregler till de nya bestämmelserna. Således fick aftalelovens § 31 en avfattning som anslöt till straffelovens ockerbestämmelse, och vidare infördes i aftalelovens § 36 en generalklausul, enligt vilken ett avtal får åsidosättas helt eller delvis om det skulle vara orimligt eller i strid med redligt handlingssätt att göra det gällande. Generalklausulen omfattar också andra rättshandlingar än avtal, och vid tillämpningen av den skall hänsyn tas till förhållandena vid avtalens ingående, avtalets innehåll och senare inträffade omständigheter. Denna generella ogiltighetsbestämmelse har efter sin tillkomst fått störst betydelse på konsumentområdet.

Redan före dessa ändringar hade vissa andra åtgärder vidtagits mot den ekonomiska kriminaliteten. Således tillskapades i slutet av år 1973 statsadvokaturen för særlig økonomisk kriminalitet (SØK) och under första halvåret 1974 genomfördes ändringar i tinglysningsloven, konkursloven och retsplejeloven. Ändringarna bestod bl.a. i att tinglysningsdommerens skyldighet att undersöka giltigheten hos ingivna dokument utvidgades och lagfästes. Senare har reglerna härom kompletterats med föreskrifter om att tinglysningsdommeren skall underrätta SØK när giltigheten av ett dokument har underkänts eller satts i fråga. 1974 års ändringar innebar vidare att s.k. rykningsklausuler¹

¹ En rykningsklausul innebär i princip att pantbrevsinnehavaren accepterar att senare inteckningar sker med högre prioritet.

underkastades en skärpt kontroll genom att pantbrevsinnehavarna gavs ökade möjligheter att göra invändningar om deras pantbrev fick en sämre prioritet än som avtalats.

3.1.1.2 Handelsrätt

Också på handelsrättens område har det under senare år skett en rad ändringar som har betydelse för bekämpandet av ekonomisk brottslighet.

Aktieselskabslagstiftningen reformerades år 1973 efter gemensamt nordiskt utredningsarbete. Samtidigt infördes anpartsselskabsformen, som motsvarar det tyska Gesellschaft mit beschränkter Haftung, GmbH. Dessa lagar har senare ändrats åtskilliga gånger, bl.a. för att ge ökat medbestämmande åt arbetstagarna och för att införa regler om förbud mot aktieägarlån. De viktigaste ändringarna har emellertid skett på grund av direktiv från EG, som har beslutat om fem direktiv på bolagsrättens område. Direktiven om bolagskapital (nr 2, 1975) och fusion (nr 3, 1978) har inarbetats i aktie- och anpartsselskabslagarna. Härigenom har införts bestämmelser om att stiftande, kapitalförändringar och fusion skall ske enligt en betryggande procedur, med användande av sakkunniga och oberoende värderingsmän. År 1982 antogs ett motsvarande direktiv om spaltning (nr. 6). Det är valfritt för medlemsländerna om de vill lägga detta direktiv till grund för nationella regler, och i Danmark har man ännu inte tagit ställning till frågan.

År 1978 antogs EG:s direktiv (nr 4) om årsredovisning. Detta direktiv har i Danmark lagts till grund för en särskild lag om aktie- och anpartsselskabers årsredovisning, lov nr 284 af 10. juni 1981. Med denna lag har de danska reglerna om bolagens årsredovisning lagts på en så krävande nivå som f.n. är tekniskt möjlig. År 1983 antogs ett direktiv (nr 7) om koncernredovisning som avses komplettera direktivet om årsredovisning. Detta direktiv träder dock inte i kraft förrän år 1990.

Under industriministeriet sker vidare en omfattande utredningsverksamhet beträffande olika associationsformer. Syftet är att alla kända associationsformer så småningom skall lagregleras och att förbud skall införas mot sådana som inte har stöd i lagen. Hittills föreligger betänkanden om fonder (dvs. självägande institutioner) och kommanditselskaber (nr 970/1982 och 933/1981). Vidare har påbörjats en utredning som syftar till en revision av bogföringsloven. Frågan om bokföringsreglerna har också aktualiserats inom det udvalg som under justitsministeriet sysslar med åtgärder mot ekonomisk kriminalitet (jfr nedan under 3.1.3).

Vid sidan av arbetet med att få fram nya lagregler har utvecklingen beträffande revisorernas verksamhet och aktieselskabsregistret haft betydelse för hithörande frågor. Således har revisorerna under senare år påverkats av modern lagstiftning och av standarder, som utvecklas av internationella revisorsorganisationer. Detta har medfört en högre kvalitet på revisionsberättelserna. Dessutom är kravet på att använda godkända revisorer numera obligatoriskt för aktie- och anpartsselskaber.

Automatisk databehandling (ADB) ger bättre möjligheter för aktieselskabsregistret att effektivt sköta sina uppgifter. Om en årsredovisning felas påtalas detta mycket snabbt, och redan efter ett år förklaras bolaget upplöst. Det blir

sedan en uppgift för SØ- og handelsretten i Köpenhamn att sköta de praktiska åtgärderna i samband med avvecklingen.

Också i fråga om börsens verksamhet har det under senare år skett viktiga förändringar. Den relativt nya fondbørsloven (lov nr 220 af 7. juni 1972) har kompletterats med bekendtgørelserna nr 525–528 af 10. november 1983 på basis av tre EG-direktiv, nämligen ett från år 1980 om villkoren för inträde på börsen, ett från år 1979 om prospektens innehåll och ett från år 1982 om halvårsredovisning.

Särskilt det sista direktivet kommer att få stor principiell och praktisk betydelse. Börsen har också beslutat om etiska regler på basis av normer från EG-kommissionen. Dessa börsetiska normer behandlar vissa förhållanden som tidigare varit reglerade endast i begränsad omfattning, bl.a. insider-affärer.

Reglerna om upplösning av bolag har förenklats. År 1977 avskaffades institutet insolvenslikvidation i samband med att det genom den nya konkursloven infördes flexibla regler om betalningsinställelse. Dessa regler är f.n. föremål för översyn inom justitsministeriet på grundval av ett nyligen avlämnat betänkande (nr 983/1983). Syftet med det tillämnade lagförslaget är att bygga ut reglerna om betalningsinställelse med bl.a. obligatorisk tillsyn. Ett annat område där ändringar har skett på senare tid är tillsynen av bank- och försäkringsväsendet. Loven nr. 630 af 23. december 1980 om försäkringsverksamhet baseras dels på EG-direktiv, dels på nationella reformbehov och är med sina 275 paragrafer en av Danmarks mest omfattande lagar. Också banklagstiftningen har skärpts på basis av ett EG-direktiv. Detta direktiv omfattar förutom banker också andra kreditinstitut, och ett udvalg överväger f.n. vilka åtgärder som direktivet skall föranleda beträffande bankirer och andelskassor.

Slutligen kan nämnas att tillsynen av investeringsföreningar har reglerats genom lov nr 229 af 26. maj 1982 och att en lagstiftning om betalkort m.m. är under förberedelse.

3.1.2 Praktiska insatser mot den ekonomiska brottsligheten

Såsom har framgått ovan tillskapades redan år 1973 det s.k. bagmandspolitiet (SØK). Verksamhetsområdet för SØK har redovisats i avsnitt 2.

Till en början bestod SØK av 4 jurister, 9 kriminalpoliser och ett kansli med endast 1 medarbetare. Organisationen hade vid utgången av år 1982 växt till 1 statsadvokat, 13 andra jurister (åklagare), 28 kriminalpoliser och 7 kontorsmedarbetare.

Tre huvudtankar ligger till grund för SØK:s organisation.

SØK har landsomfattande kompetens, eftersom stora ekonomiska brottmål ofta berör många delar av landet (och utlandet).

En statsadvokat har utsetts att leda utredningsverksamheten. Det är i stora ekonomiska mål fråga om ett så omfattande utredningsmaterial, att man med hänsyn till effektiviteten har ansett det lämpligt att statsadvokaten deltar redan i inledningsskedet av en utredning. Statsadvokaten får därigenom möjlighet att styra utredningen så att den senare kan läggas till grund för ett åtal, och han kan

också genom att fortlöpande hålla sig orienterad begränsa eller utvidga utredningsarbetet. Denna löpande uppföljning är nödvändig i stora mål, eftersom det annars kan bli fråga om att fördröja ärendet med årlånga åtalsöverbärganden i ett senare skede.

Man strävar efter att hålla samman team som arbetar med en utredning från första början och till dess att målet har avgjorts i domstol. Ett sådant team består normalt av en åklagare och två poliser. Dessutom anlitas revisorer från privata firmor. I en utredningsgrupp finns på det sättet såväl utredningsteknisk som juridisk och ekonomisk expertis.

Vid sidan av mycket omfattande utredningar har SØK också uppgiften att ta sig an ekonomiska mål av mera speciell karaktär, t.ex. sådana som rymmer svåra juridiska problem som inte löstes i rättspraxis. När ett eller flera sådana mål har förts fram till domstolsavgörande anses emellertid SØK:s uppgift fullgjord, och det blir sedan en sak för vederbörande polismyndighet att med ledning av den praxis som har skapats ta sig an liknande mål.

SØK har sedan sin tillkomst fört fram ungefär 70 utredningar till domstolsavgörande.

Ett väsentligt led i SØK:s verksamhet är arbetet med den s.k. informationscentralen. Informationscentralen skall samla in, utväxla, registrera och bearbeta upplysningar angående ekonomisk kriminalitet. För att kunna fullgöra denna uppgift får informationscentralen i viss utsträckning också lagra upp kunskaper om de normala förhållandena på olika områden.

Förutom upplysningar från polismyndigheter och privata uppgiftslämnare samlas information från tidningar, offentliga register och andra fritt tillgängliga källor. Av särskilt intresse är den löpande rapportering som sker från andra myndigheter, som uppmärksammat missbruksmöjligheter i den lagstiftning de har att tillämpa. Informationscentralens upplysningar har i en del fall initierat utredningar som SØK genomfört.

Informationscentralen sänder också regelbundet ut material till polis- och åklagarmyndigheterna. Materialet består bl.a. av upplysningar om domar och beslut av särskilt intresse samt vägledning i fråga om lämpliga utredningsmetoder i vissa fall etc.

Även om SØK är den drivande kraften i kampen mot ekonomisk kriminalitet bör det framhållas att huvudparten av de ekonomiska brotten handläggs på traditionellt vis inom landets 54 polisdistrikt. I de större distrikten finns särskilda avdelningar för ekonomiska brott (bedrageriafdelningar), men flertalet polisdistrikt är hänvisade till att i större utredningar anlita hjälp från rigspolitichefens rejseafdeling. Denna består f.n. av ca 70 kriminalpoliser, som ägnar ungefär 30–40 % av sin arbetstid åt utredningar om ekonomiska brott. Den ekonomiska kriminaliteten (bl.a. skattebedrägerier och gäldenärsbrott) har under senare år medfört en ökad belastning på polisdistriktens resurser.

3.1.3 Nuvarande problem

De senaste 10 årens insatser mot ekonomisk kriminalitet har gett upphov till betydande resurs- och tidsmässiga problem. För polisen innebär det en mycket stor belastning att behöva avsätta personal till utredningar som kan ta flera år att genomföra. Vidare ansträngs de ekonomiska resurserna av att det många

gångar är nödvändigt att anlita sakkunnig hjälp i form av revisorer osv.

Situationen är inte bättre i domstolarna. Varken domstolarnas organisation eller retsplejelovens regler är särskilt väl anpassade till handläggningen av mål om ekonomisk kriminalitet, i vilka domstolsförhandlingarna redan i första instans ofta varar från 3/4 till 2 år. Härtill kommer tiden för behandling av eventuella överklaganden. De utdragna processtiderna kan illustreras med att det i ett nyligen avgjort mål gick nio år från det att åtal väcktes fram till höjesterets dom i saken.

Dessa förhållanden har tidvis medfört att nästan hälften av brottmålsavdelningarna vid Köpenhamns byret varit sysselsatta med mål om ekonomisk kriminalitet. Detta har i sin tur lett till att nya mål – också sådana som gällt andra saker – fått vänta mycket länge på behandling.

Bl.a. mot bakgrund av dessa förhållanden har ett udvalg under justitsministeriet fått i uppgift att överväga om det genom ändringar eller förenklingar av straffrättsliga eller processuella regler kan skapas förutsättningar för en intensifiering av rättsväsendets insatser mot ekonomisk kriminalitet.

3.2 Finland

3.2.1 Praktiska insatser

De hittills företagna finska insatserna på det praktiska området har endast i begränsad utsträckning inneburit förstärkningar av de brottsutredande myndigheternas personal. En viss ökning har dock skett av antalet experter som har till uppgift att utreda vittomfattande och svåra brott, främst av ekonomisk art. Dessa experter, som har titeln kriminalinspektör, är knutna till centralkriminalpolisen och har förutom kriminalpolisutbildning också juris kandidatexamen. Tio av dem är placerade i Helsingfors och en vid centralkriminalpolisens länsavdelning i Åbo. Vid centralkriminalpolisen i Helsingfors har under år 1983 inrättats en s.k. EKO-enhet med sammanlagt 20 handläggare, där bl.a. kriminalinspektörerna ingår.

Resurserna vid enheten har inte medgett att det vid sidan av konkreta brottsutredningar kunnat anordnas någon egentlig spaning mot ekonomisk brottslighet. En anledning till detta är att man saknar datastöd, som är viktigt för en rationell uppläggning av en informationsbank.

Som en annan förstärkning på utredningssidan kan ses den ordning med s.k. begränsade polisbefogenheter som införts på skatteområdet. Skatteinspektörer som försetts med sådana befogenheter kan verkställa polisförhör och husrannsakan samt beslagta bevismaterial. I praktiken innebär detta att skattemyndigheterna i viss utsträckning utför skattebrottsundersökningar. Normalt fullgörs emellertid denna uppgift av polisen.

Skatterevisionen i Finland har under senare år förbättrats också genom den särskilda undersökningssektion som inrättades vid skattestyrelsen år 1975. Undersökningssektionen arbetar i princip helt självständigt och inriktar sig på vidlyftiga och svårutredda brott. Den har på skatteområdet delvis samma funktion som informationscentralen vid det danska "bagmandspolitiet". Således sker bl.a. insamling av upplysningar och kartläggning av källor som kan användas vid revisioner etc. De otillräckliga personalresurserna inom skatteförvaltningen upplevs dock som ett hinder i verksamheten. De medger

bara att man tar sig an de största och grövsta skattebrotten.

En viss förstärkning av tullens brottsutredande verksamhet har skett genom att s.k. företagsrevisorer knutits till distriktstullkamrarna. Även på detta område uppfattas emellertid resurserna som bristfälliga.

För att utveckla samarbetet mellan polis-, skatte- och tullmyndigheter har det bildats särskilda arbetsgrupper på central nivå och på länsplanet.

3.2.2 Det finska strafflagsprojektet

I Finland har under senare år förts en livlig debatt om kriminaliseringens gränser och behovet att reglera moderna former av brottslighet. År 1972 tillsattes straffrättskommittén, som fick uppgiften att förbereda en total reform av strafflagen. Kommittén avlämnade år 1976 ett principbetänkande vari presenterades en stomplan till en ny strafflag, med brottskisser som gav en allmän uppfattning om de tänkta straffbestämmelserna.

Den 31 mars 1980 tillsatte justitieministeriet en bredbasig projektorganisation med uppgift att upprätta ett förslag till en totalrevidering av strafflagen. I det mest brådskande skedet av strafflagsprojektet ingår den ekonomiska brottslighetens kärnområde, dvs. förmögenhetsbrotten, brotten mot den offentliga hushållningen och mot den ekonomiska lagstiftningen samt förfalskningsbrotten. Reformarbetet har delats upp på tre arbetsgrupper, som har tagit sig an följande uppgifter:

- | | |
|--|---|
| I. Arbetsgruppen för ekonomiska brott | 1. Skattebrott
2. Subventionsbrott
3. Regleringsbrott
4. Näringsbrott |
| II. Arbetsgruppen för omsättningsbrott | 1. Bedrägeribrott
2. Betalningsmedelsbrott
3. Förfalskningsbrott
4. Gäldenärsbrott |
| III. Arbetsgruppen för egendomsbrott | 1. Tillgreppsbrott
2. Häleribrott
3. Skadegörelsebrott |

Huvuddelen av den straffrättsliga regleringen av ekonomisk verksamhet är således under beredning i projektets arbetsgrupp för ekonomiska brott, men även de andra arbetsgruppernas uppdrag har viktiga kontakter med ekonomiska brott.

Arbetsgruppen för ekonomiska brott har gjort en systematisk genomgång av straffbestämmelserna i den speciallagstiftning som reglerar ekonomisk verksamhet. Syftet har varit att utskilja de förbjudna aktiviteter som bör straffas med fängelse och som därför bör inplaceras i strafflagen. För övriga förseelser är tanken att de skall vara sanktionerade med bötesstraff i vederbörande speciallagar.

Det har senare utfärdats tilläggsdirektiv enligt vilka strafflagsprojektet skall genomföras successivt genom delreformer. Den första utredningsetappen, som omfattar bl.a. skatte-, subventions- och gäldenärsbrott, planeras vara klar den 31 maj 1984.

3.2.3 Justitiekanslersadjointens arbetsgrupp

Justitieministeriet tillsatte den 19 augusti 1982 en arbetsgrupp med uppgift att kartlägga omfånget av och de särskilda formerna för ekonomisk brottslighet samt de medel som är tillgängliga för förebyggandet av denna brottslighet, med hänsyn även till preventiva åtgärder av skilda slag. Arbetsgruppen skulle också klarlägga sådana bristfälligheter och luckor i lagstiftningen, som möjliggjort begåendet av ekonomiska brott. Dessutom skulle undersökas hur samarbetet mellan skilda myndigheter ordnats vid utredandet av den ekonomiska brottsligheten samt hur informationsarbetet angående dessa brott fungerade. Även behovet av personal- och andra resurser skulle utredas med särskild hänsyn till huruvida de nuvarande resurserna blivit rätt koncentrerade, och hur verksamheten kunde utvecklas.

Arbetsgruppen, som leddes av justitiekanslersadjointen Jukka Pasanen, överlämnade sitt betänkande den 17 juni 1983. Betänkandet innehåller en utredning om den ekonomiska brottslighetens uttrycksformer och omfattning samt flera förslag till åtgärder, genom vilka denna brottslighet kan bekämpas. Bl.a. föreslås många ändringar i nuvarande lagstiftning och effektivisering av nuvarande kontroll- och utredningsorganisation.

De allmänna utgångspunkterna för arbetsgruppens förslag är att ekonomisk brottslighet normalt skall förebyggas med samma medel som annan brottslighet. Möjligheterna att begå brott bör minimeras och risken för att åka fast maximeras. Ekonomiska brott är vanligen planerade och de begås först efter en avvägning mellan riskerna och fördelarna, vilket framhäver behovet av att öka upptäckrisken och ger anledning att fästa särskild uppmärksamhet vid påföljden för brottet. Vid sidan av straffpåföljder måste man också beakta förverkandepåföljderna och att verkställighet av dem säkerställs.

Arbetsgruppen har framhållit att förebyggande av ekonomiska brott förutsätter

- effektiv attitydföstran särskilt för att bekämpa skatte-, arbets- och miljöbrott,
- utveckling och förtydligande av lagstiftningen samt tillräcklig information om lagstiftningen och precisering av de anvisningar om förfarandet som anknyter till stadganden,
- förhandskontroll för att tillse att bestämmelserna om och villkoren för t.ex. arbetarskyddet, miljöskyddet samt användningen av offentligt understöd iakttas,
- utveckling av myndigheternas revisionsverksamhet i syfte att uppdaga brott,
- snabb och målmedveten undersökning i syfte att utreda misstänkta brott,
- ett åklagarväsende och domstolar som är sakkunniga och har tillräckliga resurser så att uppdagade fall kan utredas skyndsamt och rättvist,
- tillräckliga administrativa och straffrättsliga påföljder så att vinsten av uppdagade brott kan minimeras och
- en begränsning av gärningsmännens möjligheter att begå nya brott.

Arbetsgruppens förslag till konkreta åtgärder på olika förvaltningsområden har sammanfattats enligt följande.

Justitieministeriet

1. I samarbete med inrikesministeriet bör utredas möjligheterna att inrätta en samlingsgrupp av tjänstemän, som koordinerar kontrollen, utredningen och forskningen om ekonomisk brottslighet. Likaså bör möjligheterna till en helhetsplanering av forskningen om ekonomisk brottslighet utredas.
 2. Stadgandena i olika lagar om myndigheternas tystnadsplikt bör ändras så att en myndighet, på begäran av en annan myndighet eller på eget initiativ, kan underrätta andra myndigheter om ett upptäckt eller misstänkt brott som hör till deras verksamhetsområde, även om detta skulle förutsätta att uppgifter om ekonomiska förhållanden som i övrigt skall hållas hemliga yppas.
 3. Stadgandena i lagen om aktiebolag angående betalning av aktiekapitalet bör ändras så, att åtminstone minimiaktiekapitalets realvärde hålls oförändrat. Man bör utreda möjligheterna att öka den del av aktiekapitalet som skall betalas när aktiebolag grundas och utveckla övervakningen av aktiekapitalet betalas.
 4. Möjligheterna att övervaka konkurser bör utredas. I detta syfte bör också möjligheterna till en reform av konkursstadgans regler om konkursförvaltare undersökas. Den reform som gäller förbud att driva affärsverksamhet (konkurskarantän) bör genomföras.
 5. Stadgandena om ekonomiska brott bör ändras enligt följande:
 - 39 kap. strafflagen om brott som begåtts av gäldenär ändras,
 - förstörande av bokföring görs straffbart genom ett särskilt stadgande,
 - strafflagen kompletteras med stadganden om bidragsbrott och
 - det straffrättsliga ansvaret för mutbrott regleras i fråga om dem som står i arbetsavtalsförhållande till offentliga samfund.
- För att öka samfundens ansvar för brott görs användningen av nuvarande förverkandepåföljder effektivare.
6. För att effektivera förundersökningen bör möjligheterna att ändra stadgandena om rätten att erhålla och att beslagtaga handlingar utredas. Domstolsbehandlingen i mål angående beskattning och skattebrott borde man försöka göra skyndsam, då avgörandet i något annat ärende förutsätter detta. Möjligheten att utvidga strafforderförfarandet vid vissa skattebrottsmål bör utredas.
 7. Lagstiftningsreformer i syfte att utveckla konsumentskyddet, bl.a. om skydd för bostadsköpare samt om hem- och postförsäljning, bör genomföras.

Ministeriet för inrikesärendena

1. Det bör tillses att tillräckliga resurser anvisas för utredning av ekonomiska brott. Genom att utöka antalet inspektörer och utveckla tjänstestrukturen i fråga om utredningspersonalen kan undersökningens effektivitet förbättras. Särskild uppmärksamhet bör fästas vid att polisen får tillgång till personal som har ekonomisk sakkunskap.
2. Centralkriminalpolisens verksamhet bör utvecklas genom att effektivera användningen av ADB inom brottsutredning och vid behandlingen av de uppgifter som därvid inhämtats samt genom att koncentrera utredningen av ekonomiska brott till den specialenhet som inrättats vid huvudavdelningen.

3. Ministeriet bör i samarbete med justitieministeriet medverka till att det tillsätts en samlingsgrupp för de myndigheter som undersöker och övervakar ekonomisk brottslighet.

Finansministeriet

1. Stadgandena i olika skattelagar om anmälningsförfarande bör koordineras, bl.a. så att bankernas anmälningsskyldighet görs mera täckande än för närvarande. Det bör utredas om tiden för efterbeskattning i omsättningsbeskattningen kunde förlängas till fem år. Arbetsgivarens ansvar bör utvidgas till att vid uthyrning av arbetskraft omfatta också underentreprenörs arbetsprestationer.
2. I skatte- och tullförvaltningen bör personresurserna för skatteinspektionen ökas så att den blir mera täckande. Den övervakningsberedskap som skatteinspektionen förutsätter bör utvecklas och de organisatoriska behov som effektiveringen av skatteinspektionen förutsätter bör utredas.
3. Skatteförvaltningen bör anvisas tillräckliga personresurser särskilt för att utföra specialrevision och undersökning av gäldenärs likviditet, och ministeriet bör i samarbete med ministeriet för inrikesärendena medverka till att övervakningen av konkurser utvecklas.
4. Stadgandena om betalning av offentligt stöd och om övervakningen av hur de används bör ses över. Likaså bör det utredas hur förfarandet vid statens anskaffningar och entreprenader fungerar. Vid statens revisionsverk borde inrättas en arbetsgrupp, så att handräckningen till andra myndigheter görs effektivare, och ämbetsverkets tjänstestruktur bör utvecklas.
5. I samarbete med statistikcentralen bör en statistisk uppföljning av den ekonomiska brottsligheten inledas och behovet av särskild undersökning kartläggas.

Handels- och industriministeriet

1. Både kontrollen av hur offentligt stöd används och den allmänna övervakningen av bokföringen bör göras effektivare genom att det vid ministeriet grundas behövliga befattningar för dessa uppgifter och genom att samarbetet bl.a. med skattemyndigheterna utvecklas. Uppmärksamhet bör fästas vid att övervakningen av revisorssystemet utvecklas.
2. Handelsregistrets verksamhetsbetingelser bör utvecklas. I övervakningen och undersökningen av ekonomisk brottslighet stöter man nämligen upprepade gånger på svårigheter till följd av bristerna hos handelsregistret. Handelsregistret har för närvarande bl.a. inte något tillräckligt kartotek.

Arbetskraftsministeriet

1. Lagen om arbeidsförmedling bör ändra så att uthyrning av arbetskraft åtminstone utanför landets gränser kunde förbjudas eller så att detta skulle förutsätta tillstånd i varje enskilt fall samt så att uthyrning av arbetskraft alltid skulle vara en reglementerad näring.

Arbetsgruppen har slutligen antående de mest brådskande åtgärderna framhållit följande.

Ett centralt medel i kampen mot ekonomisk brottslighet är att öka polisens verksamhetsbetingelser. Nuläget är fördelaktigt för brottslingarna. Polisens personal och tekniska resurser måste utvecklas. Det viktigaste är att få tillräckligt väl utbildade utredare och att verka för att erfarna utredare hålls kvar i tjänsten.

En lösning av de problem som gäller övervakning av konkurser förutsätter såväl lagstiftnings- som organisatoriska åtgärder. Den första uppgiften är att öka den personal som utför specialrevision och undersöker gäldenärernas verksamhet. Också genom att öka myndigheternas kontrollbefogenheter och genom att utveckla samarbetet kan den ekonomiska brottslighetens tillväxt bromsas. Det är därför nödvändigt att ändra sådana tystnadspliktsstadganden som förhindrar samarbete samt att utveckla också annan lagstiftning om samarbete. Det skulle också, både för att kunna koordinera verksamheten och för den fortsatta beredningen av arbetsgrupps åtgärdsförslag, vara viktigt att den föreslagna samarbetsgruppen tillsätts.

3.3 Island

Den ekonomiska kriminaliteten har inte rönt samma uppmärksamhet på Island som i övriga nordiska länder och de isländska myndigheternas insatser har inte heller haft något nämnvärd omfattning. Att den ekonomiska brottsligheten inte utgör något större problem antas bero på den ringa kapitaltillgången i landet och på det isländska samhällets begränsade storlek.

De insatser som skett har främst varit inriktade mot skattebrott. Vid rigsskattedirektörens ämbete finns en särskild undersökningsavdelning som sysslar med dessa frågor. Denna avdelning är den enda specialiserade förvaltningsmyndighet som behandlar ekonomisk kriminalitet.

Ekonomiska brott har ingen särställning utan de behandlas på samma sätt som annan brottslighet.

3.4 Norge

3.4.1 Straffelovgivning

3.4.1.1 Endringer som er vedtatt

Ved lov 3 juni 1983 nr 46 ble det gjort endringer i lov 19 juni 1969 nr 66 om merverdiavgift og i lov 19 juni 1969 nr 67 om avgift på investeringer m.v.

Endringene innebærer at rent betalingsmislighold av merverdiavgift og investeringsavgift ikke lenger er straffbart. Med rent betalingsmislighold tenker

man på tilfeller hvor det er gitt korrekte avgiftsoppgaver i rett tid og hvor også regnskapene er i orden, men hvor skyldig avgift ikke er innbetalt ved forfall. Lovendringen fører til at rettstilstanden i Norge på dette punkt blir den samme som i Sverige og Danmark. Endringsloven trådte i kraft 3 juni 1983.

3.4.1.2 Proposisjoner

Regjeringen fremmet 18 februar 1983 proposisjon til Stortinget om ny konkurslov. I forbindelse med denne loven er det også foreslått endringer i straffelovens bestemmelser om forbrytelser i gjeldsforhold. Blant annet anbefales en ny § 283 a som vil innebære utvidet plikt til å gjøre oppbud.

Stortinget vil antakelig ikke rekke å behandle konkurslovproposisjonen før i vårsesjonen 1984.

3.4.1.3 Utredninger

Straffelovkommisjonen vil senere i år legge frem sin prinsippinnstilling. Straffelovkommisjonens mandat er å utarbeide utkast til ny straffelov. Kommisjonen tar sikte på å avgi flere delinnstillinger, og prinsippinnstillingen er den første av disse. I prinsippinnstillingen vil kommisjonen bl.a. drøfte spørsmålet om å innføre en generell bestemmelse om straff for selskaper og andre juridiske personer.

Straffelovrådet, som er et permanent rådgivende organ for strafferettslige og straffeprosessuelle spørsmål, fikk 10 mars 1983 i oppdrag å utrede datakriminalitet. Rådet skal kartlegge forskjellige former for datakriminalitet og vurdere om det er behov for å endre gjeldende straffebestemmelser eller innføre nye straffebestemmelser på dette området.

3.4.2 Prosesslovgivning

3.4.2.1 Vedtatte lovendringer

Stortinget vedtok våren 1981 en ny straffeprosesslov (lov 22 mai 1981 nr 25). Loven har ennå ikke trådt i kraft. Enkelte av bestemmelsene i den nye loven ble likevel innarbeidet i gjeldende straffeprosesslov ved endringslov 8 april 1983 nr 14, som trådte i kraft 16 mai 1983. Den viktigste endringen er at det alltid kreves samtykke fra Høyesteretts kjæremålsutvalg for at en sak som er pådømt av herreds- eller byrett kan tas under fornyet behandling ved lagmannsrett. Fornyte behandling er det rettsmiddel som anvendes når man er misfornøyd med herreds- eller byrettens bevisbedømmelse under skyldspørsmålet.

Endringsloven utvidet videre påtalemyndighetens kompetanse til å avgjøre en forbrytelsessak ved forelegg når bot antas å være den adekvate straffereaksjon. Politiet ble dessuten gitt foreleggskompetanse i mindre forbrytelsessaker. Tidligere måtte her statsadvokaten ta stilling til om forelegg skulle utferdiges.

De nevnte endringer fører til at saksbehandlingen forenkles også i en del saker om økonomisk kriminalitet.

3.4.2.2 Proposisjoner

Regjeringen vil i løpet av høsten 1983 legge frem proposisjon til Stortinget om ikraftsettelse av den nye straffeprosessloven. Stortinget vil antagelig kunne behandle denne proposisjonen i vårsesjonen 1984, og den nye straffeprosessloven kan da tre i kraft i 1985.

3.4.3 Kontroll-lovgivning

3.4.3.1 Vedtatte lover

Ligningsloven 13 juni 1980 nr 24 vil tre i kraft 1 januar 1984. Ligningsloven gir regler om saksbehandlingen ved utligning av skatt på formue og inntekt etter skatteloven, og for utligning av medlemsavgift etter folketrygdloven. Etter ligningsloven begrenses ligningsmyndighetenes adgang til å reagere med tilleggsskatt ved skatteunndragelser. Etter § 10-4 er maksimumssatsen for tilleggsskatt 30 % av den skatt som er eller kunne ha vært unndratt, mens man etter den gamle skatteloven § 121 kunne ilegge tilleggsskatt med opptil 100 % av dette beløp. Imidlertid er meningen at ligningsmyndighetene i større grad enn tidligere skal anmelde skatteunndragelser til politiet. I dag forekommer strafforfølgning for skatteunndragelser nokså sjelden.¹

3.4.4 Bestemmelser om taushetsplikt

Justisdepartementet tar sikte på å fremme proposisjon til Stortinget om tilpassing av taushetspliktbestemmelsene i særlovgivningen til forvaltningslovens generelle bestemmelser om taushetsplikt. Derved vil man oppnå at lovgivningen på dette området blir mer ensartet. For øvrig vises til pkt 3.4.6

3.4.5 Annen lovgivning

3.4.5.1 Konkurslovgivning

I proposisjonen om ny konkurslov (jfr ovenfor pkt 3.4.1.2) er det foreslått endringer i reglene om konkurskarantene. I dag finnes reglene om konkurskarantene i lov 4 juni 1976 nr 59 om aksjeselskaper §§ 13-19 og 13-20. § 13-19 regulerer adgangen til å stifte nye aksjeselskap og påta seg nye verv. Konkurskarantene inntreer automatisk for et tidsrom av to år etter konkursåpningen, og denne karantenen omfatter både administrerende direktør i det konkursrammede selskap, styremedlemmer i selskapet og personlige konkursdebitorer. Skifteretten kan dog ved kjennelse bestemme at konkurskarantene helt eller delvis ikke skal inntre eller at den skal bortfalle. Etter § 13-20 kan personer som tilhører den personkrets som er nevnt i § 13-19, også fjernes fra styreverv eller verv som administrerende direktør i andre aksjeselskaper for et tidsrom av to år fra konkursåpningen. I motsetning til ved konkurs i eget selskap etter § 13-19, er imidlertid forutsetningen at skifteretten avsier særskilt kjennelse om karantene.

Etter utkastet til ny konkurslov kap XVIII er konkurskarantene avhengig av skifterettens kjennelse i alle tilfeller. Vilårene er også utfomet slik at illeggelse

¹ Under behandlingen i Stortinget i desember 1983 ble det bestemt at ikrafttreddelsen av de paragrafer som omhandler tilleggsskatt utsettes inntil man har lagt forholdene bedre til rette for de berørte myndigheter.

av konkurskarantene lett vil bli oppfattet som inflamerende. Dette kan i praksis lede til at skifteretten viser tilbakeholdenhet med å gå beslutte karantene.

Begrunnelsen for endringene i reglene om konkurskarantene er at man har kommet til at automatisk sperrefrist medfører betydelige uønskede skadevirkninger. Dels gjør reglene det vanskelig å få kvalifiserte personer til å påta seg styreverv i utsatte bedrifter/næringer. Dels kan karantenen virke som en "straffereaksjon" som rammer en rekke uskyldige personer.

Utkastet til ny konkurslov inneholder også regler av interesse for de såkalte null-boer. Utgangspunktet etter utk §135 er at dersom boets midler er utilstrekkelige til å dekke omkostningene ved fortsatt behandling, skall skifteretten innstille bobehandlingen medmindre det stilles sikkerhet for omkostningene. Spørsmålet om innstilling behandles i skiftesamling, og forut for denne skal bobestyreren såvidt mulig undersøke om det foreligger straffbart forhold. Dersom bobestyreren antar at straffbare handlinger er begått, skal han gi innberetning om dette både til skifteretten og til påtalemyndigheten.

Etter utkastet § 73 er rekvirenten ansvarlig for udekte behandlingskostnader i tilfeller hvor boets midler ikke er tilstrekkelige. § 73 første ledd annet punktum fastsetter imidlertid at ansvaret kan begrenses ved forskrifter gitt av Kongen. I forarbeidene til loven er det uttalt at man tar sikte på å fastsette et beløp som bare delvis dekker behandlingskostnadene i et innstillingsbo, jf Ot prp. nr. 50 (1980-81) s. 93. Situasjonen blir da at dersom skifteretten finner grunn til fortsatte undersøkelser i boet, og derfor lar bobehandlingen fortsette, vil kostnadene ved dette i praksis måtte dekkes av det offentlige.

3.4.5.2 Revisorlovgivningen

Ved kgl. resolusjon 24 august 1979 ble det oppnevnt et utvalg som skal utarbeide utkast til ny revisorlov. Bakgrunnen for opprettelsen av utvalget var St. meld nr 74 (1977-78). Om tiltak mot skatteunndragelse, hvor regjeringen ga uttrykk for at det ikke ville være mulig å forebygge eller avdekke skatt- og avgiftsunndragelser i næringslivet ved hjelp av de offentlig tilsatte revisorer. Kapasiteten er her liten. Derfor ville det være ønskelig å utnytte bedriftenes private revisorer i dette kontrollarbeidet. I mandatet er angitt at utvalget bl.a. skal vurdere

- om revisors kontrollfunksjoner, plikter og ansvar i forhold til offentlige myndigheters interesse bør utvides.
- om reglene om revisjonspliktens omfang bør endres, og
- om myndighetene bør delta mer aktivt ved utforming av retningslinjer for regnskapsføring og revisjon, særlig i forhold til innholdet i begrepene "god revisjonsskikk" og "god regnskapsskikk".

Utvalget håper å kunne avgi innstilling i løpet av 1983.

3.4.6 Samarbeid og informasjonsutveksling

Taushetspliktbestemmelser skaper en del vansker for samarbeidet mellom kontrollorganer og for samarbeidet mellom kontrollorganer og politiet.

De alminnelige regler om taushetsplikt står i forvaltningsloven §§ 13-13f. Hovedregelen om taushetsplikt er § 13 som lyder slik:

Enhver som utfører tjenste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjensten eller arbeidet får vite om:

1. noens personlige forhold, eller
2. tekniske innretninger, produksjonsmetoder, forretningsmessige analyser og beregninger og forretningshemmeligheter ellers, når de er av en slik art at andre kan utnytte dem i sin egen næringsvirksomhet.

Som personlige forhold regnes ikke fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted, med mindre slike opplysninger røper et klientforhold e.l. som må anses som personlig. Kongen kan ellers gi nærmere forskrifter om hvilke opplysninger som skal regnes som personlige, om hvilke organer som kan gi privatpersoner opplysninger som nevnt i punktumet foran og opplysninger om den enkeltes personlige status for øvrig, samt om villkårene for å gi slike opplysninger.

Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjensten eller arbeidet. Han kan heller ikke utnytte opplysninger som nevnt i denna paragraf i egen virksomhet eller i tjeneste eller arbeid for andre.

Forvaltningsloven inneholder imidlertid en del unntaksbestemmelser som særlig tar sikte på å lette samarbeidet mellom ulike forvaltningsorganer, jf § 13 b nr 2, nr 5 og nr 6. Disse bestemmelsene lyder:

Taushetsplikt etter § 13 er ikke til hinder for:

2. at opplysningene brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for, bl.a. kan brukes i forbindelse med saksforberedelse, avgjørelse, gjennomføring av avgjørelsen, oppfølging og kontroll,
5. at forvaltningsorganet gir andre forvaltningsorganer opplysninger om en persons forbindelse med organet og om avgjørelser som er truffet og ellers slike opplysninger som det er nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgave etter lov, instruks eller oppnevningssgrunnlag, og
6. at forvaltningsorganet anmelder eller gir opplysninger (jfr. også nr 5) om lovbrudd til påtalemyndigheten eller vedkommende kontrollmyndighet, når det finnes ønskelig av allmenne omsyn eller forfølgning av lovbruddet har naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver.

Som en generell oppsummering av reglene, kan man si at forvaltningsloven gir et forvaltningsorgan adgang til å gi full informasjon til kontrollorganer og til politiet/påtalemyndigheten om overtredelser av lovgivning som vedkommande forvaltningsorgan har ansvar for håndhevingen av. Derimot er det sterke begrensninger for adgangen til å gi opplysninger om andre overtredelser som forvaltningsorganet måtte få kjennskap til. Her kreves etter nr 6 at allmenne hensyn tilsier at informasjonen gis.

Forvaltningslovens regler gjelder bare i den utstrekning det ikke finnes egne taushetspliktbestemmelser i spesiallovgivningen, jf forvaltningsloven § 13 f. Spesiallovenes bestemmelser er imidlertid som regel svært kortfattede, og det er da vanlig å tolke dem i samsvar med de langt mer utførlige reglene i forvaltningsloven. Et praktisk viktig eksempel på en bestemmelse som gir kontrollorganet større adgang til å utlevere opplysninger enn det som følger av forvaltningsloven, er ligningsloven § 3-13. Denne bestemmelsen lyder:

§ 3-13 Taushetsplikt

1. Enhver som har eller har hatt verv, stilling eller oppdrag knyttet til ligningsforvaltning skal hindre at uvedkommende får adgang eller kjennskap til det han i sitt arbeid har fått vite om noens formues- eller inntektsforhold eller andre økonomiske, bedriftsmessige eller personlige forhold. Den som tiltrer verv, stilling eller oppdrag skal avgi skriftlig erklæring om at han kjenner og vil overholde taushetsplikten.
2. Taushetsplikten etter nr. 1 er ikke til hinder for at opplysninger gis
 - a. til offentlig myndighet som kan ha bruk for dem i sitt arbeid med skatt, toll, avgifter, trygder, tilskudd, eller bidrag av offentlige midler,
 - b. til offentlig myndighet som håndhever lovgivningen om regnskapsplikt, revisjonsvesen, valutaregulering eller aksjeselskaper,
 - c. til offentlig myndighet for bruk til statistikkformål,
 - d. til offentlig myndighet når det er nødvendig for å innhente ytterligere opplysninger eller,
 - e. til andre ifølge lovpåbud som fastsetter eller klart forutsetter at taushetsplikt ikke skal være til hinder for å gi opplysningene.
3. Departementet kan godkjenne at opplysninger gis uten hinder av nr. 1
 - a. til påtalemyndigheten når det foreligger skjellig grunn til mistanke om et alvorlig straffbart forhold, selv om det ikke gjelder overtredelse av skattelovgivningen,
 - b. til forskningsformål i samsvar med forvaltningslovens § 13 d eller
 - c. som vitneprov under rettergang.
4. Hvis opplysninger som nevnt i nr. 1 gis til noen som ikke selv har taushetsplikt etter tilsvarende lovbestemmelse, gjelder taushetsplikten tilsvarende for den som får opplysningene. Den som gir opplysningene skal samtidig gjøre oppmerksom på dette.
5. Taushetsplikten omfatter ikke innholdet i skattelister som etter § 8-8 skal legges ut til alminnelig ettersyn, eller senere endringer i disse.

Regjeringen har for øvrig foreslått en ny bokstav f i § 3-13 nr 2, slik at opplysningen kan gis til påtalemyndigheten ved sak etter merverdiavgiftsloven og investeringsavgiftsloven uten å innhemte departementets samtykke etter § 3-13 nr 3 a.

En måte å styrke og forbedre informasjonsutvekslingen mellom ulike kontrollorganer er å *kople sammen de dataregistre* som disse kontrollorganer har. Her er det imidlertid klare skranker i loven. For det første vil taushetspliktsbestemmelsene sette grenser. Og selv om de opplysningene det er tale om ikke er undergitt taushetsplikt, kreves det etter lov 9. juni 1978 nr. 48 om personregistre m.m. samtykke fra Datatilsynet for at sammenkopling kan finne sted. Datatilsynet har vært svært tilbakeholden med å gi slike tillatelser.

3.4.7 Organisert samarbeid mellom kontrollmyndighetene - eget samarbeidsorgan

Etter initiativ fra justisministeren er det opprettet et eget koordineringsorgan for bekjempelsen av økonomisk kriminalitet. Bakgrunnen for forslaget om et slikt

organ var at økonomisk kriminalitet berører en rekke ulike forvaltningsorganer, og at samfunnets totale innsats for å bekjempe slike handlinger kan forbedres ved et nærmere samarbeid mellom myndighetene.

Koordineringsorganet består av representanter for Justisdepartementet, skattemyndighetene, tollmyndighetene, valutamyndighetene, påtalemyndigheten og politiet (Kriminalpolitisen). Utvalget skal drøfte såvel generelle policy-spørsmål som behandling av større enkeltsaker som direkte berører to eller flere av de nevnte myndigheter. En annen sentral oppgave vil være informasjonsutveksling, herunder tilgang/bruk av registeropplysninger. Et tredje hovedarbeidsområde er utdannings- og opplæringstiltak.

3.4.8 Etterforskning og påtale

Økonomiske straffesaker er blant de sakstyper som skal prioriteres etterforskningsmessig. Så vel politi- som påtalemyndigheten har imidlertid knappe ressurser, og dette rammer også etterforskningen av slike saker. Etterforskere som er særskilt øremerket for økonomiske straffesaker, finnes bare ved de større politikamre. Meningen er imidlertid at de større politikamre skal bistå de mindre ved kompliserte saker.

Ved Kriminalpolitisen er det som sentralt bistandsorgan opprettet en egen avdeling for økonomiske straffesaker. Denne avdelingen består av en jurist, en revisor og fire etterforskere. I forhold til behovet er dette selvsagt altfor lite. Avdelingen har således ikke kapasitet til å bistå gjennom hele etterforskningen av en økonomisk straffesak: bistanden blir først og fremst gitt i startfasen.

I regjeringens forslag til statsbudsjett for 1984 er tatt med 8 nye stillinger ved Kriminalpolitisen avdeling for økonomiske straffesaker. Disse skal utgjøre to etterforsklagslag med en politiførstebetjent, to politibetjenter og en revisor i hvert. Videre foreslås at det opprettes en stilling som spesialrådgiver for økonomisk etterforskning ved Kriminalpolitisen mot inndragning av en stilling som politiinspektør samme sted. I statsbudsjettet foreslås også en ny stilling som statsadvokat med økonomiske straffesaker som særlig arbeidsområde og tre nye politiadjutantstillinger. Bakgrunnen for disse stillingsforslagene er bl a behovet for å styrke politiet i forbindelse med iverksettelsen av den nye ligningsloven, jf også ovenfor pkt 3.4.3.1.

3.4.9 Generelle utredninger om økonomisk kriminalitet

Det Kriminalitetsforebyggende Råd har opprettet et underutvalg for økonomisk kriminalitet. Utvalget vil først og fremst behandle kontrolltiltak og informasjonsutveksling og samarbeid mellom berørte myndigheter. Utvalget drøfter nå samarbeidet mellom skattemyndighetene og politiet. Utvalget skal senere ta opp konkursmisligheter og virksomheten til de firmær som driver med utleie av arbeidskraft.

3.5 Sverige

3.5.1 Oppleggningen av reformarbeidet

I Sverige har først under senere år kommet i gang ett reformarbeide som uttrykkelig syftar till att bekämpa ekonomisk och organiserad brottslighet. Långt innan ekonomisk brottslighet blev ett begrepp i den allmänna debatten har det dock - företrädesvis på skatteområdet - satts in åtgärder mot företeelser som man numera ser som en del av detta fenomen.

Initiativet till särskilda insatser mot ekonomisk och organiserad brottslighet kom från en arbetsgrupp hos rikspolisstyrelsen, AMOB (arbetsgruppen mot organiserad brottslighet), som i maj 1977 lade fram en rapport med förslag till åtgärder på området. Förslagen ledde till att BRÅ (brottsförebyggande rådet) i december 1977 fick regeringens uppdrag att göra en översyn av sådan lagstiftning som berörde ekonomisk och organiserad brottslighet. Inom BRÅ bildades för detta ändamål olika arbetsgrupper med expertsammansättning, och den parlamentariska insynen sköttes av en styrgrupp i vilken alla riksdagspartier var representerade.

Vid sidan av BRÅ:s översynsarbete har frågor om ekonomisk brottslighet handlagts inom en arbetsgrupp som tillsatts av riksåklagaren, och dessutom har lagstiftningsfrågor med anknytning till det aktuella ämnet utretts i ett antal kommittéer.

Översynsarbetet inom BRÅ avvecklades i samband med att styrgruppen upplöstes vid halvårsskiftet 1982. Därefter låg under en tid ansvaret för dessa frågor på en samrådsgrupp inom regeringskansliet. I november 1982 tillsatte regeringen en kommission med uppdrag att lämna förslag om åtgärder mot ekonomisk brottslighet. Denna s.k. EKO-kommission består av tre ledamöter, som till sig har knutit två referensgrupper, den ena parlamentarisk och den andra med expertsammansättning. För kommissionen, som skall ha slutfört sitt arbete vid utgången av år 1983, arbetar dessutom en rad sekreterare och experter.

3.5.2 Skatter och avgifter

3.5.2.1 Generalklausul inom skatterätten

I Sverige brukar man skilja mellan skatteplanering, skatteflykt och skattefusk. Som skatteplanering betraktas att man bland helt lagliga handlingsalternativ väljer det förfarande som ger den lägsta beskattningen. Skatteflykt innebär att man tangerar gränsen till det tillåtna och på ett otillbörligt sätt utnyttjar luckor i lagstiftningen, medan beteckningen skattefusk avser brottsliga förfaranden.

I den svenska debatten har under lång tid svårigheterna att komma till rätta med olika former av skatteflykt tilldragit sig stort intresse. Punktinsatser för att stoppa kända skatteflyktsförfaranden har haft endast begränsad effekt, eftersom det hela tiden utvecklats nya metoder för att kringgå skattelagarna.

Tanken på en generalklausul inom skatterätten aktualiserades genom ett principavgörande av regeringsrätten år 1953. Domstolen hade att ta ställning till frågan, huruvida flera transaktioner som ledde till en ej avsedd skatteförmån skulle bedömas var för sig eller med hänsyn till det samlade

resultatet. Man stannade för det första alternativet och lade därmed fast principen, att man inte utan stöd i lag kunde skatterättsligt underkänna en transaktionskedja i vilken de enskilda leden bestod av civilrättsligt godtagbara rättshandlingar.

Omedelbart efter regeringsrättens avgörande tillsattes en utredning, 1953 års skatteflyktskommitté, som bl.a. fick uppgiften att överväga om det kunde anses lämpligt med en allmänt hållen regel om hur skenransaktioner och skatteflyktsåtgärder skulle betraktas skatterättsligt. I sitt tio år senare avlämnade slutbetänkande (SOU 1963:52) avvisade kommittén tanken på en generalklausul inom skatterätten. Kommittén utgick från att en generalklausul, om den skulle vara effektiv, måste vara mycket allmänt hållen. Från rättssäkerhetssynpunkt ansågs det inte försvarligt att i en bestämmelse med ett brett tillämpningsområde använda vagt formulerade rekvisit. Kommittén föreslog däremot vissa delreformer för att stoppa kända skatteflyktsförfaranden.

Därefter följde en period under vilken lagstiftaren med punktinsatser försökte komma till rätta med olika skatteflyktsmetoder. Särskilt i början av 1970-talet var denna verksamhet intensiv, och då genomfördes inom loppet av några år ändrade regler för beskattningen av bl.a. partrederier, interna aktieöverlåtelser samt s.k. vinst- och förlustbolagsaffärer.

Frågan om en generalklausul inom skatterätten gavs ny aktualitet genom ett utredningsbetänkande år 1975 (SOU 1975:77). Som motiv för att införa en allmänt hållen regel anfördes bl.a. att metoden med punktvisa insatser gav skattelagstiftaren en defensiv roll i kampen mot skatteflykten. Uppfinningsrika personer som ville kringgå lagstiftningen låg hela tiden steget före. De många ändringarna minskade också överskådligheten i skattelagstiftningen. Denna kom att i ej obetydlig omfattning bestå av komplicerade detaljregleringar som, sedan de väl fyllt funktionen att stoppa vissa skatteflyktsmetoder, fanns kvar som döda utväxter, svårbegripliga för en läsare som inte konfronterats med de förfaranden som reglerna en gång riktat sig mot.

1975 års utredningsförslag gav upphov till en segsliten politisk debatt om rättssäkerhetsfrågor. Först år 1980 ledde det till lagstiftning (SFS 1980:865), då i modifierad form. Lagen skärptes emellertid genom en ändring år 1983 (SFS 1983:75), varvid ett närmande skedde till 1975 års förslag. Lagen mot skatteflykt är tidsbegränsad till utgången av år 1985, varefter det är tanken att en utvärdering skall ske innan den ges fortsatt giltighet.

Lagen innebär i sin nuvarande lydelse att man vid beskattningen skall kunna bortse från vissa rättshandlingar. Förutsättningarna för detta är att rättshandlingen, ensam eller tillsammans med en annan rättshandling, ingår i ett förfarande som medför en inte obetydlig skatteförmån för den skattskyldige. Denna skatteförmån skall kunna antas vara det huvudsakliga skälet för det valda förfarandet, och vidare skall en beskattning på grundval av förfarandet framstå som stridande mot lagstiftningens grunder.

Det skall tilläggas att lagen mot skatteflykt riktar sig mot andra former av skatteundandragande än sådana som kan medföra straffansvar.

3.5.2.2 Skatteprocessen

År 1971 ersattes den tidigare gällande skattestrafflagen med skattebrottslagen (1971:69). Skattebrottslagen innebar förutom avsevärda straffskärpningar också att s.k. passivt skattebedrägeri kriminaliserades. Tidigare hade underlåtenhet att avlämna självdeklaration endast varit en bötesbelagd förseelse. Samtidigt med skattebrottslagen infördes ett system med administrativa sanktioner på skatteområdet, s.k. skattetillägg. Dessa ändringar syftade bl.a. till att avlasta de allmänna domstolarna det stora antal mål som gällde mindre förseelser. Det blev i stället förvaltningsdomstolarnas uppgift att pröva mål om skattetillägg.

I skattemålen har senare införts processuella regler om utredningsbefogenheter och säkerhetsåtgärder liknande dem som finns i brottmålsförfarandet. Således infördes år 1975 en bevissäkringslag för skatte- och avgiftsprocessen (1975:1027), enligt vilken skattemyndigheterna ges rätt att bl.a. eftersöka och beslagta bevismedel. År 1978 kom en lag om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter (1978:880). Genom betalningssäkring kan man tillfälligt trygga det allmännas fordringsanspråk när det föreligger påtaglig risk att gäldenären inte kommer att betala fordringen.

Det bör också nämnas att förvaltningsdomstolarna har byggts ut och omorganiserats. Tidigare fanns endast en för hela riket gemensam kammarrätt, men numera är antalet fyra. I samband med utbyggnaden av kammarrättsorganisationen har den högsta förvaltningsdomstolen, regeringsrätten, genom regler om fullföljdsbegränsning fått ställning som prejudikatsinstans.

Numera övervägs både inom EKO-kommissionen och rättegångsutredningen (Ju 1977:06) åtgärder för att effektivisera handläggningen av skatte- och skattebrottsmål. Bl.a. har diskuterats möjligheten att koncentrera handläggningen till vissa större domstolar och/eller att ge domstolarna tillfälle att anlita särskild expertis i komplicerade mål.

3.5.2.3 Uppbörd och indrivning

Uppbörden av anställdas källskatter har sedan länge skötts via arbetsgivarna, som har ett solidariskt skatteansvar med arbetstagarna. Detta ansvar förutsatte tidigare att arbetstagaren var känd. Sedan denna begränsning medfört att skatteansvar inte kunnat utkrävas i ett antal fall med s.k. grå arbetskraft har man numera slopat kravet på identifiering av arbetstagarna.

Uppbörden av källskatter, sociala avgifter och mervärdeskatt avser olika redovisningsperioder och handläggs av olika myndigheter. Den bristande samordningen på denna punkt har setts som ett hinder för en effektiv uppbörd. Även av kontrollskäl har det ansetts angeläget att få till stånd en större enhetlighet vid den löpande uppbörden av skatter och avgifter. Åtgärder i detta syfte övervägs f.n. inom socialavgiftsutredningen (S 1981:04).

Ett ansvar liknande det som åligger arbetsgivarna för de anställdas källskatter har införts också för uppdragsgivare i vissa fall. Detta har skett genom en ny lag (AUL, SFS 1982:1006), som riktar sig mot grå verksamhet. Enligt lagen skall en uppdragsgivare, om han inte genom en viss kontroll försäkras sig om att uppdragstagaren i skattehänseende har status som egen företagare, innehålla en del av uppdragsersättningen och betala in den till skattemyndigheterna som

säkerhet för uppdragstagarens skatt. I annat fall blir han solidariskt ansvarig med uppdragstagaren. Reglerna om skatteavdrag gäller inte uppdrag som avser privata bostäder, men här skall uppdragsgivaren, om han inte vill riskera skatteansvar, lämna uppgift till skattemyndigheterna om uppdragstagaren och den utbetalda ersättningen.

En annan ändring med anknytning till grå verksamhet är den ordning som har införts vid offentlig upphandling. Genom ändringar (SFS 1983:38) i upphandlingsförfordningen har föreskrivits att myndigheterna skall kontrollera att anbudsgivarna är registrerade i föreskriven ordning för redovisning och inbetalning av mervärdesskatt, anställdas källskatter och arbetsgivaravgifter. Framstår det inte som obehövt, skall det också kontrolleras att anbudsgivarna inte har obetalda skulder för skatter och avgifter. Om ett uppdrag ges till en anbudsgivare som har t.ex. skatteskulder skall kronofogdemyndigheten (KFM) underrättas om detta. KFM kan sedan, för att bevaka statens anspråk, begära uppgift om ersättningens storlek och när betalning skall ske.

I fråga om indrivningen av skatter, tullar och avgifter har preskriptionsfrågorna reglerats genom ny lagstiftning (SFS 1982:188). Det är numera möjligt att genom ett särskilt förfarande få preskriptionstiden för skattefordringar m.m. utsträckt ända upp till 15 år, om gäldenären har saboterat indrivningen genom att göra sig av med egendom eller om han stadigvarande vistas utomlands eller inte kan anträffas.

Indrivningsförfarandet i stort har reviderats genom tillkomsten av en ny utsökningsbalk (UB).

I ett nyligen avlämnat utredningsbetänkande (SOU 1983:23) har lagts fram förslag om s.k. ansvarsgenombrott beträffande skattefordringar m.m. Förslaget syftar till att göra det svårare att undandra tillgångar från indrivning genom att överlåta dem på närstående m.fl. Den som förvärvar tillgångarna skall enligt förslaget i vissa fall kunna bli solidariskt ansvarig med överlåtaren för dennes skatt.

3.5.2.4 Kontrollåtgärder

Genom ett stort upplagt projekt, det s.k. RS-projektet, har skett genomgripande ändringar beträffande granskningen av självdeklarationer, dvs. arbetet i taxeringsnämnderna. Från att tidigare ha byggt på lekmanamedverkan har taxeringsarbetet successivt överförts på tjänstemän inom skatteadministrationen. I samband med detta har den årliga tiden för granskningsarbetet förlängts väsentligt, och det har vidare införts möjlighet för taxeringsnämnderna att i viss utsträckning genomföra revisioner hos skattskyldiga. Vid sidan av en ökad effektivitet har dessa åtgärder syftat till en koncentration av granskningsarbetet på självdeklarationer av mera komplicerad natur.

Samma tendens har det s.k. PLAN-projektet, som baseras på en mycket omfattande utredning av frågor om skattekontroll (RSV Rapport 1983:1). Ett av syftena med projektet, som f.n. bearbetas inom bl.a. EKO-kommissionen, är att förenkla granskningen av det stora flertalet självdeklarationer till förmån för effektivare och mera frekventa skattekontroller av företagen.

Vid sidan av dessa åtgärder har förutsättningarna för en effektiv skattekontroll förbättrats också genom att reglerna om uppgiftsskyldighet gentemot skattemyndigheterna har skärpts i vissa avseenden, bl.a. beträffande en del

betalningar till utlandet och ersättningar till kreaturshandlare. Den senare ändringen har skett för att motverka illegal kreaturshandel, vilken fått en avsevärd utbredning bl.a. på grund av brister i reglerna om uppgiftsskyldighet.

En annan åtgärd som syftar till en förbättrad skattekontroll är att samarbetet mellan skatte- och tullmyndigheterna har formaliserats i ett visst avseende. Tullen skall numera lämna kontinuerliga rapporter rörande exporten till riksskatteverket och länsstyrelserna.

3.5.3 Handelsrätt m.m.

Den svenska bolagsrätten har under senare år reviderats genom tillkomsten av nya lagar om aktiebolag (1975:1385) samt om handelsbolag och enkla bolag (1980:1102). Värt att notera i detta sammanhang är att den tidigare minimigränsen för aktiekapital, 5 000 kr, har höjts till 50 000 kr. Denna höjning syftade bl.a. till att få bort en mängd mindre bolag, som erfarenhetsmässigt har spelat en viktig roll i samband med vissa oegentligheter. Det har dock riktats kritik mot höjningen såsom varande otillräcklig.

Ny lagstiftning har också skett i fråga om fondbörsverksamhet (SFS 1979:748) och finansbolag (SFS 1980:2). Beträffande förhållandena på börsen kan nämnas att det mot bakgrund av vissa uppmärksammade affärer på senare tid har aviserats nya regler om börsetik. Dessa regler avses gälla bl.a. innehållet i börsprospekt, skyldighet att anmäla avsikten med förvärv av större aktieposter ("upplaggnings") och insideraffärer.

En ny bokföringslag tillkom år 1976 (SFS nr 125) och i anslutning till denna har senare stiftats en lag (1980:1103) om årsredovisning m.m. i vissa företag. Tillsynen över redovisningspraxis m.m. utövas av ett särskilt organ, bokföringsnämnden.

Kvalificerade revisorer är fr.o.m. 1983 obligatoriska i alla nya aktiebolag och motsvarande skyldighet inträder för äldre aktiebolag från år 1987.

EKO-kommissionen har lagt fram förslag som berör företagsrevisorernas uppgifter. Förslaget innebär i huvudsak att företagsrevisorerna åläggs att kontrollera att företagen har betalat skatter och avgifter och att de skall informera polis och åklagare om uppdagade försummelser.

Handeln med skrot och begagnade varor har reglerats i en särskild lag (1981:2), vars syfte är att förebygga avsättning av stulet eller eljest olovligen åtkommet gods och underlätta polisens efterspaning av sådant gods.

Det skall här också nämnas att ett nytt register för företagen är under uppgygnad.

3.5.4 Konkursrätt

Den svenska konkurslagstiftningen har under lång tid varit föremål för en genomgripande revision. Det som här är av störst intresse är att de s.k. fattigkonkurserna har avskaffats och att det har införts regler om näringsförbud (s.k. konkurskarantän). Förfarandet vid fattigkonkurs innebar att det inte skedde någon undersökning av eventuella oegentligheter som föregått konkursen. Numera skall i alla konkurser förvaltaren i sin berättelse ange om det finns skäligen anledning att misstänka gäldenärsbrott eller annan brottslighet i

samband med konkursen. Senare har också institutet fattiglikvidation avskaffats för att inte detta skall kunna utnyttjas på samma sätt som fattigkonkurs.

Förutsättningen för att man skall ådömas näringsförbud är att man som enskild näringsidkare eller som företrädare för juridisk person förfarit grovt otillbörligt mot borgenärerna eller på annat sätt grovt åsidosatt sina skyldigheter som näringsidkare. Näringsförbud får också meddelas den som upprepade gånger har förekommit i samband med konkurs, om han i näringsverksamhet som föregått konkurserna har åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare. Näringsförbud kan meddelas för en tid av högst fem år. Prövning sker av allmän domstol på talan av åklagare.

Reglerna om näringsförbud är f.n. föremål för utredning av näringsförbuds-kommittén (Ju 1981:03).

EKO-kommissionen har lagt fram vissa förslag om ändringar beträffande återvinningsreglerna i konkurs och gäldenärsbrotten.

3.5.5 Straffrätt

De svenska lagstiftningsåtgärderna mot ekonomisk brottslighet har endast i obetydlig omfattning inneburit nykriminaliseringar. Tillämpningsområdet för vissa straffbestämmelser har dock utvidgats, bl.a. i syfte att komma åt profitörer ("bakmän"). Ett exempel på detta är att straffansvaret för dobbleri har utsträckts till att gälla även den som efter uthyrning av lokal får veta att lokalen används för olagligt spel. Gör han inte vad som skäligen kan begäras för att uthyrningen skall upphöra, kan han dömas för medverkan till brottet. En annan ändring riktar sig mot häleri, som sker inom ramen för näringsverksamhet e.d. Svårigheterna att bevisa att det är fråga om stulet eller på annat sätt olovligt åtkommet gods har motiverat att kravet på styrkt förbrott slopats i dessa fall.

I en PM från BRÅ (1983:1) har föreslagits en utvidgning av straffansvaret för ocker. Även här är siktet inställt på brott som begås i näringsverksamhet e.d., och med förslaget vill man komma åt sådana finansärer som inte kan överbevisas om att ha insett sin medverkan i ockersituationen. BRÅ:s PM har överlämnats till förmögenhetsbrottsutredningen (jfr nedan).

Straffansvaret för mutbrott och bestickning, som tidigare bara gällde vid offentlig verksamhet, utvidgades genom lagstiftning år 1977 (SFS nr 103) till att omfatta även personer i enskild tjänst.

Straffansvar för bokföringsbrott förutsatte tidigare att en konkurs hade inträffat. Detta krav har numera slopats och samtidigt har det skett en straffskärpning. Vidare har straffansvaret utvidgats till fall där bokföringen har förkommit till följd av oaktsamhet. Även för det närliggande brottet försvårande av skattekontroll har det skett en straffskärpning (SFS 1982:150). Det kan f.ö. nämnas att åtal för försvårande av skattekontroll under de senaste åren har ökat kraftigt i omfattning. En anledning till detta är att en sådan ansvarstalan möjliggör en snabb straffreaktion, medan verkställigheten av de påföljder som utdömts för t.ex. skattebedrägeri kan dröja upp till tio år eller mera efter det att brottet begåtts.

Vissa ändringar har också skett i fråga om arbets- och miljöbrott. Således krävs det inte längre någon angivelse från målsäganden för att åtal skall kunna ske för brottet vållande till kroppsskada, när skadan eller sjukdomen har

åsamkats målsäganden i verksamhet som arbetstagare (SFS 1980:107). Bestämmelser om miljöbrott och vållande till miljöförstöring har införts i brottsbalken (SFS 1981:469).

Ett ämne som under lång tid utretts är frågan om straffansvar för juridiska personer, s.k. företagsböter. Den lösning som tills vidare föreligger är att förverkandebestämmelserna i brottsbalken har utvidgats till att omfatta ekonomiska fördelar som uppkommit genom brott som är begånget i utövningen av näringsverksamhet (BrB 36:3 a, SFS 1982:335). Frågan om företagsböter avses dock bli föremål för fortsatt utredning.

EKO-kommissionen har föreslagit vissa nykriminaliseringar i fråga om bulvanskap (SOU 1983:46) och oseriös rådgivningsverksamhet (SOU 1983:41). Det senare förslaget avser bl.a. att komplettera den skärpta tillsyn av advokaters och revisorers verksamhet som initierats genom tidigare förslag från BRÅ.

Det skall slutligen nämnas att en genomgripande översyn av de ekonomiska brotten har skett inom förmögenhetsbrottsutredningen (Ju 1976:04), som nyligen lagt fram ett betänkande (SOU 1983:50). I betänkandet, som inte behandlar gäldenärsbrotten, föreslås omfattande ändringar beträffande bl.a. brottskonstruktioner och straffvärden. Förmögenhetsbrottsutredningen har inte anslutit sig till det ovan nämnda BRÅ-förslaget om ändring av ockerbestämmelsen, men anser sig med sitt förslag ha möjliggjort effektivare ingripanden mot finansärer av ockerverksamheten. Det kan vidare nämnas att utredningen ägnat den datorrelaterade brottsligheten särskild uppmärksamhet. På denna punkt har man ansett att de flesta databrott täcks av andra straffbestämmelser, och förslaget i denna del inskränker sig därför till en bestämmelse om datorbedrägeri.

3.5.6 Praktiska insatser

Under de senaste åren har man prioriterat den utredningsverksamhet inom polisen som avser ekonomiska brott. Successivt har s.k. EKO-rotlar inrättats vid polismyndigheter runt om i landet, och f.n. arbetar ca 140 polismän med spaning och utredning om ekonomisk brottslighet.

EKO-kommissionen har föreslagit att EKO-rotlarnas personal skall förstärkas med ytterligare 150 tjänster. Därutöver har föreslagits vissa förstärkningar på åklagarsidan.

Ett samarbete mellan olika myndigheter som berörs av den ekonomiska brottsligheten har inletts på central, regional och i vissa fall lokal nivå. På central nivå sker samarbetet inom ett samverkansorgan med representanter för rikspolisstyrelsen, riksåklagaren, generaltullstyrelsen, riksskatteverket och riksbanken.

Sekretessproblemen vid informationsutbytet mellan olika myndigheter har behandlats i två promemorior från BRÅ (1980:4 och 1982:6). BRÅ:s förslag redovisas i avsnitt 5.4.

4 Samarbetet över gränserna mellan olika myndigheter

Expertgruppen har för att kartlägga samarbetet mellan olika myndigheter som berörs av den ekonomiska brottsligheten gjort en skriftlig enkät. Utformningen av denna enkät och sammanställningar av svaren från olika länder redovisas i en bilaga till rapporten. Den följande framställningen om samarbetet mellan olika myndigheter bygger på enkätsvaren och på expertgruppens egna erfarenheter.

4.1 Polisen

Det operativa nordiska polissamarbetet baseras i stor utsträckning på nationella föreskrifter. Dessa har utfärdats med ledning av överenskommelser mellan rikspolischeferna i de nordiska länderna.

I polissamarbetet strävar man efter att förenkla och effektivisera kontakterna. Detta innebär ofta att samarbetet sker direkt mellan lokala polismyndigheter. Ärendets art och de lokala förhållandena får dock avgöra huruvida en central eller lokal förbindelseväg skall användas eller möjligen båda. Hänsyn får också tas till behovet av central registrering i vissa fall, och i fråga om kontakter med Finland är med hänsyn till språksvårigheterna huvudregeln att korrespondensen sker via centralkriminalpolisen i Helsingfors.

Medan det i det nationella samarbetet förekommer informellt informationsutbyte i relativt stor omfattning är detta relativt sällsynt vid kontakter över gränserna. Det händer dock ibland att informella kontakter tas för att utröna hur en formell framställning lämpligen bör göras. I allmänhet prioriteras en begäran om upplysningar eller bistånd från ett annat nordiskt land.

Vid sidan av det operativa polissamarbetet sker också ett visst generellt erfarenhetsutbyte, bl.a. genom återkommande nordiska rikspolischefsmöten. Numera anordnas också årliga nordiska EKO-konferenser, som bl.a. ger tillfälle att redovisa och jämföra erfarenheter i olika frågor av gemensamt intresse. Sådana konferenser har hittills ägt rum i Stockholm 1982 och i Helsingfors 1983. Ett utflöde av dessa konferenser kan vara att poliser från olika länder samordnar bl.a. sitt spaningsarbete i vissa konkreta projekt. De ger också personliga kontakter som underlättar det operativa samarbetet.

Polisens samarbete över gränserna med myndigheter inom andra fackområden sker normalt via polisen i det andra landet. I allmänhet blir det då fråga om kontakter som förmedlas på central nivå. I vissa gränsregioner har dock etablerats ett tvärfackligt samarbete direkt mellan myndigheter på regional eller lokal nivå.

Polismyndigheterna i de olika länderna synes i stort sett nöjda med de nuvarande samarbetsformerna. Samtidigt har man emellertid på flera håll en positiv inställning till ett utökat nordiskt samarbete. Konkreta förslag om hur ett sådant utökat samarbete skall gestalta sig har förekommit ganska sparsamt, men som exempel kan nämnas att man efterlyst samarbete i frågor som berör utomnordiska länder. Företrädesvis från myndigheter på lägre nivå har vidare framställts önskemål om utvidgade direktkontakter över gränserna på lokal nivå.

4.2 Åklagare

Tyngdpunkten i den operativa åklagarverksamheten ligger på lokal och regional nivå. Kontakter över gränserna tas som regel av den åklagare som leder en utredning, ofta med biträde av polisen. Någon kanalisering via riksåklagarämbetena förekommer således inte i normalfallen. Det samarbete som sker på denna nivå är i stället inriktat på erfarenhetsutbyte och samordning av mera allmän och långsiktig art.

Kontakterna mellan åklagare i de nordiska länderna sker i allmänhet utan någon särskild formbundenhet. Ett mera formaliserat samarbete förekommer dock i frågor som rör överförande av lagföring för brott och utlämning för brott, där rutinerna följer av författningsregleringen.

Såväl de informella som de författningsreglerade samarbetsrutinerna anses fungera väl. Det har dock påpekats att åklagarsamarbetet inte är någon särskilt rättvisande värdeämätare i fråga om behovet av myndighetssamarbete mot den ekonomiska brottsligheten. Åklagarna kommer ofta in i bilden först sedan det har skett ett omfattande arbete med informationsbehandling och kartläggning hos olika myndigheter med kontroll- eller tillsynsfunktioner. Åklagarnas insatser är därför många gånger beroende av att det sker en effektiv samverkan mellan olika myndigheter redan i ett förberedande skede.

4.3 Skattemyndigheter

Samarbetet mellan skattemyndigheterna i de nordiska länderna sker inom ramen för det nordiska avtalet om handräckning i skatteärenden från år 1972. Avtalet har kompletterats med tilläggsavtal år 1976 och 1981.

Enligt avtalet kan upplysningar utväxlas på begäran, automatiskt eller spontant. Skriftliga informationer går via de centrala skattemyndigheterna i resp. land. Det informationsutbyte som sker direkt mellan myndigheter på lägre nivå är i allmänhet av informell karaktär. Denna form av samarbete är mest utvecklad i gränsregionerna.

Genom tilläggsavtalet från år 1976 skapades bl.a. möjligheter för skatterevisorer att medverka vid utredningar i ett annat nordiskt land. Dessa möjligheter har utnyttjats i viss omfattning. I några fall har det dock stött på hinder, genom att skattskyldiga har ifrågasatt närvaron av utländska revisorer. I Norge har således krävt samtycke från de skattskyldiga på denna punkt¹.

Förutom det operativa samarbetet i konkreta ärenden sker ett generellt erfarenhetsutbyte genom återkommande möten mellan bl.a. kontrollchefer. Det har också förekommit gemensamma utbildningsprojekt.

De centrala skattemyndigheterna är angelägna om att den nuvarande

ordningen med ett centralt dirigerat samarbete består. Vissa avsteg från denna princip har dock skett, bl.a. genom ett regionalt samarbete mellan finska och svenska skattemyndigheter.

4.4 Indrivningsmyndigheter

Indrivningsmyndigheternas verksamhet med indrivning av skatter i andra nordiska länder sker inom ramen för det nordiska avtalet om handräckning i skatteärenden.

I indrivningsärenden skall först prövas om ett skattekrav är exigibelt i det land som begär handräckning. Intyg om att så är fallet skall bifogas framställningen till det andra landet. Denna ordning har tidigare tillämpats i fråga om fastställda skatter men skall numera användas också när det gäller att *säkerställa betalning* för fordran på skatt. Att handräckning kan ske beträffande ej fastställda skattefordringar är en nyhet som har införts genom 1981 års tilläggsavtal till det nordiska handräckningsavtalet.

Det har från svensk sida framkommit viss kritik mot de formella rutiner som tillämpas i dessa fall. Det har då framhållits att det i allmänhet är fråga om mycket brådskande åtgärder, och att den försening som kan bli följden av att formbundna rutiner tillämpas medför att egendom hinner undandras från betalningssäkring. Framför allt har emellertid pekats på behovet av informella direktkontakter som kan ge upplysning om var det finns tillgångar som kan bli föremål för handräckningsåtgärder.

4.5 Tullmyndigheter

Mellan de nordiska länderna slöts den 11 september 1981 ett avtal om ömsesidigt bistånd i tullfrågor. Detta avtal ligger till grund för samarbetet på tullområdet.

Huvudregeln är att samarbetet sker via de centrala myndigheterna i resp. land. Gränstullmyndigheterna i Finland, Norge och Sverige har dock särskilda rutiner för gränstullsamarbete. Dessutom förekommer i frågor av rutinmässig och lokalt avgränsad karaktär ett informationsutbyte över gränserna mellan närliggande tullmyndigheter. Ett annat undantag från regeln om samarbete på central nivå är fall då det är uppenbar fara i dröjsmål med att ingripa mot upptäckt eller befarad grövre smuggling.

Den utformning det nordiska tullsamarbetet fått genom det relativt nya avtalet anses på ett tillfredsställande sätt fylla föreliggande behov.

4.6 Valutamyndigheter

Samarbetet mellan de nordiska centralbankerna, som utvecklats under senare delen av 1970-talet, sker i form av dels regelbundna sammanträden med företrädare för resp. bank, dels direkta kontakter mellan berörda tjänstemän i konkreta ärenden. De gemensamma sammanträdena har ägt rum varje eller vartannat år och vid dessa har brukat diskuteras allmänna frågor rörande valutaregleringspraxis, statistiska frågor, kontrollproblem och kontrollrutiner, sanktionsmöjligheter m.m. Frågan om eventuella hinder från sekretessynpunkt vid uppgiftsutbyte har också diskuterats.

¹ Denna regel har föreslagits ändrad genom Ot.prp.nr. 12 (1983-84) som godkännts i statsrådet den 14 oktober 1983.

En förutsättning för direktkontakter i enskilda ärenden är att de centralbanker som skall samarbeta kan anses ha ett gemensamt intresse i saken. Några fastställda rutiner för sådana kontakter finns det inte, men som regel brukar kontakterna ske mellan högre tjänstemän som känner varandra.

Det har framhållits att sekretessregleringen på valutaområdet inrymmer en del oklarheter. I de handräckningsklausuler som finns i vissa dubbelbeskattningsavtal med utomnordiska länder brukar slås fast att uppgifter som lämnas med stöd av avtalen inte får användas för annat än beskattningsändamål. Detta innebär att informationerna inte blir tillgängliga för valutamyndigheterna. I det nordiska avtalet om handräckning i skatteärenden finns det inte någon motsvarande begränsning, men däremot anges i det nordiska tullavtalet att upplysningar m.m. som utväxlats med stöd av avtalet får användas som bevis endast i enlighet med avtalets syfte och inom ramen för dess tillämpningsområde. Användning av upplysningarna för andra ändamål än dem var till de inhämtats kräver uttryckligt samtycke från den tullmyndighet som lämnat dem. Det finns således vissa skillnader vad gäller sekretessregleringen av sådan information från andra myndigheter som kan ha intresse för valutamyndigheterna. Härtill kommer att det även vid informationsutbytet direkt mellan valutamyndigheterna finns vissa sekretesshinder. Således torde dessa sekretesshinder ligga bakom det förhållande att direkta kontakter mellan centralbankerna begränsas till sådana ärenden där det föreligger ett gemensamt intresse i saken.

4.7 Arbetsmarknadsmyndigheter

Mellan de centrala arbetsmarknadsmyndigheterna i de nordiska länderna sker ett informellt samarbete i frågor om grå och svart arbetskraft. Man försöker bl.a. att gemensamt kartlägga företag som ägnar sig åt grå verksamhet och även förutse inom vilka regioner problem kan uppkomma i samband med t.ex. större anläggningsarbeten. Man försöker utveckla detta samarbete ytterligare, men anser att kontakterna även i fortsättningen bör ske på central nivå.

4.8 Tillsynsmyndigheter på bank- och försäkringsområdet m.m.

I den mån tillsynsmyndigheter av olika slag tar del i det operativa arbetet mot ekonomisk brottslighet sker detta genom samarbete med sidoordnade myndigheter på det nationella planet, t.ex. polis och åklagare. De nordiska kontakterna är i allmänhet begränsade till motsvarande centralmyndigheter i andra länder och avser i huvudsak informationsutbyte av generell karaktär. Mellan de myndigheter som har tillsynen över konsumentområdet och lagstiftningen mot konkurrensbegränsande åtgärder sker härutöver ett visst informationsutbyte genom notifiering i enlighet med rekommendationer från OECD.

Det kan tilläggas att det för samarbetet på konsumentområdet finns ett särskilt nordiskt samarbetsorgan, nordiska ämbetsmannakommittén för konsumentfrågor (NÅK). I NÅK representeras förutom de centrala tillsynsmyndigheterna på konsumentområdet också de departement som i resp. land ansvarar för bl.a. frågor om konsumentlagstiftning.

4.9 Övrigt

I den ovan lämnade redogörelsen har endast i begränsad utsträckning berörts samarbetet mellan olika myndigheter på det nationella planet och de tvärfackliga kontakter som sker över gränserna. Expertgruppens enkät har visat att framför allt polisen har kontakter med en lång rad andra myndigheter, men att också t.ex. skatte- och tullmyndigheterna har ett rikt förgrenat samarbete på det nationella planet. Enkätsvaren kan anses ha bekräftat att urvalet av myndigheter som utsetts att besvara enkäten väsentligen täcker in de organ som har de mest frekventa kontakterna med frågor om ekonomisk brottslighet.

När det gäller det tvärfackliga samarbetet över gränserna är huvudregeln att kontakter etableras via centralmyndigheten inom det egna ansvarsområdet i det andra landet. Det förekommer emellertid också en hel del direktkontakter mellan sidoordnade myndigheter på lägre nivå, främst i gränsregionerna men också i sådana fall där man genom tidigare samarbete har etablerat personliga kontakter. De centrala myndigheterna är över lag nöjda med de samarbetsrutiner som tillämpas, men från vissa myndigheter på lägre nivå har efterlysts en större frihet till direktkontakter i det operativa samarbetet.

4.10 Nordiska samarbetsavtal och samarbetsorgan

Av redogörelsen för myndigheternas nordiska samarbete har framgått att detta till vissa delar baseras på avtal. I allmänhet har dessa avtal ingåtts på regeringsnivå, och de har då föranlett lagstiftning i de enskilda länderna. Det finns emellertid också samarbetsavtal mellan vissa centrala myndigheter. Således har de nordiska rikspolischeferna (1968 och 1972) och de högsta åklagarmyndigheterna (1970) träffat överenskommelser om samarbetsfrågor. Dessa överenskommelser, som främst rör praktiska frågor i samband med det lagreglerade samarbetet, har på det nationella planet lagts till grund för anvisningar eller cirkulärskrivelser.

De särskilda nordiska avtalen om inbördes rättshjälp m.m. innebär bl.a. den skillnaden mot vad som normalt gäller i förhållande till andra länder att kontakterna inte behöver ske via diplomatiska kanaler. En framställning om *delgivning* eller *bevisupptagning* kan således göras direkt till den berörda statliga myndigheten i ett annat nordiskt land. Samma enkla förfarande kan också tillämpas vid *utlämning* av personer som misstänks för brott. Även i fråga om överförande till annat nordiskt land av *lagföring för brott* kan kontakterna ske direkt mellan berörda myndigheter. Det kan i detta sammanhang också nämnas att den nordiska integrationen när det gäller *verkställighet av straff* är betydligt mera långtgående än vad som är internationell praxis.

Även på skatteområdet har de nordiska länderna en särställning i fråga om det avtalsreglerade samarbetet. I det *nordiska handräckningsavtalet* har utförligt reglerats vilka upplysningar som får och skall utväxlas mellan de olika länderna, och till skillnad från vad som är fallet enligt handräckningsklausulerna i vissa dubbelbeskattningsavtal med andra länder finns det inte några inskränkande förbehåll om användningen av dessa upplysningar. I motsats till vad som gäller enligt de nordiska avtal av straffprocessuell karaktär som har berörts ovan skall dock samarbetet i handräckningsfrågor ske via de centrala myndigheterna.

Samma princip om samarbete på central nivå gäller också enligt det nordiska tullavtalet. I likhet med handräckningsavtalet anger tullavtalet ganska utförligt vilka upplysningar som skall utväxlas inom ramen för samarbetet. En skillnad är dock att upplysningarna inte utan samtycke från den tullmyndighet som har lämnat dem får användas för andra ändamål än dem vartill de inhämtas.

Bland de nordiska samarbetsorgan vars verksamhet tangerar frågor om ekonomisk brottslighet kan i första hand nämnas ämbetsmannakommittén för lagstiftningsfrågor (NÄL) och Nordiska rådets juridiska utskott. NÄL har möjlighet att fatta beslut om gemensamma nordiska lagstiftningsprojekt medan utskottet främst har uppgiften att förbereda frågor som skall tas upp vid Nordiska rådets sessioner. Det kan vidare framhållas att NÄL i huvudsak utgör ett samarbetsorgan för lagstiftningsfrågor som faller inom kompetensområdet för resp. lands justitiedepartement. Skatte- och avgiftsfrågor hör inte naturligen till detta område, och finans- eller skattedepartementen i de olika länderna har därför inte något direkt inflytande på arbetet inom NÄL.

Ett annat samarbetsorgan utgör Nordiska straffrättskommittén. Såsom namnet antyder är verksamheten inriktad på straffrättsliga frågor. Kommittén arbetar f.n. inte med något projekt som har direkt anknytning till ämnet ekonomisk brottslighet. Vid de återkommande mötena mellan de nordiska justitieministerna diskuteras också lagstiftningsfrågor, men något egentligt samarbetsorgan utgör inte dessa möten.

På forskningsområdet finns det främst två organ som bör nämnas. Dessa är Nordiska samarbetsrådet för kriminologi och Nordiska skattevetenskapliga forskningsrådet (NSFS). NSFS har i sin skriftserie publicerat bl.a. en rapport om kringgående av skattelag (nr 3), men några projekt som direkt berör ämnet ekonomisk brottslighet har forskningsorganen inte genomfört eller planerat.

5 Sekretesshinder för informationsutbyte mellan olika myndigheter

5.1 Danmark

5.1.1 Indledning

Der findes i Danmark en række regler, som pålægger offentlige myndigheder at stille oplysninger til rådighed for hinanden. Det antages imidlertid, at myndighederne er berettigede til i langt videre omfang at udveksle oplysninger, end det fremgår af disse regler. Dette gælder i almindelighed selv om oplysningerne er tavshedsbelagte, idet bl.a. de grundlæggende bestemmelser i den danske straffelov om dette spørgsmål – § 152 og § 264 b – som udgangspunkt viger for oplysningspligt og i øvrigt kun antages at være til hinder for, at fortrolige oplysninger videregives til "uvedkommende".

Bestemmelsen i straffelovens § 152 har følgende ordlyd:

§ 152 Røber nogen, som virker i offentlig tjeneste eller hverv, hvad han i tjenestens eller hvervets medfør har erfaret som hemmelighed, eller hvad der ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller udnytter han uberettiget sådan kundskab, straffes han med ...

Stk. 2. Efter ovennævnte regler straffes også den, som efter at være fratrådt stillingen på nogen af de angivne måder forser sig med hensyn til tjensthemmeligheder, som han i stillingen har erfaret.

Stk. 3 ...

Bestemmelsen i straffelovens § 264 b har følgende ordlyd:

§ 264 b. Med bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder straffes personer, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, eller som i medfør af offentlig beskikkelse eller anerkendelse udøver eller har udøvet et erhverv, såvel som sådanne personers medhjælpere, når de røber privatlivet tilhørende hemmeligheder, der er kommet til deres kundskab ved udøvelsen af deres virksomhed, medmindre de har været forpligtet til at udtale sig eller har handlet i berettiget varetægelse af åbehbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv. Det samme gælder, hvis de uberettiget udnytter sådan kundskab.

5.1.2 Forholdet mellem tavshedspligt og oplysningspligt

Spørgsmålet om offentlige myndigheters pligt til at udveksle oplysninger er ikke generelt reguleret i dansk ret.

Efter den danske offentlighedslovs § 1, stk. 1, kan enhver dog forlange at

blive gjort bekendt med dokumenter i sager, der er eller har været under behandling hos en forvaltningsmyndighed. Denne almindelige ret kan også offentlige myndigheder benytte sig af.

Det må dog antages, at den oplysningspligt over for andre myndigheder, der følger af specielle bestemmelser i love og administrative forskrifter, har større praktisk betydning for udvekslingen af informationer mellem offentlige myndigheder.

Der kan imidlertid også uden positiv lovhjemmel bestå oplysningspligt mellem offentlige myndigheder. I et traditionelt over- og underordningsforhold, som giver den overordnede myndighed adgang til at udstede tjenestebefalinger til de underordnede, vil der således kunne pålægges de underordnede oplysningspligt på dette grundlag. herunder pligt til at videregive visse typer af oplysninger til den overordnede myndighed på eget initiativ.

Når de oplysninger, som en offentlig myndighed efter det foranstående har pligt til at udlevere til en anden myndighed, er tavshedsbelagte, opstår der spørgsmål om, i hvilket omfang tavshedspligten viger for oplysningspligten. Spørgsmålet er i et vist begrænset omfang direkte reguleret i den danske lovgivning, jfr. f.eks. bestemmelsen i § 21, stk. 1, i loven om offentlige registre. I øvrigt må besvarelsen af spørgsmålet bero på en konkret fortolkning af de pågældende lovbestemmelser.

5.1.3 Adgangen til at udveksle tavshedsbelagte oplysninger

Spørgsmålet om adgangen for danske myndigheder til at udveksle oplysninger, som er tavshedsbelagte, er på visse områder lovreguleret. Uden for de forholdsvis få tilfælde, hvor tavshedsforskrifterne direkte tager stilling til spørgsmålet, om og i givet fald i hvilket omfang en offentlig myndighed er berettiget til at videregive fortrolige oplysninger til andre myndigheder, må dette afgøres på grundlag af en fortolkning af de pågældende bestemmelser.

Spørgsmålet om udveksling af tavshedsbelagte oplysninger mellem forvaltningsmyndigheder er udførligt behandlet i det danske justitsministeriums besvarelse af et spørgsmål, som folketingets retsudvalg stillede under folketingets behandling af registerlovsforslagene. I svaret, der i sin helhed er optrykt i Folketingsstidende 1977-78, tillæg B, sp. 1013 f.f., anføres bl.a.:

Udgangspunktet for en stillingtagen til spørgsmålet om anvendeligheden af de almindelige tavshedspligtsforskrifter i forhold til tilfælde, hvor en myndighed videre giver oplysninger, der er af betydning for en anden myndigheds virksomhed, til denne anden myndighed, må være den tradition, der her i landet har udviklet sig med hensyn til gennemførelsen af den administrative sagsforberedelse.

I forvaltningsmyndighedernes praksis tilvejebringes det faktiske afgørelsesgrundlag ofte ved, at oplysninger, der fremlægges af en sags part(er), hvis det skønnes nødvendigt, søges suppleret, eventuelt bekræftet eller korrigeret, dels ved fremskaffelse af oplysninger, som den pågældende myndighed i forvejen måtte være i besiddelse af, dels ved oplysninger, som efter anmodning stilles til rådighed af andre myndigheder, eventuelt i form af udlån af akterne i tidligere sager, der kan tjene til belysning af de faktiske omstændigheder i det sagsforhold, der foreligger til aktuel afgørelse.

Det er således ganske fast antaget, at en forvaltningsmyndighed må anses ikke blot for berettiget, men i vidt omfang også for forpligtet til til brug for behandlingen af verserende sager at udnytte oplysninger, som myndigheden i forvejen er i besiddelse af typisk fra behandlingen af tidligere sager, jfr. herved *Jørgen Mathiassen*. Juridisk Grundbog I (3. udg. 1975) side 248, og *Carl Aage Nørgaard*: Forvaltningsret-Sagsbehandling (1972) side 85 f. Der gælder således som udgangspunkt ingen begrænsning i adgangen til at udveksle oplysninger eller akter vedrørende tidligere behandlede sager, der er af betydning for behandlingen af en verserende sag, i forholdet mellem forskellige enheder inden for samme myndighed. Til illustration henvises til F. O. B. 1966 side 43, jfr. F. O. B. 1967 side 16. (om fængselsfunktionærers tavshedspligt vedrørende det under de indsattes gruppemøder passerde) og F. O. B. 1975 side 466 (refereret i Juristen og Økonomen 1977 side 295 f.).

I forvaltningspraksis er en sådan gensidig bistand med tilvejebringelsen af det fornødne faktiske afgørelsesgrundlag i verserende sager imidlertid ikke begrænset til forholdet mellem forskellige enheder inden for samme myndighed. Undertiden er det positivt foreskrevet, at en forvaltningsmyndighed har pligt til at stille oplysninger til rådighed for en anden forvaltningsmyndighed til brug for denne anden myndigheds sagsbehandling, ligesom det formentlig følger af det administrative over-/underordningsforhold, at den underordnede myndighed som udgangspunkt må anses for forpligtet til efter begæring at stille oplysninger, som myndigheden er i besiddelse af, og som er af betydning for den overordnede myndigheds sagsbehandling, til rådighed for denne, jfr. således *Carl Aage Nørgaard*, a.st. side 90 f. Også bortset fra sådanne tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed er eller må anses for forpligtet til at medvirke til en anden myndigheds sagsforberedelse, bistår de forskellige forvaltningsmyndigheder imidlertid indbyrdes hinanden med tilvejebringelsen af det fornødne faktiske afgørelsesgrundlag i et sådant omfang, at praksis må siges at bygge på en forudsætning om, at en forvaltningsmyndighed som udgangspunkt må anses for berettiget til at imødekomme begæringer om udlevering af oplysninger, som er af betydning for varetagelsen af den rekvirerende myndigheds funktioner.

Disse almindelige principper for den administrative sagsforberedelse, der har udviklet sig i praksis, sammenfattes i den forvaltningsretlige litteratur i en fremhævelse af, at der for forvaltningsmyndighedernes sagsbehandling gælder en *undersøgelsemaksime*: "Det påhviler dem selv, eventuelt ved indbyrdes Samvirken, undtagelsesvis med Bistand fra Domstolene, jfr. Rpl. § 1018, at fremskaffe fornødne Oplysninger om de foreliggende Sager eller dog at fornaledige, at private, navnlig Parterne, yder Medvirken til Sagens Oplysning. Det er endvidere Forvaltningsmyndighedernes Pligt at sørge for, at de fornødne Oplysninger skaffes til Veje paa den mest hensigtsmæssige og mindst tidsspildende Maade,..." *Poul Andersen*: Dansk Forvaltningsret (5. udg. 1965) side 336: se også *Bent Christensen*: Nævn og Råd (1958) side 354 ff., *Jørgen Mathiassen*, Juridisk Grundbog I side 236 og *Carl Aage Nørgaard*, a. st. side 81 f.

Fortolkningen af lovgivningens almindelige regler om tavshedspligt for den, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, kan ikke ske uafhængigt af denne faste tradition. De almindelige principper for forvaltningens sagsbehandling, der

sammenfattes under betegnelsen undersøgelsesmaksimen, må indgå i fortolkningen af, hvad der nærmere ligger i beskrivelsen af gerningsindholdet efter disse bestemmelser som en "røbelse" – en videregivelse til uvedkommende – af oplysninger, der en undergivet tavshedspligt.

På baggrund af det anførte er det justitsministeriets opfattelse, at en anden forvaltningsmyndighed, for så vidt angår udveksling af oplysninger mellem forvaltningsmyndigheder indbyrdes, i almindelighed ikke kan anses som "uvedkommende", når oplysningen indhentes som led i varetagelsen af den rekvirerende myndigheds funktioner.

Sammenfattende er det herefter justitsministeriets opfattelse, at en forvaltningsmyndigheds udlevering – eventuelt i form af udlån af aktstykker – til en anden forvaltningsmyndighed af oplysninger, som må skønnes at have betydning for den anden myndigheds virksomhed, herunder for en afgørelse, som den anden myndighed skal træffe, i hvert fald som hovedregel ikke vil kunne anses for stridende mod den almindelige tavshedspligt efter straffelovens § 152 og § 264 b.

Spørgsmålet om, hvorvidt tavshedsbelagte oplysninger kan udleveres fra en dansk myndighed til en udenlandsk myndighed må afgøres efter tilsvarende retningslinier. Der vil dog i denne situation skulle tages særligt hensyn til, at den udenlandske myndighed kan være underlagt andre regler om tavshedspligt. Dette vil normalt medføre, at danske myndigheder må antages at udvise større tilbageholdenhed med hensyn til udlevering af tavshedsbelagte oplysninger, hvis disse ikke konkret kan sikres en beskyttelse som forudsat i dansk lovgivning.

5.1.4 Reformarbejde

Justitsministeren har den 18. juli 1979 nedsat et udvalg med den opgave bl.a. at vurdere reglerne om offentlige myndigheders udveksling af tavshedsbelagte oplysninger. Udvalget forventes herunder tillige at beskæftige sig med spørgsmålet om udlevering af tavshedsbelagte oplysninger fra en dansk myndighed til en udenlandsk myndighed. Udvalget forventer at kunne afgive betænkning omkring 1. januar 1984.

5.2 Finland

Princippet om allmänna handlingars offentlighet är i Finland fastlagd genom en år 1951 tillkommen lag i ämnet. En ovillkorlig rätt att få del av allmänna handlingar är enligt denna lag tillförsäkrad endast finska medborgare. Det ankommer på vederbörande myndighet att pröva om en utlänning skall få del av en allmän handling.

I 9 § lagen om allmänna handlingars offentlighet anges i vilka fall handlingar får hemlighållas. Närmare föreskrifter om detta får meddelas genom förordning. En förordning med sekretessföreskrifter tillkom samma år som lagen. Vid sidan av de i sekretessförordningen uppräknade handlingarna får vissa andra handlingar hemlighållas med stöd av speciallagstiftning. Sekretessreglerna kompletteras med regler om tystnadsplikt, som förutom innehållet i de hemliga handlingarna också avser muntliga informationer som en befattningshavare har fått i sin tjänsteutövning.

Den finska sekretesslagstiftningen anses mycket svåröverskådlig. Vid en inventering för några år sedan kom man fram till att det då fanns ungefär 250 olika sekretessparagrafer. Bestämmelserna har tillkommit vid olika tidpunkter, och deras utformning bygger inte på någon samlad bedömning av sekretessbehovet på olika områden.

En gemensam princip synes dock vara att sekretessen på olika områden får vika när det finns förutsättningar för husrannsakan. Dessa förutsättningar anges i 12 § lagen om beslag och rannsakan i brottmål.

Finnes skäl att misstänka, att brott förövats, varå kan följa svårare straff än fängelse i sex månader, må i hus, rum eller slutet förvaringsställe eller kommunikationsmedel husrannsakan företagas för att eftersöka föremål, som skall tagas i beslag, eller eljest till utrönande av omständighet, som kan äga betydelse för utredning om brottet.

Hos annan än den, som skäligen misstänkes för brott, varom nämnes i 1 mom., må husrannsakan verkställas allenast om brottet förövats hos honom eller den misstänkte gripits där eller det eljest på synnerligen giltiga grunder kan antagas, att genom rannsakingen föremål, som skall tagas i beslag, kan anträffas eller annan utredning om brottet vinnas.

I beskattningslagen och tullagen har år 1980 resp. 1982 intagits bestämmelser som uttryckligen anger att häktningsberättigad myndighet har rätt att få del av hemliga uppgifter. Denna rätt är inte begränsad till utredningar om skatte- och tullbrott, utan handlingarna får lämnas ut också vid misstanke om annan brottslighet.

Principen om att sekretessen får vika när det föreligger förutsättningar för husrannsakan gäller också på bankområdet, men däremot har dess tillämplighet ifrågasatts när det gäller sekretessbelagda uppgifter inom socialtjänsten samt hälso- och sjukvården.

Även när det gäller internationell handräckning, t.ex. vid en begäran från annat land om bankuppgifter, utgår man från förutsättningarna för husrannsakan. En sådan begäran går till Interpol/Helsinki (Centralkriminalpolisen) och kan handläggas utan beslut från utländsk domstol. Det krävs dock att det av begäran framgår, att skäligen misstanke föreligger om brott varpå kan följa fängelse i mera än sex månader och att det på synnerligen giltiga grunder kan antas, att utredning om brottet kan vinnas.

5.3 Norge

5.3.1 Innledning

I dette punkt behandles kun de problemer som oppstår når myndighet i et annet nordisk land ber om informasjon fra norsk myndighet, og når norsk myndighet av eget tiltak ønsker å gi opplysninger til myndighet i annet nordisk land. Om taushetsplikt ved informasjonsutveksling mellom norske myndigheter vises till punkt 3.4.6 ovenfor.

Redegjørelsen begrenses till utveksling av informasjon som etter norske regler omfattes av taushetsplikt. Dersom de aktuelle opplysninger ikke er undergitt taushetsplikt, kan vedkommende myndighet fritt gi dem videre.

5.3.2 Lovbestemmelser som direkte regulerer adgangen til å gi opplysninger til utenlandsk myndighet

For skattesaker bestemmer lov 28 juli 1949 nr 15 om adgang for Kongen til å inngå overenskomster med fremmede stater til forebyggelse av dobbeltbeskatning m.v. § 1 nr 2 at opplysninger kan gis uten hinder av taushetsplikt. Bestemmelsen lyder:

"Under forbehold av gjensidighet kan Kongen med Stortingets samtykke ved overenskomst med fremmed stats regjering . . . vedta bestemmelser om at norske myndigheter, uten hinder av gjeldende bestemmelser om taushetsplikt, skal innhente og meddele opplysninger til bruk for vedkommende stats myndigheter ved utskrivningen av offentlige skatter og avgifter . . ."

Selv om bestemmelsen generelt fastsetter at "norske myndigheter" kan gi opplysningene, er det skatte- og avgiftsmyndighetene loven sikter til.

Loven er også generell i sin angivelse av hvilke organer informasjonen kan gis til. Her brukes formuleringen "vedkommende stats myndigheter". Likevel er det klart at loven sikter til utenlandske skatte- og avgiftsmyndigheter. Dette følger direkte av ordlyden i § 1 nr 2 ettersom det er et vilkår at opplysningene skal være til bruk ved "utskrivningen av offentlige skatter og avgifter", og i § 2 anvendes formuleringen "utenlandske skattemyndigheter" direkte.

Loven stiller opp få begrensninger for hvilke opplysninger som kan gis. Den eneste skranke er at opplysningene må være "til bruk for vedkommende stats myndigheter ved utskrivningen av offentlige skatter og avgifter". I dette ligger at opplysninger som etter sin art ikke kan ha betydning for fastsettelse av skatt eller avgift, ikke kan gis.

Adgangen til å gi informasjon til utenlandsk skattemyndighet er ikke begrenset til de opplysninger som norske skattemyndigheter selv sitter inne med når forespørselen fra utlandet kommer. § 1 nr 2 fastsetter at norsk skattemyndighet også skal innhente opplysninger fra andre organer i Norge, og § 2 fastsetter at bestemmelser i den øvrige lovgivning om plikt til å gi opplysninger til bruk for myndighetene ved utskrivning av skatt eller avgift gjelder tilsvarende når opplysninger til bruk for utenlandske skattemyndigheter søkes innhentet. En praktisk viktig bestemmelse er her ligningsloven § 6–13 om offentlig organs opplysningsplikt overfor ligningsmyndighetene. § 6–13 lyder:

"1. Offentlige myndigheter, innretninger m.v. og tjenestemenn plikter etter krav fra ligningsmyndighetene å gi de opplysninger som de er blitt kjent med i sitt arbeid og skal i nødvendig utstrekning gi utskrift av protokoll, kopi av dokumenter m.v.

2. Uten hinder av den taushetsplikt som de ellers har, skal

a. myndigheter som fastsetter eller innkrever skatt, toll eller avgifter eller som utbetaler erstatninger, tilskudd, bidrag, trygder, stønader m.v., etter krav fra ligningsmyndighetene gi opplysninger om de fastsatte, innkrevde eller utbetalte beløp og om grunnlaget for dem.

b. myndigheter som er tillagt kontrollerende funksjoner etter lov av 14. august 1918 om fonds og aktiemæglere, etter krav fra ligningsmyndighetene gi opplysninger som de er blitt kjent med under dette arbeid,

c. postgirokontoret gi ligningsmyndighetene opplysninger om innestående

beløp og pengeoverføringer for navnegitt person, bo, selskap eller innretning og

d. postvesenet etter krav fra Skattedirektoratet eller den dette gir fullmakt, gi opplysninger om postinkassasjon og pengeforsendelse ved postanvisning eller verdibrev vedkommende navngitt person, bo, selskap eller innretning.

3. Departementet kan gi forskrifter om at opplysninger skal gis etter nr. 2 a. og b. og om ikke navngitt person, bo, selskap eller innretning."

Man kan for øvrig merke seg at når en avtale med fremmed stat inneholder en slik bestemmelse som omhandlet i § 1 nr 2, innføres ikke bare en adgang for norske skattemyndigheter til å innhente og gi opplysninger til bruk for skattemyndighetene i vedkommende land, men også en *plikt*.

Loven om adgang for Kongen til å inngå overenskomster med fremmede stater til forebyggelse av dobbeltbeskatning m.v. gir den nødvendige lovhjemmel i Norge for den avtale som er inngått mellom de nordiske land om samarbeid i skattesaker.

For tollsaker gir tolloven § 4 første ledd nr 2 og § 4 annet ledd bestemmelser som stort sett er identiske med reglene i loven om skatteavtaler § 1 nr 2 og § 2. Etter tolloven § 4 nr 2 kan opplysninger gis til utlandet uten hinder av gjeldende bestemmelser om taushetsplikt. Kompetansen til å gi opplysningene er lagt til "norsk tollmyndighet". Angivelsen av hvilket utenlandsk organ opplysningene kan gis til er derimot generell, jf "vedkommende stats myndigheter". På samme måte som etter loven om skatteavtaler følger det imidlertid av angivelsen av hvilke opplysninger som kan gis at man sikter til utenlandsk tollmyndighet. I § 4 annet ledd er dessuten formuleringen "utenlandske tollmyndigheter" brukt direkte.

De aktuelle opplysninger må være til bruk for vedkommende stats myndigheter "for å sikre oppkreving av tollavgifter og offentlige avgifter, overholdelse av forskrifter om inn- og utførsel og transitt, samt hindre og forfølge overtredelser av nevnte forskrifter". Opplysninger som etter sin art ikke er egnet til å realisere et av de nevnte formål, kan ikke gis.

På samme måte som etter loven om skatteavtaler etableres en plikt for norsk myndighet til ikke bare å meddele de opplysninger man allerede sitter inne med, men også til å innhente opplysninger i den grad dette er nødvendig. Etter § 4 annet ledd får bestemmelser i lovgivningen for øvrig om plikt til å gi opplysninger til bruk for myndighetene ved utskrivning av skatt eller offentlig avgift tilsvarende anvendelse når det med hjemmel i overenskomst med fremmed stat søkes innhentet opplysninger til bruk for utenlandske tollmyndigheter.

De spesialregler man har for skattesaker og tollsaker kan etter dette oppsummeres slik:

- Reglene er praktisk talt identiske, og de forutsetter for begge sakområder at det er inngått avtale med fremmed stat om fremtidig samarbeid.
- Bestemmelsene åpner bare for et samarbeid mellom den norske fagetat og den tilsvarende fagetat i det annet land. Utveksling av opplysninger på tvers av etatsgrensene er ikke hjemlet i reglene.
- Det er få begrensninger for hvilke opplysninger som kan gis videre til annet land. I skattesaker må opplysningene dog være til bruk for "utskrivningen av offentlige skatter og avgifter i vedkommende stat, og i tollsaker til bruk for "å sikre oppkreving av tollavgifter og offentlige

avgifter, overholdelse av forskrifter om inn- og utførsel og transitt, samt hindre og forfølge overtredelser av navnte forskrifter" i den fremmede stat.

- Bestemmelsene pålegger de norske myndigheter en plikt til både å gi den informasjon de allerede sitter inne med selv og til å innhente nødvendige opplysninger. Når opplysninger innhentes, har andre norske myndigheter opplysningsplikt i betydelig utstrekning.

5.3.3 Forvaltningsloven

De alminnelige regler om taushetsplikt for tjenestemenn i forvaltningsorganer finnes i Norge i lov 10 februar 1967 om behandlingssaker i forvaltningssaker (forvaltningsloven). Bestemmelsen i forvaltningsloven kommer til anvendelse med mindre spesiallovgivningen inneholder egne bestemmelser om taushetsplikt.

Etter forvaltningslovens § 13 omfatter taushetsplikten:

- "1) noens personlige forhold, eller
- 2) tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår."

I § 13 annet ledd er presisert at som personlige forhold regnes ikke fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted, med mindre slike opplysninger rører et klientforhold eller annet forhold som må anses som personlig.

Som man ser er taushetsplikten etter forvaltningsloven forholdsvis omfattende. Forvaltningsloven inneholder likevel en del unntak som medfører at opplysninger som er undergitt taushetsplikt, likevel kan meddeles videre. Således kan opplysninger gis når ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig, f.eks. når de er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder, jfr § 13 a nr 3. Opplysninger kan videre meddeles dersom behovet for beskyttelse ivaretas ved at individualiserende kjennetegn utelates, jfr § 13 a nr 2. En følge av den sistnevnte bestemmelse er at generell informasjonsutveksling, iallfall i det alt vesentlige, kan finne sted uten hinder av taushetsplikt. § 13 nr 2 vil imidlertid ikke hjemle utveksling av taushetsbelagt informasjon i konkrete saker. Her vil jo nettopp individualiserende kjennetegn være nødvendige for at opplysningene skal kunne tjene sitt formål for mottakeren.

I forvaltningslovens § 13 b finnes enkelte unntak som direkte regulerer samarbeid mellom ulike forvaltningsorganer, jfr § 13 b nr 5 og nr 6. Disse bestemmelser lyder:

"Taushetsplikt etter § 13 er ikke til hinder for:

- 5) at forvaltningsorganet gir andre forvaltningsorganer opplysninger om en persons forbindelse med organet og om avgjørelser som er truffet og ellers slike opplysninger som det er nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgave etter lov, instruks eller oppnevningssgrunnlag, og
- 6) at forvaltningsorganet anmelder eller gir opplysninger (jfr. også nr 5) om lovbrudd til påtalemyndigheten eller vedkommende kontrollmyndig-

het, når det finnes ønskelig av allmenne hensyn eller forfølging av lovbrudd har naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver."

Justisdepartementet har antatt at uttrykke "forvaltningsorgan" i forvaltningsloven som hovedregel betyr "norsk forvaltningsorgan". Dette gjelder også i forhold til forvaltningsloven § 13 b nr 5. På samme måte må "påtalemyndigheten eller vedkommende kontrollmyndighet" i § 13 b nr 6 tolkes slik at det siktes till norsk påtalemyndighet og norske kontrollorganer.

Justisdepartementet har likevel i en spesiell sak antatt at opplysninger kunne gis til utenlandsk forvaltningsorgan med hjemmel i § 13 b nr 5, og dette innebærer en modifikasjon i den hovedregel som er gjengitt ovenfor. Det er imidlertid høyst usikkert hvor langt man er villig til å gå i denne retning. En sentral del av begrunnelsen for at det er åpnet adgang til informasjonsutveksling mellom norske forvaltningsorganer, er at det organ som mottar opplysningene selv har taushetsplikt. Når opplysningene gis til utlandet kan det være uklart hvilke taushetspliktregler som gjelder, og iallfall kan det være vanskelig for det norske forvaltningsorgan å vite i hvilken utstrekning mottakerorganet har taushetsplikt. Og selv om det utenlandske organ har taushetsplikt, vil det være umulig for det norske organ å kontrollere om denne faktisk overholdes. Man bør derfor ikke basere seg på at de rettslige problemer som informasjonsutveksling med utlandet skaper, kan løses ved en utvidende fortolkning av forvaltningsloven § 13 b nr 5.

Også om man ser bort fra det problem som er omhandlet ovenfor, er vilkårene for å kunne gi taushetsbelagte opplysninger til et annet forvaltningsorgan forholdsvis strenge. Etter § 13 b nr 5 kan man uten særskilte begrensninger gi opplysning om en persons forbindelse med organet f.eks. at han har sendt inn en søknad om tillatelse til å starte en bestemt næringsvirksomhet, og om avgjørelser som er truffet, f.eks. at den nevnte søknad er avslått. Andre opplysninger enn dette kan imidlertid bare gis dersom "det er nødvendig..for å fremme avgiverorganets oppgaver". Mottakerorganets behov er således isolert sett uten betydning. I de tilfelle hvor man - rent unntaksvis - vil anta at opplysninger kan gis til utenlandsk forvaltningsorgan etter § 13 b nr 5 vil man imidlertid neppe tolke uttrykket "nødvendig..for å fremme avgiverorganets oppgaver" så strengt at det er nødvendig for det norske organ i den konkrete sak å gi opplysningene til utlandet. Det må være tilstrekkelig at den omstendighet som gjør informasjonsutvekslingen "nødvendig" er at man for å skjøtte sine oppgaver etter norsk lovgivning, har et generelt behov for å delta i internasjonal samarbeid. Det vil videre være tilstrekkelig til å fylle nødvendighetskravet at det at man selv gir opplysninger til utenlandsk myndighet er en forutsetning for at man skal få nødvendige opplysninger fra utlandet i andre saker.

Forvaltningsloven § 13 b nr 2 inneholder i motsetning til § 13 nr 5 og nr 6 ingen angivelse av hvilke organer opplysningene gis til. I § 13 b nr 2 fastsettes at taushetsplikt etter § 13 ikke er til hinder for at "opplysningene brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for, bl.a. kan brukes i forbindelse med saksforberedelse, avgjørelse, gjennomføring av avgjørelsen, oppfølging og kontroll". Dette innebærer at i den grad det er en fordel for behandlingen av den konkrete sak i Norge at opplysningene gis til utenlandsk myndighet, kan dette gjøres. I de tilfelle hvor det ikke eksisterer noen sak hos norsk

forvaltningsorgan, er imidlertid § 13 b nr 2 ikke anvendelig. En forespørsel fra utenlandsk forvaltningsorgan om hvilke opplysninger et norsk organ har om en bestemt person, kan således ikke besvares med hjemmel i § 13 b nr 2.

Som en oppsummering kan man etter dette si at forvaltningsloven bare i begrenset grad åpner adgang til å gi informasjon til utenlandsk forvaltningsorgan. Så lenge opplysningene gis i anonymisert form, oppstår ingen problemer. Når de individualiserende kjennetegn er fjernet, kan opplysningene fritt gis med hjemmel i § 13 a nr 2. Norske taushetspliktsbestemmelser hindrer således ikke generell utveksling av erfaring. For utveksling av konkret informasjon i enkeltsaker oppstår derimot betydelige problemer. I den grad det eksisterer en aktuell sak hos et norsk forvaltningsorgan, vil antagelig forvaltningsloven § 13 b nr 2 i de fleste tilfelle gi den nødvendige hjemmel for at opplysninger kan meddeles det utenlandske forvaltningsorgan. Dersom det imidlertid ikke eksisterer noen forvaltningssak i Norge, er man henvist til bestemmelsene i § 13 b nr 5 og 13 b nr 6, og begge disse bestemmelser er som den helt klare hovedregel begrenset til informasjonsutveksling mellom norske forvaltningsorganer.

Et spesielt problem som kan oppstå er dersom det er spørsmål om å meddele til utlandet opplysninger som et forvaltningsorgan har fått fra et annet forvaltningsorgan. Dersom det organ som i første omgang ga opplysningene har fastsatt begrensninger for bruken av dem, må disse respekteres så lenge det ikke er tale om opplysninger som avgiverorganet hadde plikt til å gi. Dersom avgiverorganet hadde plikt til å gi opplysningene, eller dersom det har meddelt opplysningene uten å fastsette særskilte begrensninger, må spørsmålet om det norske mottakerorgan kan gi opplysningene videre til et utenlandsk forvaltningsorgan, løses på grunnlag av de regler om taushetsplikt som gjelder for det norske mottakerorganet.

5.3.4 Bestemmelser om taushetsplikt i spesiallovgivningen

Som nevnt ovenfor under pkt 3. gjelder forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt ikke i de tilfelle hvor særlovgivningen har egne taushetspliktsbestemmelser, jf forvaltningsloven § 13 f. Svært mange særlover har slike regler, og vanligvis er de formulert meget kortfattet. Som eksempel kan nevnes lov 14 juli 1950 nr 10 om valutaregulering § 7 tredje ledd som lyder slik:

"Det nokon i tenesta etter denne lov får vita, av opplysningar som nemnt i fyrste og andre leden, skal han tegja med så langt det motsette ikkje fylgjer av gjeremålet hans etter lova."

Et annet eksempel er lov 7 desember 1956 nr 1 om bankinspeksjonen § 7 første ledd som er formulert på denne måten:

"Inspeksjonens tjenestemenn har taushetsplikt overfor uvedkommende om det som de får kjennskap til i sitt arbeid. De må heller ikke gjøre bruk av det i ervervsvirksomhet. Taushetsplikten gjelder ikke overfor Norges Bank."

Når taushetspliktsbestemmelsene i spesiallovgivningen ikke uttrykkelig omhandler informasjonsutveksling mellom forvaltningsorganer, er det vanlig å tolke dem i samsvar med de langt mer utførlige regler i forvaltningsloven, jf ovenfor pkt 3. Dette fører til at man ved taushetspliktsbestemmelser i

spesiallovgivningen på samme måte som etter forvaltningsloven er forholdsvis sterke begrensninger for utveksling av konkret informasjon i enkelt saker.

5.3.5 Særlig om politiets og påtalemyndighetens adgang til å gi opplysninger i straffesaker

Forvaltningslovens regler om taushetsplikt gjelder ikke for straffesaker, jf forvaltningsloven § 4. Dette gjelder både for politiet og påtalemyndigheten. Heller ikke straffeprosessloven - verken den någjeldende straffeprosesslov av 1 juli 1887 nr 5 eller den nye straffeprosesslov 22 mai 1981 nr 25 - inneholder bestemmelser om taushetsplikt. Dette medfører at Riksadvokaten, som leder av påtalemyndigheten, fritt kan fastsett i hvilken grad de opplysninger som norsk politi og påtalemyndighet sitter inne med i straffesaker, kan gis videre til politi og påtalemyndighet i andre nordiske land. Nærmere regler om informasjonsutvekslingen her er gitt i avtaler mellom de nordiske land. Det er også opp til Riksadvokaten å bestemme i hvilken grad norsk politi og påtalemyndighet kan gi opplysninger direkte til fagetatene i de andre nordiske land dersom dette skulle være aktuelt.

5.4 Sverige

I Sverige är offentlighetsprincipen inskriven i tryckfrihetsförordningen (TF), som är en av grundlagarna. Offentlighetsprincipen innebär bl.a. att en allmän handling, dvs. en handling som förvaras hos en myndighet och enligt särskilda regler kan anses inkommen dit eller upprättad där, skall vara tillgänglig för envar, både svenska medborgare och utlänningar. TF anger i vilka fall rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas, och närmare föreskrifter om detta finns i sekretesslagen. Sekretessen innebär att de uppgifter som är hemliga inte får röjas, vare sig muntligen eller genom utlämnande av den handling som innehåller uppgiften. Sekretessen gäller i princip också mot andra myndigheter.

Sekretessen hindrar dock inte att uppgifter i vissa fall lämnas till andra myndigheter, om uppgifterna behövs där för särskilt angivna ändamål. Dessutom gäller för informationsutbytet mellan olika myndigheter en s.k. generalklausul. Denna innebär att man skall göra en avvägning mellan intresset av att uppgiften lämnas ut och intresset av att den sekretesskyddas. Om det förra intresset väger över får sekretessen vika. Generalklausulen är dock inte tillämplig på vissa uppgifter som rör enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Hit räknas dock inte uppgifter på skatteområdet.

En tillämpning av generalklausulen förutsätter i och för sig inte någon uttrycklig begäran från en annan myndighet. Också på eget initiativ kan en myndighet lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet, t.ex. genom en anmälan om brott.

Sekretessregler som skyddar en enskild gäller inte i förhållande till den enskilde själv, och sekretessskyddet kan i övrigt helt eller delvis efterges av honom. Om det är motiverat med hänsyn till behandlingen av en sjuk person, kan dock uppgift om hans hälsotillstånd hemlighållas för honom.

Sekretessen gentemot utländska myndigheter regleras i 1 kap. 3 § tredje stycket sekretesslagen. Lagrummet har följande lydelse:

Uppgift för vilken sekretess gäller enligt denna lag får inte röjas för utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation annat än om utlämnande sker i enlighet med särskild föreskrift i lag eller förordning eller om uppgiften i motsvarande fall skulle få utlämnas till svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart, att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten eller mellanfolkliga organisationen

Motiven till denna bestämmelse redovisas i prop. 1981/82:186 s. 57 f. Departementschefen anför där följande:

Sekretess innebär enligt 1 kap. 1–3 §§ SekrL förbud att lämna uppgifter till såväl enskilda som myndigheter. Med enskilda förstås därvid i princip alla – svenska och utländska – fysiska och juridiska personer av privaträttslig art. Med myndigheter avses svenska myndigheter jämte de svenska beslutande statliga och kommunala församlingarna och de privaträttsliga subjekt som jämställs med myndigheter enligt 1 kap. 8 § SekrL.

Någon särskild regel om sekretess gentemot utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer har inte tagits upp i sekretesslagen (jfr dock 9 kap. 3 § SekrL). Enligt vad föredragande statsrådet uttalade i propositionen med förslag till sekretesslag m.m. framstod föreskrifter om utbyte av hemliga uppgifter mellan svenska och utländska myndigheter knappast som ändamålsenliga med den begränsade reglering av sekretessen mellan myndigheter som föreslogs (prop. 1979/80:2, del A, s. 122).

Sekretesslagen får därför anses innebära att uppgifter får lämnas till en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation i huvudsak på samma sätt som tidigare, dvs. enligt samma grunder som gäller för utbytet av uppgifter mellan svenska myndigheter.

Det betyder att en svensk myndighet – fränsett de fall där någon lag eller förordning reglerar uppgiftslämnandet – skall göra en diskretionär prövning av en utländsk myndighets begäran att få ta del av uppgifter som finns hos den svenska myndigheten. På prövningen inverkar en rad omständigheter, bl.a. vilka relationer Sverige har till det land det gäller och vilka relationer som finns mellan den svenska och den utländska myndigheten. Är omständigheterna sådana att den svenska myndigheten i princip anser sig böra bistå den utländska myndigheten, är det tydligt att den svenska myndigheten måste se till att de intressen som bär upp sekretesslagstiftningen inte sätts åsido. Det får alltså inte förekomma att en svensk myndighet lämnar ut hemliga uppgifter till en utländsk myndighet i strid med vad sekretesslagen föreskriver för svenska förhållanden.

Det har visat sig att avsaknaden av regler i sekretesslagen om förhållandet mellan svenska och utländska myndigheter har vållat vissa svårigheter. Bl.a. har det lett till att missuppfattningen att ordet myndighet i sekretesslagen avser också utländska myndigheter, vilket inte är fallet. Jag anser därför att det är önskvärt att lagen förtydligas på denna punkt. Enligt min mening finns det dock inte behov av med någon mera utförlig reglering av det slag som gäller förhållandet mellan svenska myndigheter inbördes.

En regel om sekretess gentemot utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer bör ha till utgångspunkt att en uppgift för vilken sekretess gäller enligt sekretesslagen inte får röjas för ett sådant organ. Från denna regel bör föreskrivas undantag för det fall sådant uppgiftslämnande har reglerats särskilt i lag eller förordning. Jag kan här påminna om att exempelvis de socialförsäkringskonventioner som Sverige har ingått med främmande länder innehåller åtagande att lämna uppgifter i olika hänseenden. Eftersom konventionernas bestämmelser genom förordning har införlivats med svensk rätt innefattas dessa bestämmelser av nyssnämnda undantag.

Uppgift bör dessutom få lämnas i sådana fall då uppgiftslämnandet får anses förenligt med svenska intressen. Vid bedömningen av vad som är svenska intressen får då beaktas bl.a. Sveriges intresse av internationellt samarbete med organet i fråga. Jag vill här understryka att det naturligtvis inte får förekomma att hemliga uppgifter lämnas till en

utländsk myndighet, om en svensk myndighet i motsvarande läge inte skulle ha fått uppgifterna med hänsyn till sekretesslagens bestämmelser.

Ett annat förhållande som naturligtvis måste tas med i bedömningen är det intresse som sekretessen skall skydda. Härvid bör observeras att bestämmelserna inte bara gäller till skydd för svenska fysiska eller juridiska personer utan också skyddar utländska medborgare och företag. Det kan alltså inträffa att utlämnande av vissa uppgifter till en utländsk myndighet hindras av att sekretess gäller till förmån för t.ex. ett utländskt företag.

Den prövning som sålunda skall göras av frågan om utlämnande av uppgifter till en utländsk myndighet e.d. är förenligt med svenska intressen måste anses vara av sådan karaktär att den bör ankomma endast på myndigheter. Prövningen bör alltså inte få göras av en enskild offentlig funktionär annat än om han enligt arbetsordning e.d. är den som beslutar på myndighetens vägnar i sådant fall. Vid behov bör naturligtvis samråd ske med utrikesdepartementet (jfr 10 kap. 8 § regeringsformen).

Det skall tilläggas att lagrådet vid sin granskning av förslaget framhöll att den uppgiftslämnande myndigheten också skulle beakta hur stora utsikterna till bevarad sekretess är i den stat som den utländska myndigheten tillhör.

Frågan om sekretesshinder vid informationsutbyte mellan myndigheter har behandlats av en arbetsgrupp inom brottsförebyggande rådet (BRÅ). Arbetsgruppen har i en PM (BRÅ PM 1982:6) föreslagit bl.a. en särskild lag om uppgiftslämnande mellan myndigheter i brottsbekämpande syfte. Förutom vissa följdändringar till denna lag har föreslagits en särskild förordning om lagens tillämpning på skatteområdet.

Den av BRÅ föreslagna regleringen utgör i stor utsträckning ett förtydligande och en komplettering av den ovan nämnda generalklausulen, i första hand vad gäller uppgiftslämnande på eget initiativ. De föreslagna reglerna är konstruerade på olika sätt beroende på om det är fråga om brott inom den uppgiftslämnande myndighetens eget ansvarsområde, brott inom någon annan myndighets ansvarsområde eller brott av annat slag.

BRÅ föreslår att en myndighet i princip skall vara skyldig att lämna uppgifter som framkommit i myndighetens verksamhet till polis eller åklagare, om uppgifterna innebär att det skäligen kan antas att ett brott har begåtts inom myndighetens ansvarsområde. Undantag från denna regel får göras, om det är fråga om brott av lindrig beskaffenhet, om brottsutredning och lagföring med hänsyn till omständigheterna av andra skäl inte framstår som påkallade eller om det av något annat skäl är uppenbart att uppgifterna inte behöver lämnas.

BRÅ föreslår vidare att en myndighet utan hinder av sekretess får lämna uppgifter som framkommit i dess verksamhet till annan myndighet, om uppgifterna innebär att det skäligen kan antas att ett brott har begåtts inom den andra myndighetens ansvarsområde. Uppgifterna får också lämnas till polis eller åklagare. Förutsättningen för att uppgifterna skall få lämnas är att det för brottet är föreskrivet fängelse och att brottet inte är av lindrig beskaffenhet.

Vid sidan av dessa regler om uppgiftslämnande vid redan begångna brott föreslår BRÅ också en bestämmelse som syftar till att hindra förestående brott. Bestämmelsen avser sådana brottsliga gärningar som medför allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande ekonomiska skadeverkningar.

BRÅ:s förslag har remissbehandlats och avsikten är att en proposition i huvudsaklig överensstämmelse med förslaget skall läggas fram.

6 Behovet av samnordiska åtgärder mot ekonomisk brottslighet

6.1 Allmänt

Expertgruppen har inriktat sitt arbete på en inventering av olika områden där det kan finnas behov av nordiskt samarbete och en diskussion om riktlinjer för en samverkan. En detaljerad analys av tänkbara åtgärder har däremot ansetts falla utanför expertgruppens mandat.

De nordiska länderna har tagit sig an problemen med den ekonomiska brottsligheten från något olika utgångspunkter. Dessutom har de insatser som gjorts skett vid skilda tidpunkter. I Danmark startade t.ex. redan på 1950-talet en debatt om vissa missförhållanden inom bostadssektorn som så småningom ledde till ändrad lagstiftning på detta område. Därefter uppmärksammades i mitten av 1960-talet att det togs ut ockerliknande räntor inom avbetalningshandeln. Vid en undersökning av dessa förhållanden kom det fram att en särskild typ av förmögenhetsbrottslighet hade utvecklats av vissa perioder med ekonomiska fackkunskaper. Med stöd av finansiärer som själva höll sig i bakgrunden (bagmænd), utnyttjade de systematiskt luckor i lagstiftningen och de brister som fanns i fråga om myndigheternas resurser att ingripa mot ekonomiska brott av komplicerad natur. För att komma till rätta med detta tillskapades år 1973 det s.k. bagmandspolitiet (SØ K) och under de närmast följande två åren genomfördes också vissa ändringar i lagstiftningen. Bl.a. infördes regler som medförde att omsättningen av vissa dokument – t.ex. pantbrev – underkastades en skärpt kontroll, och dessutom skedde vissa materiella ändringar i fråga om ocker- och bedrägeribrotten.

Med de danska åtgärderna kan jämföras situationen i Finland, där man först under det senaste året har försökt ta ett samlat grepp för att lösa problemen. I det finska reformarbetet har man å andra sidan haft möjlighet att ta hänsyn till den utveckling som skett under senare tid och bl.a. har man särskilt beaktat arbets- och miljöbrott som en form av ekonomisk brottslighet.

Att man i de olika länderna har satt in åtgärderna vid skilda tidpunkter och från något skiftande infallsvinklar utgör självfallet inte något hinder för ett nordiskt samarbete i dessa frågor. Tvärtom kan ett utbyte av informationer och synpunkter bli mera givande om man i de olika länderna har erfarenheter som avviker från varandra.

Det som kanske är mest utmärkande för den ekonomiska brottsligheten är att den anstränger myndigheternas utredningsresurser på ett förut okänt sätt. Det är också främst bevis- och utredningssvårigheter som man på olika håll har försökt bemästra genom nya organisatoriska grepp och lagändringar. Dessa

lagändringar har endast i begränsad utsträckning avsett den materiella straffrätten. Erfarenheten har visat att den ekonomiska brottsligheten i sina enskildheter består av traditionella brott som är straffbara redan enligt gällande rätt. De främsta svårigheterna ligger i att på spanings- och utredningsstadiet få fram den kärna av traditionell brottslighet som kan dölja sig bakom utstuderade förklådnader i form av civilrättsligt komplicerade handlingsmönster. Utredningssvårigheterna accentueras när det är fråga om transaktioner med internationella förgreningar. Av denna anledning är det särskilt angeläget att myndigheter i olika länder hjälper varandra med informationer och annat stöd i efterforskningen. För de nordiska länderna är det därför en naturlig strävan att utveckla ett samarbete som i största möjliga utsträckning underlättar myndigheternas utredningsverksamhet.

Myndigheterna har att utföra sina uppgifter i ett kärvt ekonomiskt klimat, och bl.a. av denna anledning har de ökade utredningssvårigheterna inte alltid kunnat avhjälpas med tillräckliga förstärkningar av de personella resurserna. Detta har lett till längre handläggningstider och växande balanser hos myndigheter och domstolar, och i samtliga nordiska länder har de utdragna processerna i mål om ekonomisk brottslighet upplevts som ett allvarligt problem. För att komma till rätta med detta har man övervägt olika åtgärder i processuellt hänseende. En annan linje har varit att genom preventiva insatser minska möjligheterna att begå ekonomiska brott. Till den senare typen av åtgärder kan räknas vissa ändringar i bl.a. civil- och skatterättslig lagstiftning samt förbättrade administrativa kontrollrutiner. Även regler om näringsförbud och konkurskarantän kan anses höra till denna kategori.

Både det som görs för att främja lagföringen för brott och för att skärpa den samhälleliga kontrollen över medborgarna berör vitala värden i ett rättssamhälle. Således måste kravet på ökad effektivitet hos rättsmaskineriet vägas mot hänsynen till den enskilde medborgarens personliga integritet. Denna avvägning är inte ovanlig vid rättspolitiska överväganden, men enligt expertgruppens uppfattning kan den vara särskilt besvärlig att göra när man skall bemästra de svårigheter som hör samman med den ekonomiska brottsligheten. Kontrollåtgärderna kan beröra ett stort antal människor, som får finna sig i att deras personliga och ekonomiska förhållanden kartläggs genom undersökningar hos många olika myndigheter. Det kan också bli fråga om att – bl.a. genom etiska normer – försöka sanera vissa avarter inom affärslivet, vilket kan uppfattas som inskränkande på den ekonomiska friheten etc.

De nu antydda åtgärderna kan ses som exempel på att den ekonomiska brottsligheten kan kräva insatser som har långtgående verkningar på relationerna mellan myndigheter och medborgare. Enligt expertgruppens mening är det därför angeläget att de nordiska länderna eftersträvar en gemensam grundsyn i dessa frågor. Detta är viktigt inte minst för att undvika störningar vid utvecklingen av det nordiska myndighetssamarbete som har berörts ovan. Att det finns en gemensam nordisk grundsyn kan också bidra till en bättre förståelse i de enskilda länderna för de åtgärder som företas på det nationella planet.

6.2 Forskning

Några forskningsinsatser som belyser ekonomisk kriminalitet ur ett nordiskt perspektiv har ännu inte gjorts.

Den på nationellt plan bedrivna forskningen befinner sig f.n. i ett stadium där intresset koncentrerats på att undersöka formerna för och omfattningen av den ekonomiska brottsligheten. Stor möda har också lagts ner på att definiera begreppet som sådant.

Frågan huruvida ett nordiskt samarbete behövs kan i princip inte besvaras enbart med ledning av uppgifter om den ekonomiska brottslighetens omfattning i olika länder. Den typen av information har därför inte så stort värde för gruppens arbete.

Även om expertgruppens uppgift således inte kan lösas genom att omfattningen av olika brott kartläggs, kan emellertid sådana mätningar ge vissa indikationer om effekten av nationella åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. Att man i ett land har lyckats bemästra en viss typ av brottslighet bättre än i andra länder kan således ge anledning att närmare undersöka orsakerna till detta. En sådan undersökning behöver inte leda till slutsatsen att problemen kan lösas genom enhetlig lagstiftning, men den kan ändå vara värdefull som underlag för nationella åtgärder. Upprepade mätningar av det här slaget kan dessutom användas för en utvärdering av företagna åtgärder. Således kan den vara intressant att om några år jämföra förhållandena före och efter de insatser som f.n. förbereds i olika länder.

Expertgruppen har diskuterat möjligheten att få till stånd ett konkret forskningsprojekt. De projekt som övervägts har emellertid efter en samlad bedömning av kostnader, tidsåtgång och inriktning inte lämpligen ansetts böra utföras inom ramen för gruppens uppdrag.

Expertgruppen vill emellertid peka på behovet av en komparativ undersökning av regler som inverkar på förutsättningarna för den ekonomiska brottsligheten. En sådan undersökning kan avse t.ex. civil- och straffrättslig lagstiftning och vara inriktad på att få fram olikheter mellan nationella regler som kan förklara skillnader i brottsfrekvens.

6.3 Utbildning

Utredningar och processer om ekonomisk brottslighet tar ofta en avsevärd tid i anspråk. I allmänhet är utredningsmaterialet mycket omfattande, och behandlingen av det kräver ofta särskilda kunskaper hos funktionärerna i rättssystemet. Dessa förhållanden har i flera av de nordiska länderna lett till en besvärande arbetssituation hos myndigheter och domstolar. Till en del har man försökt kompensera detta genom resursförstärkningar.

Den ökade belastningen på myndigheter och domstolar kan emellertid inte omedelbart uppvägas genom personalförstärkningar. De särskilda kunskapskraven i denna form av verksamhet gör det nödvändigt att också utbilda den personal som rekryteras. Det blir då fråga om att komplettera den grundläggande utbildningen inom olika fackområden med kurser, som på grund av den speciella inriktningen till största delen får ordnas i myndigheternas egen regi. Tidsåtgången för utbildning och övrig inskolning kan vara betydande. Som exempel kan nämnas att man i Sverige har beräknat att det kan ta närmare två

är innan en EKO-utredare (polis) är i full verksamhet med sina nya arbetsuppgifter, räknat från tiden för beslutet att inrätta tjänsten.

På nationellt plan sker i viss utsträckning en samordning av utbildningen för olika personalkategorier. Det kan t.ex. gälla kurser i bokföring och skatterätt. Utbildning av det här slaget är mestadels inriktad på tillämpningen av nationella regler, och kunskapsinnehållet i sig torde därför inte ha så stort intresse utanför landets gränser. Däremot kan det vara värdefullt för dem som i olika länder anordnar sådana här kurser att jämföra uppläggning och inriktning av dessa, bl.a. i fråga om vilka personalkategorier som ges tillträde till utbildningen, vilken kunskapsnivå som åsyftas etc.

Vid sidan av sådana ämnen som är nationellt begränsade finns det vissa utbildningsområden som kan vara av gemensamt nordiskt intresse. Expertgruppen vill här främst peka på dataområdet, som med säkerhet kommer att kräva fortsatta utbildningsinsatser i samtliga nordiska länder. Redan det förhållandet att företagets bokföring nu i allt större utsträckning är databaserad medför att datakunskaper är nödvändiga i kontroll- och utredningsverksamheten. I många fall är datorer också ett värdefullt hjälpmedel i denna verksamhet. Härtill kommer att åtgärder mot databrottslighet givetvis förutsätter vissa datakunskaper hos bl.a. utredarna.

I viss utsträckning sker redan nu i olika länder datautbildning av personal hos myndigheter som berörs av ekonomisk brottslighet. Denna utbildning på det nationella planet kommer sannolikt att öka i omfattning. I anslutning till denna utveckling kan det i flera hänseenden vara fördelaktigt med ett nordiskt samarbete. Om utbildningen av instruktörer på dataområdet sker i gemensam regi kan den sannolikt göras mera kvalificerad. Då kan t.ex. utomnordisk expertis anlitas för en kostnad som delas mellan länderna. En gemensam utbildning av instruktörer kan också ge tillfälle till erfarenhetsutbyte om utvecklingen i de nordiska länderna och till diskussioner om bl.a. vilken kunskapsnivå instruktörernas egen undervisning bör syfta till.

Förutom genom särskilt anordnad utbildning kan en spridning av värdefulla kunskaper också ske som ett resultat av ett utbyte av tjänstemän mellan de olika länderna. Ett ökat nordiskt tjänstemannautbyte mellan myndigheter med utredande uppgifter kan vara ett sätt att ge nya impulser åt den operativa verksamheten. Uppläggningsen av kontrollaktioner på t.ex. skatteområdet kan skilja sig från ett land till ett annat. Att en tid arbeta med sådana frågor i ett annat nordiskt land kan därför bredda kunskaperna hos skatterevisorer m.fl. Dessa kan sedan vidarebefordra sina kunskaper till nytta för det egna landets tjänstemän. Ett tjänstemannautbyte av det här slaget kan dessutom bidra till att undanröja en del oklarheter om räckvidden av kontrollbefogenheterna i olika länder. Bland de praktiskt verkliga skattefunktionärerna synes det f.n. råda en viss osäkerhet på denna punkt.

Ett utbyte av tjänstemän som sysslar med frågor om ekonomisk brottslighet kan således vara fördelaktigt i flera avseenden. Enligt expertgruppens uppfattning finns det därför anledning att göra en prioritering som siktar till en sådan utväxling. Huruvida ett ökat utbyte av det här slaget är praktiskt genomförbart är dock en fråga som får lösas i samråd med berörda myndigheter.

6.4 Myndighetssamarbete

Expertgruppens enkät till olika myndigheter i de nordiska länderna om samarbetet mot den ekonomiska brottsligheten har visat att de nu tillämpade samarbetsrutinerna fungerar i allt väsentligt tillfredsställande. Några förslag om radikala ändringar av samarbetet har inte framställts.

Det stora flertalet myndigheter är således i stort sett nöjda med den nuvarande situationen. Samtidigt är man emellertid på många håll positiv till att kontakterna över gränserna utvecklas ytterligare. Som skäl för detta har åberopats bl.a. att det kan öka effektiviteten i kampen mot ekonomisk kriminalitet, skapa större förståelse för och kunskap om varandras arbetsuppgifter samt förhindra dubbelarbete.

Förslagen om förändringar i samarbetet går i olika riktningar. Från en del håll framförs önskemål om en mera formaliserad informationsutväxling mellan myndigheter inom olika fackområden. Andra vill däremot ha en utveckling av de informella kontakterna, gärna i form av ett generellt erfarenhetsutbyte vid återkommande tillfällen.

En annan skiljelinje i enkätsvaren utgör frågan på vilken nivå samarbetet bör ske. Här förespråkar de centrala myndigheterna i allmänhet att kontakterna i vart fall skall etableras genom dem. Myndigheterna på lägre nivå är däremot i några fall positiva till operativa direktkontakter.

Enligt expertgruppens mening är det vid en bedömning av hur samarbetet bör ske lämpligt att skilja mellan samarbete med motsvarande fackmyndighet i ett annat land och samarbete mellan myndigheter med olika kompetensområden.

De nordiska avtal som ingåtts om myndighetssamarbete bygger alla på principen att samarbetet skall ske mellan myndigheter inom samma fackområde. Avtalen på skatte- och tullområdena förutsätter också att samarbetet skall äga rum på central nivå. Enligt samarbetsavtalen mellan de nordiska ländernas polis- och åklagarmyndigheter kan däremot samarbetet många gånger ske på lokal nivå.

Expertgruppen vill framhålla att det i princip inte bör vara så att myndighetssamarbetet skall ske antingen på central eller lokal nivå. Det finns en rad kombinationer av centralt och lokalt samarbete. Man kan också tänka sig samarbete på regional nivå. Ett exempel på ett kombinerat centralt och lokalt samarbete är att kontakten i det enskilda fallet etableras via de centrala organen, medan det fortsatta samarbetet äger rum på lokal nivå. En annan variant är att kontakten etableras lokalt, men att de lokala organen genast rapporterar till den centrala myndigheten.

Huruvida samarbetet bör vara lokalt eller centralt kan också variera från en typ av ärenden till en annan. Vidare kan det ha betydelse vilken form av informationsutväxling det gäller. T.ex. ökar behovet av direkta kontakter på lokal nivå ju mera brådskande ett ärende är.

När det gäller samarbete över gränserna mellan myndigheter inom samma fackområde talar enligt expertgruppens mening övervägande skäl för att det nordiska myndighetssamarbetet i huvudsak bör ske på central nivå. Härigenom kan utväxlingen av skriftliga upplysningar ske under enhetliga former, vilket bidrar till att missförstånd undviks. Ett samarbete mellan de centrala

myndigheterna ger vidare möjligheter att hos dem samla erfarenheter av olika slag, som sedan kan spridas till lägre myndigheter. Det skapar också förutsättningar för personliga kontakter, som kan underlätta ett smidigt samarbete.

En annan aspekt är att centralmyndigheterna i allmänhet har det övergripande ansvaret för vad som sker inom deras resp. områden. Tillsynsfunktionen gentemot lägre myndigheter motiverar att den centrala myndigheten hålls informerad om de kontakter som tas med myndigheter i andra länder. Särskilt på skatteområdet kan detta vara viktigt, eftersom de olika länderna kan ha konkurrerande beskattningsanspråk. Frågor som rör tolkningen av dubbelbeskattningsavtal bör därför i allmänhet handläggas i samråd med de centrala skattemyndigheterna.

Att samarbetet i huvudsak bör ske på central nivå hindrar inte att operativa direktkontakter mellan lägre myndigheter i vissa fall kan vara motiverade. Det viktigaste området för sådana kontakter torde i och för sig vara det lokala samarbetet mellan olika myndigheter i gränsregionerna. Av enkätsvaren framgår emellertid att direktkontakter mellan lokala myndigheter i olika länder också förekommer i andra sammanhang. I dessa fall är det ofta fråga om kontakter som har etablerats via de centrala myndigheterna, som då också har sanktionerat att det fortsatta samarbetet sker på lokal nivå. Denna ordning har i allmänhet ansetts tillgodose det samarbetsbehov som föreligger.

För kontakter mellan myndigheter med samma kompetensområde finns i de flesta fall dessutom fastlagda rutiner, och i allmänhet medför informationsutbytet inte heller några sekretessproblem som inte kan bemästras.

När det gäller tvärfackliga myndighetskontakter blir bilden något annorlunda. Samarbetet mellan olika fackmyndigheter på det nationella planet torde visserligen fungera i stort sett tillfredsställande, men vid tvärfackliga kontakter över gränserna kan kommunikationsvägarna bli tämligen långa. Vanligen etablerar t.ex. en lokal polismyndighet kontakt genom sin egen centralmyndighet, och därifrån går vägen till den slutliga adressaten via det andra landets centrala polismyndighet och centralmyndigheten på det aktuella fackområdet. Att det kan dröja innan den begärda upplysningen kommer fram den här vägen behöver i och för sig bara ha marginell betydelse i en långdragen utredning om ekonomisk brottslighet. Fäster man avseende vid tidsvinster är det emellertid uppenbart att man i ett fall som detta har mer än vanligt att vinna på en direktkontakt. Tvärfackliga kontakter över gränserna mellan myndigheter på lägre nivå kan dock stöta på svårigheter av andra slag. Förvaltningsstrukturen i de nordiska länderna är inte enhetlig, och därför kan man riskera att inte nå kontakt med rätt myndighet. Vidare kan sekretessproblem blockera samarbetet.

Dessa svårigheter skall i och för sig inte överdrivas, eftersom det också finns exempel på ett väl fungerande tvärfackligt samarbete på lägre nivå. Framför allt i regioner där täta kontakter över gränserna förekommer har det efter hand utvecklats sådana relationer att samarbetet kan ske direkt mellan myndigheter med olika kompetensområden. Även i dessa fall är det dock i allmänhet fråga om kontakter som en gång har etablerats under de centrala myndigheternas överinseende. Man har härigenom undgått de nyss beskrivna initialsvårigheterna vid tvärfackliga direktkontakter på lägre nivå.

Detta talar för att även det tvärfackliga samarbetet i princip bör knytas till de

centrala myndigheterna. Frågan är då om det går att finna nya former för ett sådant samarbete på central nivå.

I svaren på expertgruppens enkät har från norsk sida (Riksadvokaten och Tolldirektoratet) föreslagits att man, såvitt gäller generellt erfarenhetsutbyte, etablerar kontakt över gränserna mellan nationella samsarbetsorgan på central nivå. Ett sådant organ har nyligen bildats i Norge. I Sverige finns en motsvarighet i det centrala samverkansorganet mot ekonomisk brottslighet. Även i Finland har lagts fram förslag om en fastare samverkan mellan olika myndigheter som berörs av den ekonomiska brottsligheten. För Danmarks vidkommande har det inte etablerats något nationellt samverkansorgan, eftersom insatserna mot den ekonomiska kriminaliteten koordineras av den högsta åklagarmyndigheten (rigsadvokaten och justitsministeriet). Statsadvokaturen för særlig økonomisk kriminalitet (SØK) är således i sig en särskild myndighet och inte något samverkansorgan. SØK har dock ett löpande informellt samarbete med t.ex. de centrala skatte- och tullmyndigheterna.

Expertgruppen anser det värdefullt att idén om ett samarbete mellan de nämnda koordinerande myndigheterna och samverkansorganen förverkligas. Ett sådant samarbete kan såsom föreslagits från norsk sida inledningsvis ha karaktären av ett generellt erfarenhetsutbyte, vilket som ett första resultat kan ge värdefulla personliga kontakter. Dessa kan underlätta det tvärfackliga operativa samarbetet över gränserna. En annan fördel med ett sådant samarbete är att det ger tillfälle att på central nivå analysera de sekretessproblem som kan uppkomma vid tvärfackligt informationsutbyte. Om det visar sig föreligga ett varaktigt behov av samarbete på regional eller lokal nivå i vissa frågor kan det centralt inledda samarbetet delegeras till samsarbetsorgan på denna nivå. Naturligtvis kan man också tänka sig geografiska avgränsningar av det tvärfackliga samarbetet på lägre nivå.

Eftersom nationella samverkansorgan ännu inte har bildats i alla länder, är det för tidigt att precisera de närmare formerna för ett samarbete av det nu skisserade slaget. Detta är emellertid en uppgift som samverkansgrupperna så småningom bör kunna lösa på egen hand.

Efter dessa allmänna överväganden skall i det följande diskuteras vissa förslag om konkreta åtgärder som har framställts bl.a. i samband med enkäten. Expertgruppen har ansett det lämpligt att därvid försöka analysera samarbetet i olika skeden från generellt erfarenhetsutbyte till verkställighet.

6.4.1 Generellt erfarenhetsutbyte

Vad expertgruppen ovan anför om värdet av ett samarbete mellan nationella samverkansorgan innebär att det kan skapas nya kontaktytor för generellt erfarenhetsutbyte. Av redogörelsen i avsnitt 4 för det nuvarande myndighets-samarbetet framgår att det finns en rad andra kanaler för samarbete av detta slag, företrädesvis genom återkommande möten på chefsnivå. Det har i enkätsvaren framställts vissa önskemål om ytterligare möjligheter till generellt erfarenhetsutbyte, men enligt expertgruppens uppfattning finns det f.n. inte anledning att vidta särskilda åtgärder i detta syfte. Det får i stället antas att föreliggande behov i princip kan tillgodoses inom ramen för gällande rutiner. Kontakter mellan samverkansorganen kan bidra till en önskvärd utveckling.

6.4.2 Spaning

Polisens spaning mot ekonomisk brottslighet kräver delvis andra metoder än dem som traditionellt tillämpats. Spaningen innebär ofta att en kartläggning sker av den person, organisation eller det företag som kan misstänkas för ekonomisk brottslighet. Det behövs då uppgifter från andra myndigheter om beskattning, inbetalning av sociala avgifter, import- exportaffärer, valutatransaktioner etc. Ibland kan man först med ledning av dessa uppgifter konkretisera misstankar om ekonomiska brott. Att det rör sig om för polisen delvis nya arbetsmetoder ställer vissa krav på förändringar när det gäller samarbetet med andra myndigheter. Eftersom det är fråga om ett samarbete som ibland får ske utan att polisen kan göra bruk av sådana utredningsbefogenheter som bygger på konkreta brottsmisstankar, kan det uppstå problem av olika slag. Särskilt när det gäller tillämpningen av sekretessbestämmelser kan avsaknaden av fasta samarbetsrutiner skapa osäkerhet.

I några enkätsvar har framhållits behovet av regelbunden (automatisk) utväxling av informationer på vissa områden. En sådan kontinuerlig rapportering sker redan i viss utsträckning. T.ex. får SÖK automatiskt uppgift om att ett dokument s giltighet har underkänts eller satts i fråga vid tinglysningen. Från den svenska tullen går kontinuerligt vissa uppgifter om exporten till skattemyndigheterna. Enligt det nordiska avtalet om handräckning i skatteärenden sker automatiskt ett omfattande utbyte av inkomstuppgifter etc.

Expertgruppen vill med dessa exempel peka på möjligheten att i samband med en formaliserad utväxling av informationer mellan olika myndigheter ta ställning till hur sekretessfrågorna skall hanteras. Expertgruppen anser att samarbetet på spaningsstadiet kan utvecklas genom en kartläggning av sådana uppgifter som kan bli föremål för ett formaliserat informationsutbyte. Detta gäller samarbetet både på det nationella och det nordiska planet.

6.4.3 Förundersökning och annan utredning

Genom tilläggsavtalet år 1976 till det nordiska avtalet om handräckning i skatteärenden infördes möjlighet för skatterevisorer m.fl. att delta i utredning av skatteärende i annat nordiskt land. Så som har framgått av redogörelsen för skattemyndigheternas samarbete (avsnitt 4.3) har denna möjlighet i vissa fall stött på hinder genom att skattskyldiga ifrågasatt närvaron av utländska skatterevisorer. Den oklarhet som rått i frågan huruvida de nationella reglerna till alla delar täckt avtalet på denna punkt, torde dock komma att undanröjas genom den lagändring som föreslagits i Norge (jfr. 4.3).

Inom Europarådet och OECD behandlas f.n. utformningen av en internationell konvention om ömsesidigt bistånd i skattefrågor, och möjligheten att utföra s.k. simultana revisioner är en av de samsarbetsformer som diskuteras i detta sammanhang. Ett visst kontrollsamarbete mellan de nordiska skattemyndigheterna kan i princip ske redan inom ramen för gällande regler, och en samordning har ägt rum vid kontroll av vissa multinationella företag. Enligt expertgruppens mening bör man eftersträva en utveckling av detta samarbete så att simultana revisioner kan bli ett återkommande inslag i de nordiska ländernas skattekontroll.

På förundersökningsstadiet kan ett utvidgat nordiskt samarbete i vissa fall vara motiverat när utredningen avser förhållanden med anknytning till tredje

land. Här kan finnas vissa hinder, t.ex. kan informationerna från tredje land vara lämnade med förbehåll rörande dess användning. Vissa effektivitetsvinster bör emellertid kunna uppnås om de nordiska polismyndigheterna samarbetar på ett generellt plan i frågor om internationell rättshjälp.

6.4.4 Rättegång

De utdragna processerna i mål om ekonomisk brottslighet uppfattas som ett allvarligt problem i samtliga nordiska länder. I Danmark utreds frågan om ett bättre utnyttjande av domstolarnas resurser bl.a. av retsplejerådet och av justitsministeriets udvalg vedrørende bekæmpelse af økonomisk kriminalitet. I Sverige utreds liknande frågor av kommissionen mot ekonomisk brottslighet och i Finland har justitiekansleradjointens arbetsgrupp föreslagit att domstolsbehandlingen i vissa mål skall göras skyndsam. I Norge har man försökt avlasta domstolarna bl.a. genom en lagändring som begränsar fullföljdsrätten när klagomålet avser underrättens bevisprövning i skuldfrågan, och i Sverige har rättegångsutredningen i uppdrag att försöka minska kostnaderna för rättsväsendet och höja effektiviteten i rättskipningen, bl.a. beträffande överrättsprocessen.

Rättegångsförfarandet är således en fråga som f.n. tilldrar sig stort intresse i de nordiska länderna. Expertgruppen anser det naturligt att man i de olika länderna försöker dra nytt av varandras arbete på detta område. Detta kan bl.a. ske genom kontakter mellan de utredningar som pågår, men det kan också finnas anledning att längre fram jämföra utfallet av de reformer som genomförs. De processuella problemen i samband med den ekonomiska brottsligheten är därför både i nuläget och på längre sikt en fråga av gemensamt nordiskt intresse.

6.4.5 Verkställighet

Verkställigheten av domar och beslut i brottmål har sedan länge varit föremål för nordiskt samarbete, och enligt expertgruppens mening täcker den nuvarande regleringen de behov som föreligger.

När det gäller verkställighetsfrågorna på skatteområdet har det påtalats att det finns ett behov av ökade informella kontakter, särskilt beträffande ärenden som avser säkerställande av betalning för fordran på skatt, s.k. betalningssäkring. Expertgruppen har tidigare framhållit att utredningar om ekonomisk brottslighet ofta är så utdragna att de tidsvinster som kan göras genom nordiska direktkontakter mellan myndigheter på lägre nivå får en marginell betydelse. Detta gäller emellertid inte beträffande processuella åtgärder som syftar till att säkerställa verkställigheten av ett kommande beslut. Här kan i stället snabbheten i förfarandet vara av avgörande betydelse. I den mån de nuvarande rutinerna orsakar förseningar finns det därför anledning att överväga vilka ändringar som kan vara motiverade.

6.5 Lagstiftningssamarbete

Av redogörelsen för de nordiska ländernas nationella insatser mot ekonomisk brottslighet (avsnitt 3) framgår att det f.n. pågår en omfattande utrednings-

verksamhet som avser åtgärder mot ekonomisk brottslighet. Intensiteten i utredningsarbetet växlar mellan länderna, och reformarbetet befinner sig tidsmässigt i olika skeden. Det är därför svårt att f.n. överblicka behovet av gemensam lagstiftning på olika områden, och expertgruppen har heller inte sett som sin uppgift att närmare analysera detta. Eftersom man i de olika länderna försöker angripa i princip samma problem, är det emellertid naturligt att anta, att vissa frågor lämpar sig för gemensamma lösningar.

Expertgruppen inskränker sig här till att peka på att regler om näringsförbud eller konkurskarantän har stor aktualitet i Finland, Norge och Sverige. I Danmark är frågan under utredning. Eftersom man strävar efter en ökad integration av det nordiska näringslivet, kan det vid en senare tidpunkt finnas anledning att överväga huruvida näringsförbuden bör vara nationellt begränsade, så som är fallet enligt nu gällande regler. Avser man i stället att ge näringsförbuden nordisk räckvidd, kan det krävas att reglerna i olika länder samordnas. Här bör dock erinras om att det norska förslaget till ny konkurslov sannolikt kommer att medföra en väsentlig uppmjukning av reglerna om konkurskarantän (jfr. avsnitt 3.4.5.1).

6.6 Sekretessfrågor

Informationsutbytet över gränserna mellan olika myndigheter som berörs av den ekonomiska brottsligheten är i viss utsträckning reglerat genom avtal. Dessa avtal innehåller då också bestämmelser om vad som gäller i sekreteshänseende. Avtalen på skatte- och tullområdena anger tämligen utförligt när uppgifter får och skall lämnas.

Det myndighetssamarbete som sker utanför de avtalsreglerade områdena präglas däremot av en betydande osäkerhet när det gäller tillämpningen av olika sekretessbestämmelser. Vid samarbete över gränserna uppkommer frågan, huruvida de regler som används vid informationsutbyte inom ett land är tillämpliga också vid kontakter med utländska myndigheter. Huvudregeln synes vara att så inte är fallet. I Sverige har detta uttryckligen slagits fast genom en särskild bestämmelse i sekretesslagen, och i andra nordiska länder synes man tolka de interna reglerna på motsvarande sätt. Således anses t.ex. de bestämmelser i den norska förvaltningsloven som medger att sekretessbelagd information i vissa fall lämnas ut till andra myndigheter i princip vara tillämpliga endast på interna norska förhållanden. I de undantagsfall då det kan vara aktuellt att lämna ut hemliga upplysningar till utländska myndigheter får göras delvis andra överväganden än de som sker vid informationsutbyte på det nationella planet. Bl.a. får beaktas att upplysningarna kanske inte omfattas av tystnadsplikt hos den utländska myndigheten. Detta förhållande nämns också från dansk sida som en anledning till återhållsamhet vid informationsutbyte över gränserna. För övrigt synes dock de interna danska riktlinjerna tillämpas analogt i dessa fall.

Ett annat problem i sammanhanget är det för vissa fall uppställda kravet att uppgiftslämnandet skall gagna den egna myndighetens verksamhet, varmed normalt förstås handläggningen av ett konkret ärende. Detta krav kan ibland hindra ett informationsutbyte. I en del situationer kan emellertid det förhållandet att myndigheten allmänt sett har nytta av att delta i ett internationellt samarbete medföra att uppgiften får lämnas ut.

Frågan vad som händer med uppgiften hos den mottagande myndigheten är således en osäkerhetsfaktor vid tillämpningen. Redan på det nationella planet är sekretessreglerna svåra att överblicka, och när en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet i ett annat land kan det vara näst intill omöjligt att förutse vem som kan få tillgång till den. Detta medför naturligt nog en viss försiktighet vid kontakterna med utländska myndigheter. Praktiskt försöker man ibland att lösa problemen med förbehåll om hur uppgifterna får användas. Sådana förbehåll kan emellertid begränsa uppgifternas användbarhet redan hos den mottagande myndigheten, och det är inte heller säkert att de innebär någon fullständig garanti mot att uppgifterna vidarebefordras eller offentliggörs, om frågan ställs på sin spets.

Expertgruppen skall enligt sitt mandat överväga om de nationella sekretessreglerna kan inrättas så, att de inte hindrar det myndighetssamarbete som behövs för att bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Så som nyss har konstaterats är de nationella sekretessbestämmelserna i princip inte utformade med tanke på myndighetssamarbete över gränserna. Reglerna uppvisar vidare sådana olikheter från land till land, att det ter sig realistiskt att eftersträva en samordning av dem. Expertgruppen anser därför att de problem som föreligger på nationellt plan i fråga om sekretessreglernas tillämpning bör lösas av varje land för sig.

När det gäller de olika myndigheternas nordiska samarbete utanför de i dag avtalsreglerade områdena bör problemen lösas på basis av en närmare utredning om de gemensamma behoven av informationsutbyte. Om dessa kartläggs bör man kunna enas om principerna för informationsutbytet i dessa fall. Det bör då också klargöras i vilken utsträckning förbehåll om användningssättet skall vara bindande. Kan man nå fram till en nordisk överenskomst i dessa frågor bör en lagteknisk anpassning av de nationella reglerna inte möta så stora svårigheter.

6.7 Frågan om ett särskilt organ för nordiskt samarbete mot ekonomisk brottslighet

Den ekonomiska brottsligheten berör en rad olika rättsområden. De motåtgärder som aktualiseras är av många skilda slag: ändrade materiella regler, regler för myndighetsutövning, straffregler, resursfrågor, utbildning av befattningshavare och forskning. Samarbete mellan olika myndigheter är av stor betydelse och bör förbättras så långt möjligt. Samarbetet måste också ske över gränserna, eftersom internordisk ekonomisk brottslighet förekommer.

Redan nu sker i betydande omfattning samarbete mellan olika myndigheter som berörs av den ekonomiska brottsligheten. På vissa områden torde detta samarbete också kunna förbättras, om vissa legala hinder undanröjs.

I gruppens mandat ingår att överväga i vilken utsträckning samarbetet bör ske inom bestående organ eller om ett nytt nordiskt organ bör skapas.

Vid bedömningen av denna fråga finns en rad faktorer att beakta. Sålunda gäller att ekobrottsligheten f.n. i flera av länderna är föremål för stort intresse i den politiska debatten och att krafttag krävs. I Sverige och Finland har föreslagits eller föreslås särskilda åtgärdsprogram. Lagstiftning enligt förslagen har ännu inte hunnit ske. Myndighetsresurserna ökas på vissa håll. Nationella

samverkansgrupper mellan myndigheter har funnits i Sverige ett par år och har i dagarna bildats i Norge. En finsk motsvarighet till dessa grupper kan väntas inom kort. I Danmark finns eller planeras f.n. inte något sådant samverkansorgan, men insatsen gentemot den ekonomiska kriminaliteten koordineras av den högsta åklagarmyndigheten (rigsadvokaten och justitsministeriet). Beträffande Sverige gäller vidare att den nu arbetande EKO-kommissionen kommer att upphöra vid årsskiftet men att något nytt organ torde komma i dess ställe. Gruppen har framhållit värdet av att de nationella samverkansorganen etablerar kontakter men att formerna härför får bestämmas av organen själva.

Mot den angivna bakgrunden är det svårt att i nuläget ta ställning till om det nordiska samarbetet mot ekonomisk brottslighet bör ske inom befintliga organ eller om ett nytt organ bör skapas. Klart är att inte något av de existerande nordiska samarbetsorganen är väl anpassat att ta sig an alla frågor som kan bli aktuella. Ett organ för lagstiftningssamarbete täcker således inte hela fältet, och det samarbete som förekommer på det operativa planet är uppdelat på olika fackområden. Det är också för tidigt att säga något om hur de av expertgruppen förordade kontakterna mellan nationella samverkansorgan kommer att utvecklas.

Med hänsyn till bl.a. den i olika länder pågående utredningsverksamheten finns det enligt expertgruppens uppfattning anledning att räkna med behov av ett fortsatt nordiskt samarbete på det aktuella området. Ett eventuellt samarbetsbehov kan som nyss antytts knappast helt tillgodoses inom något enda av de befintliga samarbetsorganen. Man blir då tvungen att splittra upp frågorna på olika samarbetsorgan. Detta medför att den samlade problemställningen inte blir behandlad i något enskilt organ. När man skiljer dem från det övergripande sammanhanget kan det vara svårt att värdera frågornas reella betydelse, och detta kan medföra att de inom resp. fackorgan ges en annan prioritet än den som rätteligen tillkommer dem.

Det finns således vissa skäl som talar för att lösningen med ett särskilt nordiskt samarbetsorgan kunde vara lämpligast. Å andra sidan kan värdet av ett sådant organ inte bedömas innan man har klart för sig vilket behov som finns av det, vilka uppgifter det skall ha, hur det skall organiseras och vilken ställning det skall ha i förhållande till andra samarbetsorgan. För att besvara dessa frågor bör man ha ytterligare underlag, som t.ex. kan fås genom en analys av remissvaren på expertgruppens rapport.

Sammanfattningsvis anser expertgruppen att svaret på den nu diskuterade frågan bör anstå. Först när de befintliga samarbetsorganen har getts tillfälle att komma med synpunkter och man har haft möjlighet att under ytterligare någon tid följa utvecklingen i de olika länderna finns det förutsättningar för ett klart ställningstagande.

Expertgruppen finner att det bör ske en uppföljning av denna sak. Om detta anses vara ett lämpligt arrangemang, är expertgruppen beredd att svara för en sådan uppföljning och senare, förslagsvis hösten 1984, återkomma med ett ställningstagande i frågan om ett särskilt organ för nordiskt samarbete mot ekonomisk brottslighet.

7 Expertgruppens förslag

Expertgruppen har i sina överväganden redovisat uppfattningen att de nordiska länderna bör eftersträva ett utvidgat samarbete för att bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Ett sådant samarbete kan avse forskning och vissa utbildningsfrågor.

Behovet av samnordisk lagstiftning är på grund av det reformarbete som pågår i de olika länderna svårt att överblicka f.n., men på sikt kan det finnas anledning att söka gemensamma lösningar på vissa frågor.

Expertgruppen föreslår i fråga om samarbetet mellan de myndigheter som berörs av den ekonomiska brottsligheten att det etableras kontakt mellan de centrala samverkansgrupper som finns eller håller på att bildas i de nordiska länderna. Det föreslås vidare vissa åtgärder som syftar till att effektivisera och underlätta myndigheternas arbete i olika skeden av den brottsbekämpande verksamheten.

Sekretessproblemen vid myndighetssamarbetet bör enligt expertgruppens förslag lösas efter två linjer. I fråga om myndighetssamarbetet på det nationella planet, som i sekretesshänseende följer andra regler än samarbetet över gränserna, bör det ankomma på de enskilda länderna att var för sig vidta lämpliga åtgärder. De sekretessproblem som uppkommer vid myndigheternas nordiska samarbete bör man däremot försöka lösa gemensamt. Denna fråga föreslås bli föremål för ytterligare utredning.

Expertgruppen har beträffande samarbetsfrågornas handläggning på det nordiska planet konstaterat att de existerande samarbetsorganen inte är anpassade speciellt till ämnesområdet ekonomisk brottslighet. Ett slutligt ställningstagande till frågan, huruvida ett särskilt samarbetsorgan bör tillskapas, bör emellertid enligt vad expertgruppen föreslår anstå tills vidare.

Bilaga

Expertgruppens enkät om samarbete mellan olika myndigheter som berörs av den ekonomiska brottsligheten

Den enkätundersökning som redovisas i det följande har i varje enskilt land ombesörjts av det landets representanter i expertgruppen. Till grund för de nationella enkäterna har legat en gemensam missivskrivelse med en redogörelse för expertgruppens uppdrag m.m. Urvalet av frågor och myndigheter har också skett centralt inom expertgruppen.

Urvalet av myndigheter

Enligt expertgruppens beslut har följande myndigheter tillfrågats.

- Polis
- Åklagare
- Skattemyndigheter
- Indrivningsmyndigheter
- Tullmyndigheter
- Valutamyndigheter
- Arbetsmarknadsmyndigheter

Dessutom har enkäten tillställts de myndigheter som i resp. land har den centrala tillsynsfunktionen i fråga om

- Bankväsendet
- Försäkringsväsendet
- Konsumentskyddet
- Lagstiftningen mot konkurrensbegränsande åtgärder

Urvalet av frågor

Expertgruppen har enats om att ställa följande frågor till de berörda myndigheterna.

1. Med vilka andra myndigheter förekommer kontakter i frågor som berör ekonomisk brottslighet (inom landet eller på det nordiska planet)? Försök att ange myndigheterna i ordningsföljd efter kontakternas omfattning.
2. På vilka vägar sker kontakterna med myndigheter i andra nordiska länder, via de centrala myndigheterna eller genom direktkontakter på lägre nivå? Vilka för- och nackdelar ser Ni med de rutiner som tillämpas här?

3. Finns det regler, riktlinjer eller rutiner för delar av det samarbete som sker? Täcker dessa regler/riktlinjer/rutiner samarbetsbehovet?
4. Finns det inom myndigheten rutiner för handläggningen av kontakter med andra myndigheter?
5. I vilken utsträckning sker ett informellt informationsutbyte?
6. Är det något speciellt slag av upplysningar eller bistånd som myndigheten inte har resurser för att ge andra myndigheter?
7. Finns det sekretessregler som hindrar att myndigheten lämnar ut uppgifter, spontant eller på begäran av andra myndigheter?
8. I vilken utsträckning förekommer det att otillräckliga resurser eller sekretesshinder åberopas av andra myndigheter som skäl för att inte tillgodose den egna myndighetens önskemål om information?
9. Försök att ange vilka för- eller nackdelar som enligt Er mening är förknippade med ett utökat samarbete med andra myndigheter. Ange också gärna med vilka myndigheter ett utvidgat samarbete skulle vara positivt. Om Ni finner det motiverat med ett ökat samarbete med myndigheter i andra nordiska länder, anser Ni då att detta samarbete bör ske centralt eller genom kontakter på lägre nivå?

Missivskrivelse till enkäten

De nationella frågeformulären har åtföljts av en gemensam skrivelse i vilken expertgruppens uppdrag och medlemmar har presenterats. I missivskrivelsen har till ledning för de myndigheter som utsetts att besvara enkäten använts Europarådets definition av begreppet ekonomisk brottslighet (jfr avsnitt 2 i rapporten).

Danmark

Oversigt over svar på høringen fra Nordisk Ministerråds ekspertgruppe vedrørende økonomisk kriminalitet.

Justitsministeriet har indhentet udtalelser fra arbejdsministeriet, industriministeriet, ministeriet for skatter og afgifter, rigsadvokaten, rigspolitichefen, politidirektøren i København og foreningen af politimestre i Danmark.

Industriministeriet har til brug for sin besvarelse indhentet udtalelser fra Danmarks Nationalbank, tilsynet med banker og sparekasser, forsikringstilsynet, monopoltilsynet og forbrugerombudsmanden.

Ministeriet for skatter og afgifter har til brug for sin besvarelse indhentet en udtalelse fra statsskattedirektoratet og fra direktoratet for toldvæsenet.

Sammenfattende er det den almindelige opfattelse hos høringsinstanser, at samarbejdet mellem myndighederne imellem og med myndigheder i andre nordiske lande vedrørende bekæmpelsen af økonomisk kriminalitet fungerer fuldt tilfredsstillende.

Formidlingen af konkrete oplysninger udgør naturligvis en central del af samarbejdet, men man tillægger også den almindelige udveksling af erfaringer meget stor betydning.

Hverken ressourcemæssige hensyn eller gældende regler vedrørende tavshedspligt vanskeliggør efter de danske høringsmyndigheders opfattelse et effektivt samarbejde. De former, hvorunder samarbejdet foregår, er præget af fleksibilitet, og de eksisterende rutiner opfattes generelt som velfungerende.

På baggrund af det velfungerende samarbejde fremkommer der i høringsvarene ikke noget ønske om forandringer, og der ses heller ikke på nuværende tidspunkt at kunne påvises noget behov for en udvidelse eller styrkelse af samarbejdet.

Den følgende oversigt over de svar, der er modtaget fra de hørte myndigheder, er udarbejdet med udgangspunkt i spørgeskemaets enkelte punkter.

1. De hørte myndigheder tager regelmæssigt kontakt med danske og tilsvarende nordiske myndigheder, som erfaringsmæssigt er i besiddelse af oplysninger til støtte for en undersøgelse.

Indenfor justitsvæsenet finder der en bred kontakt sted til andre myndigheder. For så vidt angår kontakten til andre nordiske lande foregår denna i alle tilfælde gennem det pågældende lands politi og anklagemyndighed.

Skatte- og toldmyndighederne henvender sig ligeledes regelmæssigt til andre myndigheder. I forhold til de andre nordiske lande finder et samarbejde med sideordnede myndigheder sted inden for rammerne af de nordiske aftaler om bistand i skatte- og toldsager.

2. I det omfang der rettes henvendelse til myndigheder i et andet nordisk land, tages der i almindelighed kontakt med den tilsvarende centrale myndighed i dette land. Det anses for mest hensigtsmæssigt at lade den tilsvarende centrale myndighed forestå en evt. videre indhentning af oplysninger. En mere uformel kontakt på lokalt plan foretrækkes i særlige tilfælde navnlig ud fra effektivitetshensyn.

Inden for justitsvæsenet rettes forespørgsler til det pågældende lands justitsmyndigheder, der i givet fald tager kontakt med civile myndigheder, i det omfang forespørgslen gør det nødvendigt. Valget af den nærmere fremgangsmåde, herunder spørgsmålet om, på hvilket niveau en evt. henvendelse skal foregå, har bl.a. sammenhæng med forespørgslens karakter. Drejer det sig om principielle spørgsmål, rettes henvendelsen til den centrale myndighed. Kravet til at opnå et hurtigt svar kan dog føre til, at der tages kontakt på det lokale plan. Det bør samtidig fremhæves, at en væsentlig del af samarbejdet mellem landene foregår gennem det internationale politisamarbejde, Interpol. Ved visse retsadmønstre i verserende sager tages kontakt med den lokale politimyndighed. Undertiden benyttes en uformel kontakt til at fastslå, hvorledes den pågældende henvendelse bør foregå.

Det samarbejde, der foregår inden for rammerne af den nordiske aftale om bistand i told- og skattesager, sker centralt. De danske skatte- og toldmyndigheder anser en sådan centralisering som en fordel, idet man herved bl.a. har større mulighed for at koordinere informationsudvekslingen og gøre oplysningerne lettere tilgængelige for modtageren. Desuden sikres en vis ensartethed i forespørgsler og besvarelser af bistandsanmodninger.

3. For så vidt angår forholdet til myndigheder i andre nordiske lande eksisterer der forholdsvis faste retningslinier, for hvorledes et samarbejde mellem myndighederne skal foregå.

Inden for justitsvæsenet kan der særligt peges på samarbejdsreglerne for nordiske politimyndigheder, der er gengivet i rigspolitichefens kundgørelse B nr. 36 af 5. maj 1982.

Det nordiske samarbejde inden for skatte- og afgiftsområdet er reguleret ved bekendtgørelse nr. 49 af 28. maj 1973 "nordisk aftale af 9. november 1972 om bistand i skattesager", bekendtgørelse nr. 4 af 19. januar 1978 af tillægsaftale af 21. juli 1976 samt tillægsaftale af 11. juni 1981.

Der er tillige indgået dobbeltbeskatningsoverenskomster mellem Danmark og de andre nordiske lande, som giver visse retningslinier for det fællesnordiske samarbejde. Disse overenskomster afløses inden længe af "Fælles nordisk dobbeltbeskatningsoverenskomst", som er undertegnet, men endnu ikke ratificeret af alle nordiske lande.

Herudover er der i henhold til artikel 20 i den nordiske aftale af 9. november

1972 indgået en overenskomst om udvidet bistand i skattesager, og en overenskomst om opkrævning af skat. Begge er trådt i kraft den 22. oktober 1982.

Artiklerne 5 og 6 i Nordisk toldaftale og 5 og 7 i den Nordiske bistandsaftale giver nærmere retningslinier for samarbejdet indenfor toldområdet.

Der er almindelig enighed blandt de hørte myndigheder om, at den eksisterende regulering giver en tilfredsstillende ramme for samarbejdet.

4. Gennem praksis er der hos de fleste myndigheder skabt visse procedurer vedrørende kontakt til andre myndigheder. Inden for enkelte myndigheder er der etableret en særlig afdeling med henblik på at formidle myndighedens kontakt udadtil. Dette gælder f.eks. inden for skatteområdet.

For så vidt angår forholdet til myndigheder i andre nordiske lande har de under 3 omtalte retningslinier i vidt omfang fastlagt samarbejdsproceduren.

5. Der finder i et vist omfang en uformel udveksling af erfaringer sted mellem myndighedernes personale i forbindelse med fællesnordiske møder og kursusvirksomhed.

For så vidt angår konkrete oplysninger giver høringsmyndighederne udtryk for, at de etablerede formelle procedurer er tilstrækkelige til at imødekomme det eksisterende behov for informationsudveksling. I særlige tilfælde finder der en uformel udveksling af oplysninger sted sideløbende med den udveksling, der foregår ad de officielle kanaler. I disse tilfælde er baggrunden i almindelighed kravet til hurtig ekspedition.

6. Ressourcemæssige hensyn indgår efter høringssvarene ikke i vurderingen af hvorvidt bestemte oplysninger kan videregives eller en bestemt bistand ydes.

Indenfor justitsvæsenet har man ikke kunnet pege på konkrete tilfælde, hvor man ikke har kunnet formidle de begærede oplysninger på grund af manglende ressourcer. Man vil dog ikke helt udelukke, at der vil kunne forekomme anmodninger om oplysninger eller bistand, som man af ressourcemæssige grunde ikke ser sig i stand til at imødekomme.

Skattemyndighederne har oplyst, at der i enkelte tilfælde kan forekomme så omfangsrige anmodninger, at man ser sig nødsaget til efter indhentet godkendelse fra det forespørgende land at begrænse anmodningen til i første omgang kun at omfatte stikprøvevis udtagne oplysninger.

7. Myndighedernes adgang til af egen drift eller på begæring at videregive oplysninger begrænses af reglerne om tavshedspligt. Disse reglers rækkevidde varierer i nogen grad fra område til område. Der henvises nærmere til betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, bilag 11, der vedlægges.

Udvekslingen af oplysninger mellem de nordiske politimyndigheder foregår forholdsvis frit. En sædvanlig forudsætning for, at politiet videregiver oplysninger til andre myndigheder, er en rimelig interesse hos disse myndigheder i de pågældende oplysninger. Ved afgørelsen af, om oplysninger kan videregives, er det ligeledes af betydning, hvorvidt den forespørgende myndighed selv er forpligtet af tavshedspligtsregler. Vedrørende oplysninger

registreret i det centrale kriminalregister er der i justitsministeriets cirkulære nr. 147 af 30. august 1978 givet særlige regler for, hvornår disse kan videregives til andre myndigheder, herunder nordiske myndigheder.

Inden for skatte- og toldområdet er der i øvrigt henvist til de særlige regler i artiklerne 6 og 11 i den nordiske bistandsaftale og i artikel 8 i den nordiske toldaftale.

8. De hørte myndigheder har ikke anført eksempler på tilfælde, hvor andre nordiske myndigheder helt eller delvis har afslået at imødekomme en begæring om udlevering af oplysninger under henvisning til ressourcebetragtninger eller ud fra tavshedspligtshensyn.

9. Høringsinstanserne giver udtryk for, at det eksisterende nordiske samarbejde vedrørende bekæmpelse af økonomisk kriminalitet fungerer tilfredsstillende, og at der ikke kan peges på behov for en udvidelse.

Finland

Finlands svar på expertgruppens spørgsmål

Enkäten skickades i Finland till följande myndigheter och inrättningar

Skattestyrelsen/vissa länsskatteverk
Centralkriminalpolisen
Justitiekanslersämbetet/den högsta åklagarmyndigheten
Justitieministeriet/utsökningsärendena
Tullstyrelsen
Arbetskraftsministeriet
Social- och hälsovårdsministeriet/försäkringsavdelningen
Finlands Bank
Finlands Fackförbunds Centralorganisation
Metallarbetarförbundet
Bankinspektionen
Finska Försäkringsbolagens Centralförbund/försäkringsärendena
Konsumentombudsmannen
Konkurrensombudsmannen
Finlands Bankförening/bankärendena

Följande har inte levererat svar: arbetskraftsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, Finlands Fackförbunds Centralorganisation.

I det följande en resumé över de avgivna svaren.

Fråga 1. Samarbetsmyndigheterna

Skattestyrelsen Samarbetsmyndigheterna vid skattekontrollen, skattebrottsundersökningen:
I Finland: Polisen, tullen, åklagarmyndigheterna, handelsregistermyndigheterna, Finlands Bank, bilregistercentralen, utvecklingsfonden, arbetskraftsmyndigheterna
I Norden: skattemyndigheterna, polisen, tullen
Samarbetsmyndigheter vid indrivning av skatter:
I Finland: de exekutiva myndigheterna, polisen, tullen
I Norden: motsvarande centrala ämbetsverk.

Centralkriminalpolisen *I Finland:* andra polismyndigheter, skattemyndigheter på central och lokal nivå, statens revisionsverk, justitiekanslersämbetet (och åklagarna på lokal nivå), tullmyndigheter på central och lokal nivå. Dessutom olika ministerier och styrelser, Finlands bank (inkl. sedeltryckeriet) osv.
I Norden: rikspolisstyrelsen och lokala polismyndigheter i Sverige, Kriminalpolitisen i Köpenhamn.

<i>Justitiekanslers- ämbetet</i>	De högsta åklagarmyndigheterna i Norden. Gemensamma förhandlingstillfällen med 1–2 års mellanrum. Då har också ärenden, som gäller ekonomiska brott behandlats ur åklagarens synvinkel.
<i>Tullstyrelsen</i>	<i>I Finland:</i> polisen, skattemyndigheterna, Finlands Bank, licensverket. <i>I Norden:</i> tullmyndigheterna, polisen, Interpol
<i>Finlands Bank</i>	<i>I Finland:</i> polisen åklagarmyndigheterna, tullen, skattemyndigheterna <i>I Norden:</i> ingen kontakt med myndigheterna.
<i>Bankinspektionen</i>	<i>I Finland:</i> sparbanksinspektionen, andelsbanksinspektionen, polisen, skattemyndigheterna, Finlands Bank <i>I Norden:</i> motsvarande bankinspektioner.
<i>Finska Försäkringsbolagens Centralförbund</i>	<i>I Finland:</i> justitiekanslersämbetet, justitieministeriet, polisen. <i>I Norden:</i> inga kontakter med myndigheterna.
<i>Konsumentombudsmannen</i>	<i>I Finland:</i> näringsstyrelsen, medicinalstyrelsen, polisen, tullen, åklagarmyndigheterna, statens tekniska forskningscentral. <i>I Norden:</i> konsumentmyndigheterna.
<i>Konkurrensombudsmannen</i>	<i>I Finland och Norden:</i> konkurrensmyndigheterna samt pris- och konsumentmyndigheterna.
<i>Finlands Bankförening</i>	<i>I Finland:</i> Finlands Bank, justitie- och verkställande myndigheterna, polisen, skattemyndigheterna, tullen.

Fråga 2. Kontaktsätt

<i>Skattestyrelsen</i>	På centralämbetsnivå. Vad beträffar skattebrottsärendena har man kommit överens med Sverige om direkta kontakter på lokal nivå, i undersökning av påbörjat mål.
<i>Centralkriminalpolisen</i>	De nordiska kontakterna sker normalt via Interpol/Helsingfors (Centralkriminalpolisen) till Interpol/Stockholm/Oslo/Köpenhamn och vice versa. Enligt gällande praxis utgör finska polisdistrikt vid gränserna till Norge och Sverige samt på Åland undantag från denna regel. Fördelarna med att använda Interpol/Helsingfors som kontaktkanal är förutom språkkunskapen att handräckningens legitimitet blir kontrollerad, den centrala polismyndigheten kan registrera ärendena och den vet också vilka andra finska myndigheter som skall kontaktas. Flaskhalsen i systemet är personalbristen vid Interpol/Helsingfors, som sköter handräckningsärenden inte bara för polisen utan också för andra myndigheter, t.ex.

<i>Justitiekanslers- ämbetet</i>	åklagare. För att undvika tidsutdräkt behövs personalförstärkning vid Interpol/Helsingfors.
<i>Tullstyrelsen</i>	De nordiska ländernas samarbetsavtal gör det möjligt att hemställa om åtal direkt till åklagare i annat land än där brottet har begåtts. Förfarandet fungerar bra.
<i>Finlands Bank</i>	Kontakt genom de centrala myndigheterna. Bra, men i någon mån långsam.
<i>Bankinspektionen</i>	För utredning av brott tar Finlands Bank inte direkt kontakt med myndigheter i annat land. Kontakten med andra länder sker alltid genom polisen eller annan vederbörande myndighet i Finland.
<i>Finska Försäkringsbolagens Centralförbund</i>	Direkt kontakt med bankinspektionsmyndigheterna i de övriga nordiska länderna.
<i>Konsumentombudsmannen</i>	Inga direkta kontakter med myndigheterna i de övriga nordiska länderna. Då det gäller brott, tar försäkringsbolagen kontakt med polisen i Finland, som sköter om kontakten med de övriga nordiska länderna. Försäkringsbolagens dataregister borde utvecklas för ett vidare och effektivare samarbete.
<i>Konkurrensombudsmannen</i>	Direkta kontakter med konsumentmyndigheterna i de övriga nordiska länderna. Fungerar bra.
<i>Finlands Bankförening</i>	De centrala myndigheterna sköter om kontakten.
	Kontakterna med de övriga nordiska länderna genom Finlands Centrala myndigheter t.ex. centralkriminalpolisen, skattestyrelsen osv. Bankerna har möjlighet att använda sig av gemensamma bankorganisationer i Norden för att få kontakt med myndigheterna i de olika nordiska länderna.

Fråga 3. Regler för, rutiner i, verksamhetsform för samarbetet

<i>Skattestyrelsen</i>	Handräckningsavtal mellan de nordiska länderna. Mellan Finland och Sverige har det bildats en permanent samarbetsgrupp för skattekontroll. Bestämmelserna i Finlands interna skattelagstiftning angående skyldigheten att lämna uppgifter utgör ett visst hinder för ett effektivt samarbete. Handräckningsavtalet fungerar väl också vid skatteindrivningen.
<i>Centralkriminalpolisen</i>	Inrikesministeriet, som sköter polisärendena i Finland, har givit ut anvisningar om nordiskt polissamarbete som till innehållet är nästan identiska med de svenska FAP 061–1 och 061–2. Rent allmänt är de finska polismyn-

	digheterna mycket nöjda med sina nordiska kontakter och något förslag om att ändra nu gällande rutiner finns inte.
<i>Justitiekanslers-ämbetet</i>	Se fråga 2 ovan. Det finns inga skäl att ändra på regleringen av samarbetet.
<i>Tullstyrelsen</i>	Förordning om polisens, tullens och gränsbevakningsväsendets samarbete. Överenskommelse mellan de nordiska länderna om ömsesidigt bistånd i tullärenden. Speciellt borde man utveckla polisens, tullens och skattemyndigheternas samarbete (även i Norden).
<i>Finlands Bank</i>	Samarbetet har inte reglerats genom författningar. Med tullen finns samarbetsrutiner. Finlands Bank har rätt att få handräckning av myndigheterna. Finlands Bank har en vidsträckt rätt att få uppgifter.
<i>Bankinspektionen</i>	Bankinspektionsmyndigheterna i Norden har ett gemensamt möte två gånger i året. I övrigt kontakt per telefon eller brev.
<i>Finska Försäkringsbolagens Centralförbund</i>	Förbundet har tillsatt en brottslighetskommitté för försäkringsbolagen, i kommittén är även polisen representerad. Kommittén har en kontaktperson i varje försäkringsbolag. Det finns också en gemensam utbildningskommitté för polisen och försäkringsbranschen. Samarbetet är bra och tillräckligt.
<i>Konsumentombudsmannen</i>	Samarbetet med andra myndigheter, som behandlar konsumentfrågor. Konsumentombudsmannen har rätt att få handräckning av andra myndigheter. Det finns nordiska multilaterala avtal, vilka gäller samarbete. Det finns en ämbetsmannakommitté, som underlyder ministerrådet, kommittén behandlar konsumentfrågor. Talrika arbetsgrupper, forskningsprojekt, seminarier. Det inhemska och det nordiska samarbetet är tillfredsställande.
<i>Konkurrensombudsmannen</i>	Inga regler. I någon mån verksamhetsformer, som har utformats i praxis.
<i>Finlands Bankförening</i>	Inga regler. Bankbrottskommittéer där polisen är representerad. Det nordiska samarbetet är inte organiserat.

Fråga 4. Samarbetsrutinerna

<i>Skattestyrelsen</i>	En permanent, riksomfattande arbetsgrupp har inrättats för polisen och skattemyndigheterna. Dessutom finns det en motsvarande, lokal arbetsgrupp i varje län.
<i>Centralkriminalpolisen</i>	År 1982 inrättades arbetsgrupper polisen/skattemyndigheterna på riksplanet och på länsnivå. Samarbetet mellan polisen, tullen och gränsbevakningen regleras av

en förordning från år 1978.

Representanter för banker och polis ingår sedan ca 20 år i en s.k. bankbrottsarbetsgrupp. Polisen och försäkringsbolagen har en motsvarande grupp.

På det internationella planet ordnas EKO-konferenser med poliser från de nordiska länderna och vidare arrangerar Interpol "Symposiums on International Fraud and Economic Crimes".

<i>Justitiekanslers-ämbetet</i>	Inofficiella.
<i>Tullstyrelsen</i>	Samarbetsrutinerna fungerar bra.
<i>Finlands Bank</i>	Med tullen bestående rutiner. I brottsundersökningen rutin med polisen och åklagarmyndigheterna.
<i>Bankinspektionen</i>	Se fråga 3. Vid behov möten med polisen och Finlands Bank.
<i>Finska Försäkringsbolagens Centralförbund</i>	Se fråga 3. I vissa bolag finns det försäkringsdetektiver, vilka samarbetar med polisen.
<i>Konsumentombudsmannen</i>	Med vissa myndigheter har man kommit överens om en kontaktperson. Inofficiella kontakter.
<i>Konkurrensombudsmannen</i>	Man har inte kommit överens om några egentliga rutiner.
<i>Finlands Bankförening</i>	Se fråga 3. Bankbranschens organisationer utomlands. Bankernas interna kontakter.

Fråga 5. Inofficiellt utbyte av uppgifter

Det var svårt att definiera inofficiellt utbyte av uppgifter och att avgränsa det från officiellt informationsutbyte. Personliga kontakter och informationsutbyte sker inom de gränser sekretesskyldigheten tillåter.

Fråga 6. De problem personalbristen förorsakar vid utbyte av uppgifter

Personalbristen har i allmänhet inte utgjort hinder för lämnande av uppgifter till annan myndighet. Finlands Bank och Finlands Bankförening konstaterade att man numera i någon mån besvarar myndigheternas bankförfrågningar långsammare, beroende på otillräckliga personalresurser. Bankerna har ingen speciell personal för detta ändamål. Man borde utreda ersättningsfrågorna för de utgifter som bankerna förorsakats p.g.a. svar på bank- och kontoförfrågningar.

Centralkriminalpolisen anser att polisens, beskattarens, tullens, revisionsverkets och handelsregistrens m.fl. resurser är helt otillräckliga för ett ändamålsenligt samarbete. Det påpekas vidare att förlorad tid är försvunnen sanning i en brottmålsförundersökning.

Fråga 7. Sekretessreglerna

<i>Skattestyrelsen</i>	Beskattningslagen 132 §. På begäran får närmast polisen uppgifter för utredning av brott (gäller inte endast skattebrott). I indrivningsärendena fungerar skatteavtalen bra.
<i>Justitiekanslers- ämbetet</i>	Inga problem.
<i>Tullstyrelsen</i>	Tullagen 67 §. Sekretessregeln försvårar i någon mån samarbetet. Regeln borde ändras så att den skulle motsvara beskattningslagen 132 §.
<i>Finlands Bank</i>	Bankhemligheten förhindrar att man ger uppgifter på eget initiativ. Man kan ge uppgifter åt myndigheterna, om dessa har en på lagen baserad rätt att få uppgifter. T.ex. polis- tull- och skattemyndigheterna har en dylik rätt.
<i>Bankinspektionen</i>	Bankinspektionslagens 17 § förhindrar i någon mån att man ger uppgifter och att man tar kontakt på eget initiativ med andra myndigheter. Ämbetet har gjort en framställning om ändring av förordningen i detta avseende.
<i>Finska För- säkringsbolagens Centralförbund</i>	Försäkringsbolagslagen 18 kap. 6 §. Tystnadsplikt om ärenden som är sekretessbelagda.
<i>Konsumentom- budsmannen</i>	För de ärenden ombudsmannen avgör, gäller som huvudregel att de är offentliga. Ombudsmannen har rätt att få uppgifter av näringsidkare. Uppgift, som innehåller affärs- eller yrkeshemlighet kan man kräva endast på vissa grunder. En sådan uppgift får ombudsmannen inte ge åt utomstående. I praktiken förorsakar sekretessen inte problem.
<i>Konkurrensom- budsmannen</i>	Förhindrar givandet av uppgifter.
<i>Finlands Bankförening</i>	Bankhemligheten förhindrar fritt givande av uppgifter. I fråga om brott lämnas uppgiften till polisen.

Fråga 8. Uppgifter av andra myndigheter, problem som grundar sig på sekretessplikten och personalbrist

<i>Skattestyrelsen</i>	Uppgifter erhålls inte t.ex. från bilregistret, licensverket, Arbetskraftsmyndigheterna, i vissa fall, bankinspektionen, i vissa fall, därför att sekretessreglerna förhindrar detta.
<i>Centralkriminal- polisen</i>	I Finland finns 256 olika paragrafer om sekretess och tystnadsplikt i olika författningar. Detta har orsakat hinder i många konkreta fall när polisen har begärt information vid förundersökning. Polisen har lyckats få ändring i

skatteseekretessen, men det behövs en totalrevidering i saken. En generalklausul efter svenskt mönster skulle hjälpa mycket i EKO-brottsbekämpningen och ha både taktisk och strategisk betydelse.

<i>Justitiekanslers- ämbetet</i>	Förekommer inte.
<i>Tullstyrelsen</i>	Inga problem i det inhemska samarbetet. I det utländska samarbetet, även i det nordiska, ställer olikheter i lagstiftningen vissa hinder för fritt utbyte av uppgifter.
<i>Finlands Bank</i>	Sekretessbestämmelserna har inte förhindrat myndigheterna att ge uppgifter.
<i>Bankinspektionen</i>	Det konstateras att p.g.a. personalbrist blir polisundersökningsprotokollen försenade (detta torde vara ett allmänt fenomen, trots att andra inte hänvisar till detta i sina svar).
<i>Finska För- säkringsbolagens Centralförbund</i>	Förekommer inte.
<i>Konsumentom- budsmannen</i>	Sekretessreglerna har inte förhindrat, personalbristen i någon mån.
<i>Konkurrensom- budsmannen</i>	I vissa fall.
<i>Finlands Bankförening</i>	Förekommer inte.

Fråga 9. Fördelar och nackdelar med och utveckling av samarbetet

<i>Skattestyrelsen</i>	Samarbetet mellan de nordiska länderna borde bli såsom samarbetet redan nu är mellan Finland och Sverige. Direkta kontakter borde möjliggöras även på lokalnivå. Trots det borde de centrala myndigheterna få uppgift om vad det i praktiken sker inom det nordiska samarbetet. Alltför fria, direkta kontakter på de lägre nivåerna (på de utförande nivåerna) kan försvåra kontrollen över helhetsituationen. Vid brottsundersökningen i praktiken borde de förberedande kontakterna med ett annat land skötas genom de centrala myndigheterna. Det finns vissa problem, som gäller verkställande av skatteindrivningen, dessa borde utredas.
<i>Centralkriminal- polisen</i>	Ett utökat samarbete behövs för att få till stånd en åtgärdsstrategi mot EKO-brottsligheten. I Finland bör det snarast möjligt tillsättas en samsarbetsgrupp eller kommitté för att fortsätta JK-adjointens arbete. På det nordiska planet kan alla länder ha mycket att vinna på lagstiftnings-samarbete.

<i>Justitiekanslers- ämbetet</i>	Samarbetet fungerer bra.
<i>Tullstyrelsen</i>	Polisens, tullens och skattemyndigheternas samarbeide borde utvecklas också på den nordiska nivån. Trots vissa nackdelar är ett koncentrerat samarbeide effektivare.
<i>Finlands Bank</i>	Det konstateras att en utveckling av samarbeidet är positivt. Man poängterar trots det att spesielt då man värderar sekretessreglerne, borde man beakta att medborgarna fortfarande skall kunna lita på att de oppgifter som de har lämnet förblir konfidentiella.
<i>Bankinspektionen</i>	Bankhemligheten förhindrer fritt utvecklande av samarbeidet.
<i>Finska Försäkringsbolagens Centralförbund</i>	För utredning av försäkringsbrotten bör samarbeidet mellom politen och försäkringsbranschen videre utvecklas. Samarbeidet mellom de sentrale myndigheterna får inte för mycket förhindra en smidig, praktisk verksamhet.
<i>Konsumentombudsmannen</i>	Samarbeidet förbättrar informationsutbyttet. Man kan förhindra dubbel arbeid gjennom ett samarbeide som sköts på rätt sätt, men ett effektivt samarbeide kräver resurser. Verkställande av utslagen borde utvecklas på nordisk nivå.
<i>Konkurrensombudsmannen</i>	Samarbeidet mellom de sentrale ämbetsverken bör utvecklas.
<i>Finlands Bankförening</i>	Man kunde effektivare svara på myndigheternas bank- och kontoförfrågningar, om förfrågningarna koncentrerades bättre. Förfrågningar som går på varandra och som gäller samma sak, är onödiga och kräver en mångdubbel arbetsmängd. Då olika myndigheter undersöker samma ärende borde dessa tillsammans komma överens om hur bank- och kontoförfrågningarna görs.

Norge

Sammenfatning av de norske myndigheters svar på ekspertgruppens spørreundersøkelse om samarbeid innenfor området økonomisk kriminalitet

1. Innledning

Ekspertgruppens spørreskjema ble i Norge sendt till

Justisdepartementet, Politiavdelingen
Riksadvokaten
Kriminalpolitisen
Oslo politikammer
Bergen politikammer
Stavanger politikammer
Trondheim politikammer
Troms politikammer

Finansdepartementet
Skattedirektoratet
Tolldirektoratet
Norges Bank, Valutaavdelingen

Kommunal- og arbeidsdepartementet, Arbeidsavdelingen

Prisdirektoratet

Bankinspeksjonen
Forsikringsrådet
Forbrukerombudet
Forbrukerrådet

Som det fremgår av listen ovenfor, ble spørreskjemaet sendt både til sentrale og lokale organer. I oversendelsesbrevet ble de sentrale høringsinstansene likevel bedt om å forelegge spørsmålene for underordnede organer som ikke var ført opp på adressatlisten, i den grad dette ble ansett nødvendig.

For ordens skyld nevnes at man i Norge ikke har noen særskilt innfordringsmyndighet. Innfordringen av direkte skatt foretas av kommunekasserer/kemner i hver enkelt kommune. Inndrivelse av merverdiavgift har skattefogdene i hvert enkelt fylke ansvaret for. Finansdepartementet er det overordnede sentrale organ. Innføring av toll og diverse særavgifter foretas av Toll- og avgiftsdirektoratet og dets underliggende organer. Dersom det er nødvendig

med tvangsmessig inndrivning av skatt eller avgift, skjer dette ved hjelp av namsmyndighetene.

De tilsendte spørsmål er besvart av samtlige høringsinstanser bortsett fra *Bankinspeksjonen* og *Troms politikammer*.

Justisdepartementet viser til uttalelsene fra departementets underliggende organer og har selv intet å tilføye.

Finansdepartementet har i tillegg til de underordnede organer som var ført opp på adressatlisten, forelagt spørreskjemaet for *Oljeskattekontoret* og *Statistisk Sentralbyrå*, som begge har gitt uttalelse.

Departementet viser til uttalelsen fra disse og til uttalelsen fra *Skattedirektoratet*. For øvrig foranlediger saken ikke ytterligere uttalelse fra departementet.

Kommunal- og arbeidsdepartementet oppgir at det spesielt er ulovlig utleie av arbeidskraft og svindel i forbindelse med lønnsgarantiordningen ved konkurs som er aktuelle former for økonomisk kriminalitet innenfor departementets sakområde. Spørsmålene er forelagt *Arbeidsdirektoratet*, som har gitt svar for så vidt gjelder utlovlig utleie av arbeidskraft. Spørsmålene fra ekspertgruppen er ikke besvart for lønnsgarantiordningen ved konkurs fordi de ikke er dekkende for det arbeidet som skjer for å forhindre denne typen økonomisk kriminalitet. Departementet har likevel visse synspunkter på behovet for nordisk samarbeid på dette feltet, og disse er gjengitt nedenfor under *spm 9*.

Forsikringsrådet har ikke selv avgitt svar, men oversendt spørreskjemaet til *Norges Forsikringsforbund*, *Skadeforebyggende kontor*. Dette har ført til at man for forsikringsselskapenes vedkommende ikke har fått noen redogjørelse for tilsynsmyndighetens syn. Forsikringsforbundet har uttalt seg generelt om de former for økonomisk kriminalitet som begås overfor selskapene. *Forsikringsrådet* har imidlertid muntlig meddelt at den kontrollvirksomhet som rådet foretar, i liten grad er innrettet på å avdekke økonomisk kriminalitet innen forsikringsselskaper. Videre har man opplyst at det foregår et nordisk samarbeid, men også dette ligger på et annet plan.

Prisdirektoratet har besvart de tilsendte spørsmål for så vidt gjelder den del av direktoratets virksomhet som angår lovgivningen mot konkurransebegrensende tiltak.

De fleste av høringsinstansene har gitt svært korte svar. Det må derfor antas at i alle fall en del av svarene er noe unyanserte.

De fleste høringsinstanser har besvart hvert enkelt spørsmål for seg. Noen har imidlertid funnet det mer hensiktsmessig å gi et generelt svar løstrevet fra spørsmålene.

Nedenfor under *pkt 2* følger en oppsummering av høringsinstansenes svar. Hvert spørsmål er oppsummert for seg. Svarene fra de høringsinstanser som valgte å gi en generell redegjørelse, er søkt fordelt på de enkelte spørsmål.

2. Oppsummering av høringsuttalelsene

Spørsmål 1 – Kontaktmyndigheter

Riksadvokaten, *Kriminalpolitisen* og de *politikamre* som er spurt, oppgir alle at de norske myndigheter de har mest kontakt med, er skattemyndighe-

tene, inndrivningsmyndighetene, valutamyndighetene og tollmyndighetene. Alle de nevnte høringsinstansene angir at de hyppigst har kontakt med skattemyndighetene. For øvrig varierer angivelsene av kontakthypighet noe. Politiet og påtalemyndigheten har også kontakt med registeringsmyndighetene, sivile domstoler og prismyndighetene.

Skattedirektoratet har oftest kontakt med toll- og avgiftsmyndighetene og valutamyndighetene.

Toll- og avgiftsdirektoratet oppgir at tollvesenet i størst utstrekning har kontakt med skattemyndighetene, politiet og Norges Bank.

Norges Bank nevner som sine nærmeste samarbeidspartnere skattemyndighetene, politiet og tollvesenet.

Arbeidsdirektoratet oppgir at man innen landet særlig har kontakt med påtalemyndigheten og skattemyndighetene.

Forbrukerrådet nevner Statens pristilsyn/kommunale nemnder, Forbrukerombudet, politiet og meglerkontrollen. Forbrukerrådet påpeker dog at man har relativt lite med andre myndigheter i spørsmålet om økonomiske forbrytelser. Problemer med å få bukt med den økonomiske kriminalitet som går ut over den alminnelige forbruker ligger etter Forbrukerrådets vurdering ikke hovedsakelig i manglende samarbeid med andre myndigheter, men dels i mangelfulle lovregler og dels i manglende generell oppfølging innenfor myndigheter hvor den økonomiske kriminalitet registreres.

På *nordisk plan* foregår samarbeidet så og si uten unntak med tilsvarende myndighet i det annet land. For *politi og påtalemyndighet* foregår kontakt både på sentralt og lokalt plan. Dette gjelder dog ikke i forhold til Finland og Island, hvor all kontakt av språklige grunner kanaliseres gjennom den sentrale politimyndighet. Når man har behov for å få opplysninger fra et annet lands fagmyndighet, fremmes anmodning om dette vanligvis gjennom det annet lands politi. En annen fremgangsmåte, som sjeldnere forekommer, er at begjæringen fremmes via den tilsvarende fagmyndighet i Norge.

For *skattemyndighetene*, *tollmyndighetene*, *valutamyndighetene*, *arbeidsmarkedsmyndighetene*, *kartellmyndighetene*, og *forbrukermyndighetene* skjer kontakten med de tilsvarende sentrale organer i de andre nordiske land. *Skattedirektoratet* opplyser at de også har hatt kontakt med andre fagetater i utlandet, men da er kontakten formidlet av vedkommende lands skattemyndighet.

Spørsmål 2 – Kontaktnivå

Som nevnt ovenfor under spørsmål 1, foregår kontakten mellom norsk *politi- og påtalemyndighet* og *politi/påtalemyndighet* i andre nordiske land både på sentralt og lokalt plan. Kontakt med finsk og islandsk *politi- og påtalemyndighet* skjer dog alltid gjennom disse lands sentrale politiorganisasjon. *Riksadvokaten* uttaler at den någjeldende ordning fungerer godt. Etter hans oppfatning er det mest fordelaktig at kontakten opprettes mellom de sentrale politimyndigheter ved behandling av store eller mer kompliserte økonomiske straffesaker, og kontakten bør da finne sted mellom de spesialavdelinger som behandler økonomisk kriminalitet. Ved mindre saker og ved ukomplisert bistand for øvrig, fungerer den direkte kontakt mellom lokale politimyndigheter utmerket. Også *Kriminalpolitisen* er av den oppfatning at dagens

ordning virker godt. Kriminalpolitisen sentralen opplyser at man der pleier å ta direkte kontakt med den aktuelle politimyndighet i det land hvor bistand ønskes, dog slik at den sentrale politimyndighet vanligvis informeres.

Kontakten mellom skattemyndighetene i Norge og i et annet nordisk land skal som hovedregel skje via sentrale myndigheter. Det forekommer likevel at kontakt etableres på et lavere nivå. Dette gjelder særlig i grenseområdene. *Skattedirektoratet* anser det som en fordel at behandlingen er sentralisert.

Også kontakt mellom norske og utenlandske *tollmyndigheter* skjer hovedsakelig på sentralt nivå. *Tolldirektoratet* påpeker imidlertid at etter hvert som samarbeidet utvides, vil det bli nødvendig å opprette kontakter på lokalt plan. Særlig vil dette være aktuelt på etterforskningsstadiet.

Norges Bank opplyser at det årlig holdes formelle møter med de øvrige nordiske sentralbanker om spørsmål som angår valutaregulering/-kontroll.

Arbeidsdirektoratet har kontakt med de sentrale myndigheter i de andre nordiske land. Direktoratet ser det som en fordel at kontakten skjer gjennom bestemte personer ved de sentrale arbeidsmarkedsmyndigheter. Disse personer kan lett ta kontakt på lavere nivå og med andre myndigheter innen landet. Direktoratet uttaler at de som følge av dette, har mindre behov for å etablere direkte kontakt med andre myndigheter i de øvrige nordiske land. For øvrig avholdes regelmessig møter mellom representanter for de avdelinger som har ansvaret for spørsmål om arbeidskraftutleie.

Prisdirektoratet har kontakt med tilsvarende sentrale myndigheter i de andre nordiske land. Prisdirektoratet opplyser at det er etablert et særskilt system med nordiske kontaktmenn i hvert land. Systemet med nordiske kontaktmenn i kartellsaker ble etablert nettopp for å forenkle forbindelsene mellom de nordiske statene. Prisdirektoratet uttaler at ordningen fungerer meget tilfredsstillende.

Forbrukerrådets kontakter skjer for det meste direkte eller gjennom landets forbrukerorganer. Den direkte kontakten har vist seg som den enkleste og da også den mest effektive.

Som argumenter for kontakt på sentralt nivå anfører høringsinstansene for det første at dette vil gi de sentrale myndigheter bedre oversikt over omfanget av utvekslingen av opplysninger. Videre sikrer man at det sentrale organ til enhver tid er a jour med utviklingen. Dette letter planleggingen og styrker effektiviteten av arbeidet med å motvirke overtredelser generelt. Dessuten hindres at flere arbeider med samme sak på ulike nivåer uten å vite om hverandre. Endelig fremheves at det kan være behov for at et sentralt organ vurderer behovet for å innhente opplysningene i det enkelt tilfelle, og sammenholder dette med de omkostninger som vil oppstå. *Riksadvokaten* har i tillegg særskilt påpekt at kontakt mellom de sentrale spesialorganer for etterforskning av økonomisk kriminalitet bidrar til å dyktiggjøre etterforskerne ved disse organer samt holde spesialorganet a jour om utviklingen på området. I siste instans vil dette også komme etterforskerne ute i distriktene til gode i form av undervisning og orientering fra det sentrale organ.

Som argumenter for kontakt på lokalt nivå er pekt på at dette som regel vil tjene etterforskningen/saksbehandlingen i den enkelte sak best. Således vil de ønskede opplysninger som regel oppnås vesentlig raskere ved direkte kontakt enn dersom kontakten må formidles av de sentrale organer. Det kan også tenkes at mengde av opplysninger som utveksles på enkelte områder, kan bli

så stor at det av den grunn er uhensiktsmessig at kontakten skjer via sentrale myndigheter.

Som nevnt nedenfor under spm 3, er regelverket for samarbeid mellom den nordiske lands politi- og påtalemyndigheter utformet slik at det gir en stor grad av handlefrihet ved valg av nivå for kontakten. Så vel *riksadvokaten* som *Kriminalpolitisen sentralen* og *Oslo politikammer* uttaler at de er meget godt fornøyd med dette systemet.

Spørsmål 3 – Regler, retningslinjer og rutiner

Det finnes i stor utstrekning regler, retningslinjer eller rutiner for det samarbeid som skjer mellom de forskjellige nordiske lands politi- og påtalemyndigheter. Således kan bl.a. vises til samarbeidsavtalen om rettsforfølgning i et annet nordisk land enn det land hvor den straffbare handling er begått av 6. februar 1970, og avtalen om samarbeid mellom de nordiske lands politimyndigheter av 23. mars 1982. Så vel *riksadvokaten* som *Kriminalpolitisen sentralen* mener at det samarbeid som skjer i henhold til regelverket, fungerer godt. *Riksadvokaten* fremhever særskilt at regelverket gir en stor grad av handlefrihet, noe han anser som en fordel.

Også for samarbeidet mellom politiet/påtalemyndigheten og andre norske myndigheter finnes retningslinjer og rutiner på mange sakområder.

Skattedirektoratet opplyser at skatteavtalene og den nordiske bistandsavtalen av 1972 gir regler for samarbeidet i Norden. Utover dette er det ikke formaliserte regler, men saksbehandlingen skjer etter et underforstått mønster.

Tolldirektoratet fremhever at samarbeidet på nordisk plat skjer på basis av den nordiske tollavtalen. I tillegg har det utviklet seg særskilte rutiner etter mange års uformelt samarbeid. *Tolldirektoratet* uttaler at samarbeidet mellom tolladministrasjonene i de nordiske land virker tilfredsstillende.

Også for samarbeidet med andre norske myndigheter finnes retningslinjer.

Norges Bank har bare gitt opplysninger om samarbeidet med andre norske myndigheter, og påpeker her at det finnes retningslinjer for samarbeidet med skattemyndighetene og påtalemyndigheten/politiet. Samarbeidet her virker tilfredsstillende.

Kommunal- og arbeidsdepartementet oppgir at det finnes et omfattende regelverk som regulerer arbeidsmarkedsmyndighetenes samarbeid innefor det nordiske arbeidsmarkedet. Dels finnes regler i selve arbeidsmarkedsoverenskomsten, dels er det fastsatt retningslinjer for formidlingskontorenes samarbeid. Dette regelverket tar imidlertid ikke sikte på å hindre uønsket utleie av arbeidskraft eller grå arbeidskraftbevegelser mellom de nordiske land. Regelverket gir nærmere anvisninger for det arbeid som skal skje mellom formidlingskontorer ved rekruttering og formidling av nordisk arbeidskraft gjennom Arbeidsformidlingen. De nylig reviderte retningslinjene for det nordiske arbeidsformidlingssamarbeidet har således i pkt 5.4 en bestemmelse som sier at arbeidsmarkedsmyndighetene skal henstille til arbeidsgivere ikke å drive privat rekruttering av arbeidskraft fra et annet nordisk land. Videre er det i pkt 5.6 forutsatt at tiltak for å hindre privat rekruttering av arbeidskraft skal drøftes mellom partene og arbeidsmarkedsmyndighetene på det nasjonale

arbeidsmarked, og mellom Nordisk Arbeidsmarkedsutvalg (NAUT) og de samme parter på det nordiske arbeidsmarked.

Prisdirektoratet uttaler at i tillegg til systemet med nordiske kontaktmenn, anvendes også retningslinjene i en OECD-rekommandasjon av 1979 om informasjonsutveksling mellom medlemslandene.

Forbrukerrådet oppgir at det finnes regler for oversendelse ut fra myndighetsområder uten at rutinen er strengt formalisert.

Spørsmål 4 – Rutiner innen den enkelte etat

Riksadvokaten opplyser at det innen det enkelte politikammer og ved Kriminalpolitisen finnes rutiner for behandling av kontakt med andre myndigheter. I det vesentlige går disse rutinene ut på at kontakten besørges av den politiembetsmann som er ansvarlig for etterforskningen av saken.

Kriminalpolitisen uttaler riktignok at det ikke finnes slike rutiner, og at fremgangsmåten ved kontakt med andre myndigheter tilpasses behovet til enhver tid. Denne uoverensstemmelsen i svarene antas imidlertid å bero på ulik oppfatning av hvor mye som skal til for at man vil si at det foreligger en "rutine".

Innen skattemyndighetene finnes det også interne rutiner for fremgangsmåten ved kontakt med andre myndigheter.

Tolldirektoratet anfører at kontakt med andre nasjonale myndigheter opprettes etter behov, og det finnes ingen særskilte retningslinjer for slik kontakt. Nordisk samarbeid foregår i samsvar med reglene i den nordiske bistandsavtalen.

Norges Bank har faste rutiner for samarbeidet med skattemyndighetene og politiet/påtalemyndigheten. Norges Bank har ikke gitt opplysning om det finnes interne rutiner for samarbeidet med organer i de andre nordiske land.

Spørsmål 5 – Uformell informasjonsutveksling

Riksadvokaten angir at såvel politi som påtalemyndighet i stor utstrekning drar nytte av uformell informasjon. Dette gjelder både generell informasjon og informasjon i enkeltsaker. *Riksadvokaten* understreker også betydningen av personlige kontakter i de andre nordiske land.

Skattedirektoratet opplyser at uformell kontakt med andre myndigheter finner sted både ved spørsmål av mer generell karakter og som ledd i forberedelsen av enkeltsaker.

Tolldirektoratet legger stor vekt på uformell informasjonsutveksling bl.a. av hensyn til en hurtig saksbehandling i kontrollspørsmål. Gjennom uformell informasjonsutveksling får man det nødvendige grunnlag for å avgjøre om saksbehandlingen bør formaliseres.

Norges Bank deltar i uformell informasjonsutveksling ved forberedelse av såvel valuta- som skattekontroll. Undertiden er også politiet med i denne uformelle informasjonsutveksling.

Arbeidsdirektoratet oppgir at informasjonsutveksling med andre myndigheter skjer ofte og i stor utstrekning over telefon.

Prisdirektoratet opplyser at informasjonsutveksling med tilsvarende organer

i de andre nordiske land ofte skjer på uformell måte. Dette er en av fordelene med systemet med nordiske kontaktmenn.

Forbrukerrådet anfører at det er naturlig at det gjennom kontakter med andre myndigheter skjer et visst informasjonsutbytte saksbehandlere imellom. Omfanget av dette er det imidlertid vanskelig å si noe sikkert om.

Spørsmål 6 – Etatens ressurser til å yte andre bistand

Riksadvokaten, *Kriminalpolitisen* og *Skattedirektoratet* fremhever alle at ressursene generelt er for knappe. Dette får også virkning for muligheten til å yte bistand til andre organer både innenlands og overfor utlandet. Dette fører undertiden til at omsøkt informasjon først blir gitt på et vesentlig senere tidspunkt enn ønskelig, eller at informasjonen ikke kan gis i det hele tatt.

Tolldirektoratet opplyser at de ved å prioritere bistandsarbeidet stort sett har maktet å imøtekomme anmodninger om bistand.

Norges Bank påpeker at man av ressursmessige grunner ikke makter å gi visse opplysninger til skattevesenet. *Norges Bank* uttaler:

"Når norsk investor har fått valutamyndighetenes samtykke til å etablere et selskap i utlandet, blir kopi av lisensen sendt Skattevesenet. I et av lisensvilkårene blir investor pålagt å sende inn til Norges Bank kopi av det utenlandske datterselskapets årsregnskap. Skattevesenet har anmodet Norges Bank om at det i tilknytning til årsregnskapet også blir innsendt en spesifikasjon over brutto driftsinntekter/utgifter. Anmodningen er begrunnet med at norske skattemyndigheter ikke har anledning til å kreve opplysninger om utenlandske selskaper hvor norsk skatteyder handler på vegne av utlending selv om handlingen har betydning for beskatningen her i landet. Norges Bank har for tiden ikke kapasitet til å imøtekomme skattevesenets anmodning, men vil så langt det er mulig bygge ut sitt datasystem for registrering av regnskapsopplysninger om norske utenlandsetableringer".

Arbeidsdirektoratet uttaler at de ikke har ressurser til å gi opplysninger om statistikk for utleievirksomheten.

Forbrukerrådet oppgir at det ikke har vært spesielle ressursemessige problemer med å etterkomme forespørsler om opplysninger.

Spørsmål 7 – Taushetsplikt som hindring for at organet gir opplysninger

Riksadvokaten uttaler at informasjonsutveksling mellom de nordiske lands politi- og påtalemyndigheter antas å kunne finne sted uhindret av bestemmelser om taushetsplikt.

Skattedirektoratet påpeker at skattemyndighetene i utgangspunktet har taushetsplikt etter skatteloven og ligningsloven. Disse taushetspliktsreglene oppheves imidlertid ved lovbestemte særregler for en rekke andre forvaltningsgrener. *Skattedirektoratet* viser spesielt til lov 28 juli 1949 nr 15 om Kongens adgang til å inngå skatteavtaler med fremmede land §§ 1 og 2. Disse bestemmelser opphever taushetsplikten overfor utenlandske sentrale skattemyndigheter. Det er dog en forutsetning at det foreligger gjensidighet.

Tolldirektoratet viser til tolloven § 8 som inneholder en generell taushetspliktbestemmelse. Det er ikke fastsatt unntak fra taushetsplikten for overføring av opplysninger til andre nasjonale myndigheter. *Tolldirektoratet* uttaler at tollvesenet derfor i praksis kun gir opplysninger til politi og skattevesen samt til

andre myndigheter der det i lov er fastsatt en opplysningsplikt som setter taushetsplikten til side.

Informasjonsutveksling med andre land er regulert i tolloven § 4 første ledd nr 2 og annet og tredje ledd. Kongen kan etter disse bestemmelser i forbindelse med iverksetting av overenskomst med annen stat om tollsamarbeid eller gjensidig bistand i tollsaker, fastsette bestemmelser om at norsk tollmyndighet uten hinder av om taushetsplikt skal innhente og meddele opplysninger til bruk for vedkommende stats tollmyndigheter.

Norges Banks tjenestemenn har taushetsplikt etter valutareguleringsloven § 7. I prinsippet gjelder denne taushetsplikten overfor alle andre enn skattemyndighetene. Norges Bank kan dog gi opplysninger om valutaovertreidelser til politi/påtalemyndighet og til andre norske kontrollmyndigheter. Informasjon kan videre gis til de øvrige lands sentralbanker forutsatt at slike opplysninger kan bidra til oppklaring av forhold som er gjenstand for undersøkelse i Norge.

Prisdirektoratet opplyser at kartellmyndighetene er pålagt taushetsplikt etter prisloven § 17.

Forbrukerombudet angir at det ikke finnes taushetspliktbestemmelser som skaper problemer for hans virksomhet.

Forbrukerrådet vil for sin del vurdere opplysninger om lovbrudd etter offentlighetslovens § 6 nr. 5 og antar at slike opplysninger normalt faller utenfor forvaltningslovens § 13, og at de således ikke er undergitt taushetsplikt.

Spørsmål 8 – Ressursmangel og taushetsplikt som medfører at andre organer avslår å gi opplysninger

Riksadvokaten opplyser at politiet har opplevd at annen offentlig myndighet pga. *ressursknapphet* ikke har hatt anledning til å bistå politiet utover det som var strengt nødvendig for myndighetens egen interne behandling av saken. Når det gjelder det internordiske samarbeid, har politiet og påtalemyndigheten meget gode erfaringer.

Politiet- og påtalemyndigheten har også problemer med å få opplysninger fra enkelte andre myndigheten pga. *taushetspliktreglene*. Hvordan taushetspliktbestemmelsene i særlovgivningen skal anvendes i forhold til politi- og påtalemyndighet er ofte et tvilsomt spørsmål. *Oslo politikammer* antar at andre organers taushetsplikt ikke hindrer at opplysninger gis til politiet såfremt opplysningene kan bidra til å belyse eventuelle straffesaker innenfor vedkommende offentlige organs eget myndighetsområde. *Oslo politikammer* nevner at særlig ligningskontorene har påberopt seg taushetsplikt om ligningsmessige forhold i saker som ikke direkte gjelder overtredelser av skattelovgivningen. Det påpekes videre at det ofte tar lang tid før politiet får informasjon fra skattemyndighetene, noe som trolig skyldes manglende ressurser.

Bergen politikammer påpeker problemer med å få informasjon fra helse-/sosialvesenet. Bergen politikammer har videre hatt vanskeligheter med å få opplysninger fra et annet nordisk land når det er tale om opplysninger som vedkommende land i sin tur har innhentet fra tredjeland. Dette beror formentlig på begrensninger som vedkommende tredjeland har fastsatt for

bruken av informasjonen.

Skattedirektoratets inntrykk er at man innefor de rammer som skatteavtalen gir, vil kunne få ønskede opplysninger fra de andre nordiske land.

Det forekommer derimot ikke helt sjelden at andre norske organer nekter å gi opplysninger til skattemyndighetene pga. taushetspliktreglene. *Skattedirektoratet* påpeker at en spesiell komplikasjon oppstår når opplysningene befinner seg i et EDB-basert personregister. I hvilken grad man kan få tilgang til slike opplysninger er pr i dag ikke avklart. *Skattedirektoratet* anfører at det synes som om den omstendighet at opplysninger i slike personregistre i alle fall i praksis innebærer en avskjæring av tilgangen på andre opplysninger enn lovgivningen for øvrig direkte gir krav på.

Tolldirektoratet angir at de i det praktiske arbeid ikke har støtt på vanskeligheter verken i forhold til andre norske etater eller i forhold til annet nordisk land. *Direktoratet* nevner at det likevel kan være vanskelig å få svar på spørsmål som i Norge hører under tollvesenet, men som sorterer under en annen myndighet i et annet nordisk land.

Norges Bank opplyser at taushetsplikt for andre myndigheter som hovedregel hindrer at disse kan gi opplysninger til Norges Bank, selv om opplysningene har betydning for å klarlegge et valutaforhold. Valutabestemmelsene § 18 gjør her imidlertid flere viktige unntak. § 18 opphever taushetsplikten i følgende lovbestemmelser:

– Straffeloven § 144 første ledd for så vidt angår advokaters forvaltning av innenlandsk eller utenlandsk valuta for utlending, eller utenlandsk valuta för innlending.

– Midlertidig lov 14. august 1918 nr 5 om fonds- og aksjemeglere § 17 femte og sjette ledd.

– Lov 24. mai 1961 nr 1 om sparebanker § 21.

– Lov 24. mai 1961 nr 2 om forretningsbanker § 10.

– Lov 26. juni 1953 nr 4 om kontroll og regulering av priser, utbytte og konkurranseforhold § 17.

Norges Bank påpeker videre at taushetspliktbestemmelser er til hinder for utveksling av informasjon mellom de nordiske lands sentralbanker.

Prisdirektoratet angir at det har forekommet at taushetsplikt har blitt påberopt i kontakt med myndighetene i de andre nordiske land. Så vidt vites har dette imidlertid bare forekommet ved undersøkelser av mer generell karakter, og ikke i forbindelse med enkeltsaker.

Forbrukerrådet har erfart at offentlige kontrollorganer er meget restriktive når det gjelder å gi fra seg opplysninger fra sin virksomhet. Ofte henvises det ikke till hjemmel for å gjøre unntak fra offentlighetsprinsippet, eller hjemmelen opplyses å være meget vide og upresise bestemmelser i spesiallovgivningen.

Spørsmål 9 – Utvidet samarbeid

De fleste av høringsinstansene sier seg godt fornøyd med det samarbeid som i dag finner sted innen Norden. Det eneste organ som klart gir uttrykk for svakheter er *Norges Bank*, som påpeker at taushetsplikten skaper vansker, jf nærmere nedenfor.

Også de høringsinstanser som er godt fornøyd, gir imidlertid uttrykk for at

det prinsipielt sett er ønskelig å forbedre samarbeidet ytterligere. Det eneste unntak her er *Prisdirektoratet*, som direkte uttaler at endringer "ville ikke være ønskelig".

Av *fordeler med et øket samarbeid* påpekes særlig at dette vil bedre effektiviteten i kampen mot økonomisk kriminalitet. Av *ulempes* er nevnet først fremst hensynet til personvernet.

Mange av de norske høringsinstansene gir uttrykk for ønske for å bedre utvekslingen av *generell informasjon*. For det første fremheves at det kan være et behov for *tverretattlig* informasjonsutveksling. *Riksadvokaten* og *Tolldirektoratet* redegjør begge for at det nå etableret et slikt tverretattlig samarbeidsorgan i Norge. Initiativet til dette er tatt av Justitieministern. Samarbeidsorganet skal bestå av høytstående representanter for Skattedirektoratet, Toll- og avgiftsdirektoratet, riksadvokatembetet, Kriminalpolitisen og Justisdepartementet. Gruppens mandat er å samordne disse myndigheters innsats i kampen mot økonomisk kriminalitet. Opplysnings- og informasjonsutveksling antas å bli en sentral oppgave for gruppen, både på det generelle plan og i forbindelse med større enkeltsaker. Utdannings- og opplæringstiltak er et annet område som synes å ligge vel til rette for samarbeid mellom de nevnte organer. *Riksadvokaten* uttaler at man fra norske side er interessert i en orientering om eventuelle erfaringer fra de øvrige nordiske land med tilsvarende samarbeidsformer. *Tolldirektoratet* peker på at dersom en i hvert enkelt nordisk land hadde et slikt samarbeidsorgan som man nå vil opprette i Norge, vil det være mulig å danne et nordisk utvalg etter samme mønster.

Riksadvokaten anfører at til tross for relativt ensartede bestemmelser om økonomisk kriminalitet, har norske statsadvokater bare i svært liten utstrekning vært engasjert i nordisk samarbeid. Det kunne således være ønskelig med et mer omfattende samarbeid mellom de nordiske statsadvokater (åklagere) spesielt om irettesetningen av økonomiske straffesaker.

Oslo politikammer gir uttrykk for ønske om en bedre informasjonsutveksling mellom de nordiske lands politimyndigheter om de erfaringer man har med innhenting av opplysninger fra tredjeland.

Enkelte høringsinstanser har tatt til orde for endringer av *formene for kontakt*. Således uttaler *Bergen politikammer* at et ønske om ytterligere forbedring av det nordiske samarbeid ikke bør resultere i at det eksisterende samarbeid formaliseres og kanaliseres slik at det hele blir mer arbeidskrevende og tungrodd enn tilfellet er i dag. Det kan således være ønskelig at en primært bygger ut og forbedrer informasjonskanalene på saksbehandler- eller etterforskernivå. *Skattedirektoratet* anbefaller imidlertid et sentralisert samarbeid med utlandet. Dette begrunnes hovedsakelig med at det kan føre til merarbeid og komplikasjoner dersom en sak behandles av to sett forskjellige myndigheter i de respektive land. Skattedirektoratet mener imidlertid at når forbindelsen først er etablert, kan den videre kontakt i saken overlates til saksbehandlere på lavere nivå.

Trondheim politikammer gir uttrykk for at det i større grad enn i dag burde være mulig å ta direkte kontakt med fagmyndigheter i andre nordiske land, istedenfor å gå veien om vedkommande lands politimyndighet.

Den eneste av høringsinstansene som tar til orde for *samarbeid om lovgivning* er *Norges Bank*. Norges Bank uttaler at en friere adgang til utveksling av opplysninger mellom de nordiske lands valuta- og skattemyn-

digheter og mellom sentralbankene antagelig vil avdekke skattesvik i ikke uvesentlig omfang. Sett fra et kontrollsynspunkt vil det være fordelaktig om informasjonsutveksling skjer mellom tjenestemenn som arbeider med kontrollspørsmål. De problemer som Norges Bank har i dag, skyldes hovedsakelig at taushetspliktbestemmelser hindrer informasjonsutvekslingen.

Kommunal- og arbeidsdepartementet uttaler om *lønnsgarantiordningen ved konkurs*:

"I Sverige har det forekommet tilfeller hvor garantiordningen urettmessig har vært forsøkt tappet for penger. Dette skal ha funnet sted ved at det er opprettet proforma-selskaper med fiktive ansettelsesavtaler. Selskapet er deretter slått konkurs og "lønnskravene" søkt dekket over garantiordningen.

Tilsvarende former for svikaktige handlinger har til nå ikke vært oppdaget i Norge. Vi antar at den strenge norske ordningen med konkurskarantene har vært en medvirkende årsak til dette. Bestemmelsene om konkurskarantene har likevel bare et nasjonalt virkeområde. Skulle derfor slike forsøk på å svindle lønnsgarantiordningen gripe om seg, vil det bli behov for et nærmere samarbeid mellom lønnsgarantimyndighetene i de nordiske landene. Gjennom et slikt samarbeid kan en utveksle opplysninger om personer som det er særlig grunn til å være oppmerksom på. Behovet for et slikt samarbeid har underhånden vært drøftet mellom lønnsgarantimyndighetene i de nordiske land. Foreløpig har en konkludert med at behovet ikke er så stort at et slikt samarbeid bør etableres. De rettslige og praktiske sidene ved et slikt samarbeid er derfor ikke utredet nærmere."

Forbrukerombudet har tatt opp et særskilt problem som gjelder *håndhevelsen av markedsføringslovgivningen*. Forbrukerombudet uttaler:

"Et forhold som det hadde vært interessant om ekspertgruppen vurderte nærmere er de problemer som oppstår når firmer registrert i andre nordiske land bryter markedsføringsloven i Norge og ignorerer Forbrukerombudets standpunkter.

I slike tilfeller vil Forbrukerombudet som regel fatte vedtak som forbyr det påklagede tiltak, jf. markedsføringslovens § 14.

Om forbudet brytes anmeldes saken til politiet for straffefølgelse, men politiet vil ofte finne at forholdet ikke er alvorlig nok til å kreve utlevering av ansvarlig person for straffefølgelse i Norge. Slike saker vil derfor bli henlagt under henvisning til bevisets stilling.

Slike saker representerer ikke noe alvorlig problem for vår virksomhet i dag, idet forholdet også blir tatt opp med annonsemediene. Det vil imidlertid kunne skje en uheldig utvikling på dette felt om det blir alminnelig kjent at man kunne unndra seg straffansvar ved å styre sin markedsføring fra et annet land enn der annonseringen finner sted. Det kan også medføre en konkursemessig vridning idet nasjonale næringsdrivende forhindres i bruk av påvirkningsmidler som utlendinger ulovlig benytter."

Forbrukerrådet påpeker at det forekommer økonomisk kriminalitet over landegrensene i Norden, f.eks. frimerkesalg og postorderforretning. Gjennom rapporter, klagesaksavgjørelser og informasjon om daglig arbeid i de øvrige forbrukerorganisasjonene i Norden får Forbrukerrådet en betydelig informasjon, også om den økonomiske kriminalitet. Forbrukerrådet kan utover ressursbruk vanskelig se særlige ulemper med et økt samarbeid med andre myndigheter.

Sverige

Sammanställning av de svenska svaren på enkäten

Expertgruppens enkät har i Sverige tillställts följande myndigheter.

Rikspolisstyrelsen (RPS)
Riksåklagaren (RÅ)
Riksskatteverket (RSV)
Generaltullstyrelsen (GTS)
Sveriges riksbank
Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS)
Bankinspektionen
Försäkringsinspektionen
Konsumentverket/KO (KO)
Näringsfrihetsombudsmannen (NO)

Inledningsvis kan nämnas att myndigheterna i allmänhet har försökt att ge ett särskilt svar på varje fråga i enkäten. En fullständig uppsplattning har dock inte skett alla gånger. I något fall har svaret således blivit en sammanfattande beskrivning av informationsrutiner etc., där flera frågor besvaras samtidigt. Den följande redovisningen syftar dock till att så långt möjligt behandla frågorna var för sig.

1. Omfattningen av kontakter med andra myndigheter

RPS uppger att det förekommer kontakter med ett stort antal andra myndigheter. Utöver nationella myndigheter på olika nivåer med sådana ansvarsområden som täcks av enkäten nämns patent- och registreringsverket (där bolagsregistret finns), de allmänna domstolarnas konkursavdelningar och de lokala socialförvaltningarna. Dessutom förekommer kontakter med industri- och utrikesdepartementen. Polisens nordiska samarbete sker med följande myndigheter.

Berörd lokal polismyndighet
Berörd lokal tullmyndighet
Berörd lokal kronofogdemyndighet
Riksbank
Centralkriminalpolisen i Helsingfors
Centralkriminalpolisens avdelningar i Finland
Skattestyrelsen i Helsingfors
Bagmandspolitiet i Köpenhamn
Kriminalpolitcentralen i Oslo
Interpol

RÅ bedriver som central myndighet endast i mycket begränsad omfattning direkt brottsutredande och brottsbeivrande verksamhet som aktualiserar kontakter av det slag som avses i enkäten. Tyngdpunkten i den operativa

verksamheten inom åklagarväsendet ligger på lokal och regional nivå, och de kontakter som förekommer med myndigheter i andra nordiska länder tas som regel direkt av den åklagare som är undersökningsledare, ofta med biträde av polisen. Någon kanalisering av dessa kontakter via RÅ förekommer normalt inte.

RÅ framhåller vidare att åklagarna ofta kommer in i bilden först sedan ett omfattande arbete med informationsbehandling och kartläggning hos olika myndigheter med kontroll- eller tillsynsfunktioner har lett fram till att misstanke om brott uppkommit. För den brottsbeivrande verksamheten är det därför av utomordentlig betydelse att en effektiv samverkan kan ske inom de verksamhetsområden som företräds av de övriga myndigheter som berörs av enkäten.

I fråga om sina egna nordiska kontakter uppger RÅ att dessa sker med motsvarande myndigheter i de övriga nordiska länderna, såväl i det löpande arbetet som i mera regelbunden och organiserad form genom återkommande nordiska riksåklagarmöten. Det rör sig här främst om erfarenhetsutbyte och samordning av mera allmän och långsiktig art. RÅ har utomordentligt goda erfarenheter av denna samverkan.

RSV hänvisar i fråga om samarbetet över gränserna till innehållet i det nordiska handräckningsavtalet, enligt vilket huvudregeln är att kontakterna skall ske via de centrala skattemyndigheterna. I ett särskilt yttrande från den avdelning inom RSV som har tillsyn över indrivningsväsendet räknas däremot upp en rad myndigheter med vilka samarbete förekommer. Utöver dem med ansvarsområden som täcks av enkäten nämns patent- och registreringsverket, riks-försäkringsverket och datainspektionen. Vidare framhålls att samarbete också sker med kommunala organ och med advokater (bl.a. konkursförvaltare) samt med arbetstagarnas och näringslivets organisationer.

Det svenska tullverket samarbetar inom landet företrädesvis med skattemyndigheterna. Detta samarbete sker på central, regional och lokal nivå. Härutöver förekommer kontakter med polisens ekorotlar, åklagar- och kronofogdemyndigheter. På central nivå förekommer också en del kontakter med riksbanken. GTS nordiska samarbete sker med centralmyndigheterna i resp. land.

Sveriges riksbank samarbetar internt med åklagar- och polismyndigheterna, RSV och länsstyrelserna samt tullen och indrivningsmyndigheterna. På det nordiska planet förekommer ett visst samarbete med övriga centralbanker.

AMS samarbetar inom landet med polis- och skattemyndigheterna. Det nordiska samarbetet sker med resp. centralmyndigheter.

Bankinspektionens nationella kontakter gäller huvudsakligen åklagarmyndigheter, RSV, indrivningsmyndigheter och riksbanken. Mellan de nordiska banktillsynsmyndigheterna finns ett etablerat samarbete.

Försäkringsinspektionen har inte haft något EKO-samarbete med myndigheter i övriga nordiska länder. I samband med den s.k. Göta Finansaffären (ett fall av kreditbedrägeri där gärningsmännen med hjälp av oriktiga fastighetsvärderingar lyckades utverka lån för miljonbelopp från bl.a. försäkringsbolag) har dock lämnats viss information till representanter för tillsynsmyndigheterna i de nordiska länderna.

KO har svarat ganska utförligt på enkäten. KO har inledningsvis anfört att punkterna 10 och 11 i Europarådets förteckning över ekonomiska brott ("brott

mot konsumenter" och "vilseledande reklam") faller inom myndighetens tillsynsområde. Efter en redogörelse för den svenska lagstiftningen som reglerar dessa ämnen har berörts det samarbete med åklagare som grundar sig direkt på myndighetens tillsynsfunktion. Det framhålls att det förekommer kontakter med polis och åklagare också vid misstankar om brott som ligger utanför det egna ansvarsområdet. I fråga om övriga kontakter sägs följande.

Konsumentverket har även fortöpande kontakter i frågor som gäller tillämpningen av den förut nämnda lagstiftningen med bl.a. allmänna reklamationsnämnden, produktkontrollnämnden, livsmedelsverket, socialstyrelsen, bankinspektionen, försäkringsinspektionen, arbetarskyddsstyrelsen, bostadsstyrelsen, planverket, industriverket, sjöfartsverket, trafiksäkerhetsverket och statistiska centralbyrån. Kontakterna mellan myndigheterna sker ibland genom samarbete i gemensamma arbetsgrupper, i andra fall underhand mellan berörda tjänstemän. Konsumentverkets generaldirektör är dessutom ledamot i produktkontrollnämndens och livsmedelsverkets styrelser.

På det nordiska planet sker kontakter rörande frågor som omfattas av lagstiftningen i första hand med verkets och KO:s motsvarigheter i de andra länderna. Kontakter med Danmark förekommer därför med Forbrugerombudsmanden och Statens Husholdingsråd (liksom med Forbrugerrådet, som dock inte är någon myndighet). I Finland avser kontakterna i första hand Konsumentombudsmannen och Näringsstyrelsen. I Norge avser kontakterna Forbrukerombudet, Forbrukerrådet och Statens Forurensningstilsyn. Dessa kontakter sker dels fortlöpande genom underhandskontakter mellan berörda handläggare, dels inom ramen för Nordiska Ämbetsmannakommittén för Konsumentfrågor (NÅK) och dess utskott. Det skall tilläggas, att det i NÅK även finns företrädare för de departement som ansvarar för bl.a. frågor om konsumentlagstiftning (i Danmark Industriministeriet, i Finland Handels- och Industriministeriet, på Island Handelsministeriet och i Norge Forbruker- og administrationsdepartementet). Vissa kontakter förekommer därför även med dessa departement.

Här bör slutligen även nämnas de kontakter som sker genom notifiering av information som gäller produktsäkerhet till och från de övriga nordiska länderna, liksom f.ö. även till OECD och till Bureau Europeen des Unions de Consommateurs (BEUC). Notifieringen sker regelbundet varje halvårsskifte liksom i övrigt då det finns särskilt allvarliga uppgifter att meddela. Notifiaktionerna kan gälla information om produkter som utgör säkerhetsrisker, produktsäkerhetsreglering och pågående produktsäkerhetsarbete. Från verket sänds ca 30 notifikationer ut varje halvårsskifte.

NO har som samarbetspartners på det nationella planet angett statens pris- och kartellnämnd (SPK), marknadsdomstolen, åklagarmyndigheten, bankinspektionen, försäkringsinspektionen, konsumentverket och statistiska centralbyrån (SCB). De nordiska kontakterna sker med det danska Monopoltilsynet, den finska Näringsstyrelsen och Konkurrentombudsmannen, det norska Prisdirektoratet och det isländska Verdlagsstofnun.

2. Kontaktvägar vid samarbetet

RPS:

Flertalet polismyndigheter tar direktkontakt med berörd lokal myndighet i annat nordiskt land. Vissa polismyndigheter tar kontakt via centralmyndigheter (rikspolisstyrelsen), särskilt i sådana fall då det är frågan om att öppna en ny kontakt. Om ett ärende rör flera myndigheter i ett annat nordiskt land går kontakten regelmässigt via centralmyndigheten. Beträffande Finland går det alldeles övervägande antalet kontakter vid Centralkriminalpolisen för över-

sättning till finska språket.

Fördelen med kontakt på lokal nivå är att svar oftast erhålles omedelbart och att tidsutdräkt undviks. Fördelen med kontakt på central nivå är att man redan från början hamnar hos rätt myndighet.

Rent allmänt kan sägas att de svenska polismyndigheterna är mycket nöjda med sina kontakter med de övriga nordiska länderna och något förslag om att ändra nu gällande rutiner finns inte.

GTS:

Direkta kontakter med tullmyndigheterna i övriga nordiska länder sker genom generaltullstyrelsen. Från denna regel har undantag gjorts i följande fall

- a) sådant samarbete med gränstullmyndigheterna i Norge och Finland som avses i bestämmelserna för gränstullsamarbete,
- b) informationsutbyte med närliggande utländska tullmyndigheter i vad avser frågor av rutinmässig och lokalt avgränsad karaktär,
- c) fall då uppenbar fara är i dröjsmål beträffande ingripande mot upptäckt eller befarad grövre smuggling; härvid skall dock generaltullstyrelsen snarast möjligt underrättas med angivande av de närmare omständigheterna i fallet.

Den nu tillämpade ordningen fungerar bra.

AMS nordiska samarbete sker som förut framhållits med centralmyndigheterna i resp. land. AMS ser följande för- och nackdelar med denna ordning.

Fördelar: Det uppkommer ofta svårbedömda rättsliga frågor. De bör beredas av de centrala myndigheterna, eftersom de har sakkunskap som saknas på lägre nivå. Av stor betydelse är också att det är lättare att bygga upp den nödvändiga personkännedom om samarbetet begränsas till centrala myndigheter. Dessutom gör bristen på personal det nödvändigt att koncentrera arbetet till central nivå.

Nackdelar: Det är sannolikt att viss information aldrig når den centrala myndigheten men det förhållandet uppvägs av fördelarna.

Bankinspektionen kan via banktillsynsmyndigheten i ett annat nordiskt land få direktkontakt med andra fackmyndigheter. Det är dock sällan kontakter av det slaget behövs, enligt bankinspektionen.

NO uppger att man i första hand skriftligen underrättar om pågående ärende som berör annat nordiskt lands intresse och anför vidare:

Sedan 1959 förekommer regelbundet samarbete mellan pris- och konkurrensmyndigheterna i de nordiska länderna. Varje höst hålls gemensamma möten med deltagande av tjänstemän från de olika myndigheterna. Syftet med dessa konferenser är bl.a. att myndigheterna skall ges tillfälle att informera varandra om lagstiftningsfrågor och praxis på området samt att ge tillfälle till diskussion av frågeställningar som är av gemensamt intresse för de nordiska länderna. Vid sidan av dessa möten äger ett löpande samarbete rum. För detta ändamål finns en särskild kontaktman för varje land. Kontakman för Sveriges del är en tjänsteman vid NOs kansli. Kontaktmännen har till uppgift att hålla i det löpande samarbetet, förmedla upplysningar och i övrigt sörja för personliga

kontakter emellan myndigheternas tjänstemän. Det förekommer även samarbete av mer omfattande karaktär. Som exempel härpå kan nämnas att samordnade branschundersökningar genomförts i Danmark, Norge och Sverige. Vidare har metoder för gemensamma utredningar av priser och prisutveckling utarbetats. Ett annat gemensamt nu pågående arbete rör prisutvecklingen på vissa byggmaterialprodukter. Sammanlagt torde utbyte av information via den svenske kontaktsmannen äga rum uppskattningsvis vid ett trettiotal tillfällen årligen. Dessutom förekommer kontakter direkt mellan tjänstemän i de olika myndigheterna.

Systemet för kontakter fungerar tillfredsställande och har inga nackdelar.

3. Regler/riktlinjer/rutiner för samarbetet

Den svenska *polisens* samarbete med polismyndigheterna i övriga nordiska länder sker enligt föreskrifter och anvisningar för polisväsendet (FAP 061-1 och 061-2), som bygger på överenskommelser mellan de nordiska polischeferna. Dessa FAP ger konkret vägledning i det operativa samarbetet. Enligt den svenska polisens uppfattning finns det inte behov av ytterligare anvisningar på det här området.

RÅ uppger att kontakterna mellan åklagare i de nordiska länderna sker utan någon särskild formbundenhet. Ett mera formaliserat samarbete förekommer dock i frågor som rör överförande av lagföring för brott och utlämning för brott, där rutinerna följer av författningsregleringen.

De nordiska länderna undertecknade den 11 september ett avtal om ömsesidigt bistånd i *tullfrågor*. *GTS* har utfärdat riktlinjer för gemenförande och tillämpning av avtalet. Detta anses väl täcka tullverkets behov av informationsutbyte med övriga nordiska länder.

Riksbanken har som tidigare nämnts ett visst samarbete med övriga centralbanker. Riktlinjerna för detta samarbete kan sägas innebära, att samarbete förekommer när det föreligger ett mellan deltagande centralbanker gemensamt intresse i ärendet. Enligt riksbankens uppfattning täcker riktlinjerna samlingsbehovet. Riksbanken säger vidare.

Samarbetet mellan de nordiska centralbankerna, som utvecklats under senare delen av 70-talet, sker i form av dels regelbundna sammanträden med företrädare för respektive bank, dels direkta kontakter mellan berörda tjänstemän i konkreta ärenden. De gemensamma sammanträdena har ägt rum varje eller vartannat år och vid dessa har brukat diskuteras allmänna frågor rörande valutaregleringspraxis, statistiska frågor, kontrollproblem och kontrollrutiner, sanktionsmöjligheter m.m. Frågan om eventuella hinder från sekretessynpunkt vid uppgiftsutbyte har också diskuterats.

Direktkontakter i enskilda ärenden tas vid behov och då ärendet bedöms vara av intresse även för den utländska centralbanken. Några fastställda rutiner för sådana kontakter finns inte. Som regel brukar emellertid kontakterna ske mellan tjänstemän på relativt hög nivå som känner varandra. Det har inte konstaterats föreligga några speciella slag av upplysningar eller bistånd som generellt kan anges vara sådana att riksbanken saknar tillräckliga resurser för att ge till övriga centralbanker och som dessa har förklarat sig vara särskilt angelägna att få del av. Men det bör understrykas att det inte har gjorts någon systematisk kartläggning av informationsbehovet för t.ex. kontrolländamål. Om riksbanken någon gång har lämnat besked att riksbanken inte har begärd uppgift eller saknar möjlighet att på annat sätt tillmötesgå ett önskemål har frågan omedelbart fallit.

Riksbankens erfarenheter av samarbetet hittills är goda. Samarbetet motsvarar riksbankens behov av uppgifter i uppkommande fall och möjligheter att ta hand om erhållna uppgifter. Såvitt kan bedömas har riksbanken också som regel kunnat tillgodose

de önskemål om informationer eller bistånd som framställs från andra nordiska centralbanker.

AMS har f.n. inga regler för hur samarbetet skall bedrivas, men man håller på att bygga upp ett informellt system för detta.

Bankinspektionen uppger sig inte heller ha några särskilda regler, riktlinjer eller rutiner för samarbetet. När en åklagare vid en förundersökning vill ha bankinspektionens medverkan för att få fram t.ex. sekretesskyddat material gäller dock att denna begäran skall gå via *RÅ*. Samarbetet med riksbanken i frågor om valutakontroll sker via kontaktvägar som finns etablerade mellan befattningshavare hos myndigheterna.

Enligt *NO* gäller för de nordiska kontakterna *OECD:s* rekommendation från 1979 om notifiering av annat lands konkurrensmyndighet när det uppkommer fråga som rör annat land.

4. Interna myndighetsrutiner för samarbetet med andra myndigheter.

På denna punkt svaras nästan genomgående att det inte finns några formella regler. *RPS* erinrar om att det på central, regional och lokal nivå förekommer att ej författningsreglerat *EKO*-samarbete med andra myndigheter. *KO* uppger att vissa ärenden – t.ex. åtalsanmälan – inte får handläggas av lägre tjänsteman än byråchef.

5. Informellt informationsutbyte

RPS uppger att det inom landet förekommer ett relativt omfattande informellt informationsutbyte med andra myndigheter. Detta grundas då på personliga kontakter. På det nordiska planet är det däremot sällsynt att informationsutbytet sker informellt.

Enligt *RSV* förekommer vid sidan av samarbetet inom ramen för det nordiska handräckningsavtalet konferenser mellan länderna, nordiska kontrollchefsmöten etc. Dessutom har representanter för finska och svenska skattemyndigheter inlett ett särskilt samarbete för att lösa praktiska problem när det gäller handräckningsärenden av mera komplicerad natur, utbyta erfarenheter från revisionsverksamheten etc. Ett visst samarbete har också förekommit med Danmark och Norge vid kontroll av oljebolag.

RSV uppger i fråga om handräckningsavtalet att utsända revisorer inte alltid har fått delta i skattekontroll i andra nordiska länder, såsom har förutsatts i avtalet. När den skattskyldige ifrågasatt närvaron av utländska revisorer har de nationella reglerna inte tillåtit sådan medverkan.

GTS framhåller att man genom sin tullbevakningssektion har ett kontinuerligt informellt informationsutbyte med övriga nordiska tullmyndigheter.

AMS uppger att allt informationsutbyte är informellt. Man försöker att utöka detta.

Enligt *bankinspektionen* förekommer det ett informellt informationsutbyte befattningshavare emellan. Bankinspektionen är vidare företrädare i en del arbetsgrupper som sysslar med brottsförebyggande verksamhet, och även den vägen kommer det fram information.

KO uppger på denna punkt följande.

Det informella informationsutbytet med andra myndigheter inom och utom Sverige är omfattande. Det sker i de arbetsgrupper som omtalats under 1 och – på det nordiska planet – i NÄKs utskott och i arbetsgrupper som tillsätts av dessa. Det sker vidare genom informella kontakter mellan berörda tjänstemän. Det sker slutligen genom utväxling av skriftligt material, såsom ansökningar till och avgöranden av marknadsdomstolen (motsvarande), tidskrifter och andra publikationer.

6. Myndighetens resurser att ge upplysningar och bistånd åt andra myndigheter

De flesta myndigheterna svarar här att de hittills har kunnat hjälpa till med allt som begärts av dem. *RPS* framhåller att man normalt prioriterar en begäran från ett annat nordiskt land, och att det därför hör till de rena undantagsfallen att bistånd inte kan lämnas på grund av resursknapphet. Däremot har det ibland hänt att bristande personella resurser har lagt hinder i vägen för samarbete inom landet, t.ex. i samband med en skatterevision hos ett företag.

Bankinspektionen uppger att man visserligen har så begränsade resurser att det kan inverka på samarbetsmöjligheterna, men att man som regel kunnat medverka i den omfattning situationen krävt.

Av *riksbankens* ovan redovisade beskrivning av samarbetet framgår att det har inträffat att man inte har kunnat tillmötesgå ett önskemål. Frågan har då omedelbart fallit.

7. Sekretessregler som hindrar uppgiftslämnande till annan myndighet

RPS, *GTS* och *bankinspektionen* har framhållit att man efter en prövning enligt generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen i allmänhet kan lämna ut de uppgifter som begärs. *GTS* har också pekat på att tullverket enligt särskilda regler skall lämna RSV och vissa andra myndigheter uppgifter som rör import och export av varor.

RÅ uppger sig inte ha erfart att det på det nationella planet skulle föreligga några svårigheter ur sekretessynpunkt när det gäller informationsutbytet på de brottsområden som avses i enkäten. Enligt *RÅ*:s uppfattning är inte heller uppgiftslämnande till myndigheter i andra nordiska länder förenat med några egentliga problem utöver dem som kan föreligga i förhållande till inhemska myndigheter.

Riksbanken anser att det finns vissa oklarheter när det gäller sekretessreglernas tillämpning. Banken framhåller till en början att sekretessbelagda uppgifter som tas emot från andra centralbanker som regel förblir hemliga hos riksbanken. Man utgår också från att sekretessbelagda uppgifter som lämnas till en annan centralbank förblir hemliga hos den banken. Riksbanken anför vidare:

Vad som emellertid kan behöva klarläggas är de rättsliga möjligheterna för centralbankerna att med varandra utväxla sekretesskyddade uppgifter. Vidare kan det finnas anledning att närmare granska huruvida uppgifter som inhämtats med stöd av en konvention på skatte- eller tullområdet får vidareföras av den inhämtande svenska myndigheten till riksbanken.

Vad beträffar den först nämnda frågan kan konstateras att genom den nya lydelsen i 1 kap 3 § tredje stycket sekretesslagen, som trätt i kraft den 1 januari 1983 (1982:1106), har i Sverige tidigare tvekan om hur sekretessreglerna bör uppfattas numera undanröjts. Motsvarande uttryckliga regel torde emellertid inte finnas i övriga nordiska länder. Bestämmelser förekommer som medger uppgiftslämnande om det sker i den egna myndighetens intresse och om det är nödvändigt för att myndigheten skall fullgöra sin verksamhet. I vad mån dessa också är tillämpliga i förhållande till utländska myndigheter kan vara tvivelaktigt. Det skulle därför vara värdefullt om en fastare och mer precis grund för uppgiftsutbyte kunde åstadkommas efter de principer som numera gäller i Sverige. Det bör således t.ex. vara möjligt att lämna uppgifter även då dessa inte direkt kan sägas ingå i ärende av gemensamt intresse.

Den andra frågan som kan förtjäna ett närmare övervägande gäller tillämpningen av de nordiska konventionerna på skatte- och tullområdet. Av den ovan lämnade redogörelsen framgår att vid behov av uppgift som kan erhållas från utlandet med stöd av konventionerna tar riksbanken kontakt med vederbörande sakmyndighet i Sverige. Det förekommer också att myndigheten kontakter riksbanken om den erhållit uppgifter från utlandet som bedöms vara av intresse inom riksbanken. En fråga som därvid kan uppkomma är huruvida det är tillåtet enligt konventionerna att uppgifter som erhållits med stöd av dessa vidareförs till riksbanken. Dubbelbeskattningsavtalen med länder utanför Norden innehåller ofta strikta föreskrifter häremot (se t.ex. artikel XXVII i avtalet med Spanien) medan t.ex. det nordiska handräckningsavtalet inte innehåller en sådan föreskrift utan vidareföring av uppgifter synes vara medgiven om det kan ske enligt någon regel i sekretesslagen. Men det har någon gång uppkommit tvekan om möjligheterna att till riksbanken vidareföra uppgifter som erhållits enligt avtalet. Det skulle därför vara värdefullt om det kunde klarläggas att uppgifter som skatte- och tullmyndigheter erhåller med stöd av konventionerna får vidareföras till andra myndigheter i Sverige om det är medgivet enligt sekretesslagen.

KO framhåller att sekretessreglerna i vissa fall skulle kunna hindra ett utlämnande av uppgifter som rör affärshemligheter. Något sådant fall har emellertid inte aktualiserats.

8. Otillräckliga resurser och sekretesshinder hos andra myndigheter

Enligt *RPS* är det sällsynt att sekretesshinder åberopas för att inte lämna informationer beträffande ekonomisk brottslighet. Det har dock inträffat att svensk myndighet åberopat sekretesshinder i fall då förundersökning formellt sett inte inletts. *RPS* hänvisar här till vad man anför i ett remissyttrande över brottförebyggande rådets (BRÅ) PM 1982:6, i vilken föreslås särskilda lagregler för uppgiftslämnande mellan myndigheter i brottsbekämpande syfte. I detta remissyttrande pekar *RPS* på de särskilda svårigheter som är förenade med utredningar om ekonomisk brottslighet och framhåller att man ofta behöver bistånd från andra myndigheter i ett tidigt spaningsstadium. Skall man komma till rätta med den ekonomiska kriminaliteten är det därför enligt *RPS* uppfattning nödvändigt att uppgifter får lämnas ut redan vid misstanke om ekonomisk brottslighet, utan att misstanken närmare kan konkretiseras.

RPS uppger att det från en norsk polismyndighet har meddelats att uppgifter om konto i norsk bank inte kan utlämnas utan beslut av rätten. Man hänvisar vidare till att polisen i Göteborg ansett sig ha vissa samarbetsproblem med de norska skattemyndigheterna.

GTS påpekar att det nordiska tullsamarbetet trädde i kraft den 26 augusti 1982 och att man sedan dess inte haft några svårigheter att från de nordiska

tullmyndigheterna få upplysningar och bistånd.

I fråga om det nationella samarbetet säger GTS att sekretesshinder i särskilda fall har kunnat överbryggas genom tillämpning av generalklausulen, men man upplever det som en brist att det inte förekommer ett mera kontinuerligt överförande av information för spaningsändamål mellan tullverket och vissa andra myndigheter, t.ex. riksbanken.

AMS och KO har undantagsvis råkat ut för att sekretess hindrat utlämnande av uppgifter från andra myndigheter.

9. För och nackdelar med utökat samarbete m.m.

Flertalet myndigheter synes nöjda med det samarbete som sker. Enligt GTS kan ett utökat samarbete vara till nackdel genom den ökade arbetsbelastning som följer av att förse andra myndigheter med information. Även RPS befarar att de personella resurserna kan bli ansträngda. RPS ställer sig dock positiv till ett utökat samarbete. De fördelar som framhålls är större förståelse för och kunskap om varandras arbetsuppgifter, undvikande av dubbelarbete, tidsbesparingar och ökad effektivitet. Enligt RPS bör ett utökat samarbete ske på både central och lokal nivå.

AMS pekar på att brottsligheten inom dess ansvarsområde ofta har anknytning till skattebrott och att den i ökad omfattning sker över gränserna i de nordiska länderna. Ett vidgat samarbete är därför en förutsättning för att brotten skall kunna motverkas. AMS anser att detta samarbete bör ske på central nivå.

NU-serien*

NU-serien 1983

1. Nordiska samarbetsorgan 1983–84
2. Representativa naturtyper i Norden
3. Gemensam nordisk kolimport?
4. Vidareutvecklandet av valutapolitiska konsultationer i Norden
5. Tilleggsrapport om "Tiltak på det valutapolitiske området for å fremme industrielle samarbeidsprosjekter over grensene i Norden"
6. Överenskommelser mellan de nordiska länderna inom arbetsmarknadsområdet
7. Grå verksamhet
8. Organisation och arbetsformer för Nordiska rådets presidiesekretariat
9. Arbeidsformene i nordisk samarbeid
- 9F. Tyämuodot pohjoismaisessa yhteistyössä
10. Arbetstid i Norden
11. Rapport om förslag till nordisk handlingsplan för ekonomisk utveckling och full sysselsättning
12. Nabolands-TV i kabel
13. Bulleremission från motorfordon
14. Bilavgasser – målsättningar og strategi
15. Arbejdsløshedens omkostninger i Norden
16. Ökat jord- och skogsbrukssamarbete
17. Nordisk statutsamling 1983. Del 1
18. Yearbook of Nordic Statistics 1983/Nordisk statistisk årsbok 1983

NU-serien 1984

1. Nordisk handlingsplan på datateknologiområdet
- 1E. Nordic Plan of Action in the Field of Computer Technology
2. Straffutmåling
3. Den offentliga sektorns effekter på sysselsättningen
4. Norden og det globale miljø
- 4E. The Nordic Countries and the Global Environment
5. Köplagstiftning i Norden
6. Nordiska samarbetsorgan 1984–85
7. En budget – ett sekretariat?
8. Nordiskt radio- och TV- samt telesamarbete via satellit
9. Arbejdsløshedens omkostninger i Norden. 2. delrapporten
10. Arbetsrätten i Norden
11. Grønland-Norden
12. Ekonomisk brottslighet

* Förteckning över tidigare nummer i NU-serien kan rekvireras från Nordiska rådets sekretariat. Sekretariatet kan även informera om NORD-publikationer som utges av olika nordiska samarbetsorgan i samverkan med Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet.

Hovrätten över Skåne
och Blekinge, Biblioteket



2 6001 034 992