

EKO-kommissionen och kampen mot den ekonomiska brottsligheten

Sven-Erik Olsson

Rättssociologiska institutionen, Lunds universitet

Den 25 november 1982 tillsatte regeringen en särskild kommission mot ekonomisk brottslighet. På knappt ett och ett halvt år har den hunnit med att lämna från sig ett 30-tal skrifter, i form av betänkanden, promemorior, rapporter och skrivelser. Den tidigare Konsumentombudsmannen, numera landshövdingen Sven Heurgren och hans kommission har därmed etablerat ett svårslaget rekord. Utredningen har när detta skrivs just offentliggjort sitt slutbetänkande. Där konstateras korrekt att forskningen på området knappast lämnat startgroparna. Ämnesområdet är knappt nog definierat.

Vi rör oss i en terräng som för femton år sedan var närmast obeträdd av den offentliga debatten. För svensk del brukar man ange justitieminister Lennart Geijers tal mot ekonomisk brottslighet år 1973 som startpunkt. Talet följdes upp i media, och debattnivån steg ytterligare med Rikspolisstyrelsens AMOB-rapport, som kom i maj 1977. BRÅ fick då i uppdrag att utreda frågan och började småningom lämna rapporter från sig, från konferenser, undersökningar och speciella aktioner i samarbete med tullverket.

BRÅ fick dock inte behålla uppdraget, utan det överfördes till en särskild grupp för att sedan av socialdemokraterna läggas på

EKO-kommissionen. Kommissionen fick numerärt sett stora resurser, med ett 20-tal sekreterare. Dessutom knöts ytterligare ett åttiotal personer till kommissionen som experter. Av en lista över personer ingående i arbetsgrupper under kommissionen upprättad i oktober 1983, framgår att det till övervägande delen rörde sig om folk som arbetar i förvaltning eller domstolar, hovrätts- och kammarrättsassessorer, byråchefer och byrådirektörer, avdelningsdirektörer, osv.

I arbetsgruppen 'Forskning angående ekonomisk brottslighet' ingår *en* person, Leif G W Persson, som för övrigt skrev slutbetänkandet. Det är på sitt sätt betecknande. Det är få som forskat på detta område och resultaten är än så länge magra. Det gör också diskrepansen mellan vad vi vet om ekonomisk brottslighet och antalet förslag och omfattningen av dem ännu mer slående.

I denna artikel ska jag diskutera EKO-kommissionens arbete, och de konsekvenser för den ekonomiska brottsligheten som kommissionens alla förslag kan tänkas få. Artikeln inleds med en intervju med kommissionens ordförande Sven Heurgren, gjord i mars 1984.

Intervjun

Sven-Erik Olsson Jag vill inledningsvis höra hur du ser på de direktiv som utredningen fick?

Sven Heurgren Det finns inget att säga om dem. De är helt naturliga mot bakgrund av den debatt som förts inom socialdemokratien i de här frågorna och den ovilja som den borgerliga regeringen visade inför att göra någonting på detta område.

SEO Kommitténs tillkomst är alltså politiskt motiverad utifrån socialdemokratiska utgångspunkter?

SH Den är allmänt motiverad därför att man måste göra någonting åt den ekonomiska brottsligheten. Det kan man ju tycka att alla skulle ställa upp på, men det gör de inte.

SEO Det råder olika uppfattningar också om sådana frågor som hur man skall definiera ekonomisk brottslighet och även om hur pass utbredd den är. Vilken är din uppfattning?

SH Den svarta ekonomin i Sverige idag är utan tvivel i storleksordningen 40 miljarder. Då räknar vi även med enskilda personers fiffel. Riksdagens definition av ekonomisk brottslig-

het avser företagen och det är det som vi koncentrerat våra insatser på, som vi prioriterat. Vi räknar med att företagens andel är ungefär hälften, så att det fifflas för 15-20 miljarder årligen i företagen.

SEO Vad grundar sig dessa beräkningar på?

SH Det är närmast ekonomiska kalkyler, det är kolleger till dig i Lund som gjort dem. De bygger också på internationella beräkningsmetoder. Man kan ju få en uppfattning om hur mycket svarta pengar det finns i landet genom sådana arbeten. Mörkertalen för sådan här brottslighet är enormt stora, 99% mörkertal skulle jag kunna gissa.

SEO Den stora svårigheten är väl ändå att fastställa omfattningen av den ekonomiska brottsligheten?

SH Det är klart att den är svår att fastställa. Det vet du ju också som rättssociolog att brottslighet är svår att fastställa överhuvudtaget. Mörkertalen är just när det gäller sådan här brottslighet ovanligt stora. Det handlar om mycket större tal än stöldbrottsligheten, ungefär tiodubbla tal, tjugodubbla tal.

SEO Kommissionen har lagt fram en rad förslag, en del har talat om att det är ett rekord som satts, på den här korta tiden, 26 olika betänkanden eller skrivelser.

SH Det är ju förutsatt i våra direktiv. Vi fick ett år på oss av regeringen. Vi fick de vidsträckta direktiv, som du själv har sett, antar jag. Men till skillnad från andra utredningar har vi fått väldiga resurser. Vi har haft 20 sekreterare på heltid och ett 80-tal experter.

SEO I vissa av betänkandena framgår det att man saknar en klar uppfattning om vilken roll den kategori spelar som man är ute efter att reglera. Jag tänker bl a på de ekonomiska rådgivarna, som ni föreslår olika åtgärder mot.

SH Nej det förekommer också att det är svårt att kartlägga, men det är ju tveklöst så att just den här typen av brottslighet förutsätter rådgivare. Ofta kvalificerad rådgivning, för att man skall kunna hitta något brottsligt, som man kan hoppas på att det inte upptäcks. Man behöver alltså en jurist, ekonomisk rådgivare. Brottslingarna behärskar inte skattelagstiftningen, det handlar ofta om det. Kanske också några skrivningar för att laborera med olika bolag. Och det behärskar folk i allmänhet inte heller, utan det är där rådgivaren kommer in. Poliser och skattemyndigheter, som jobbar med det, de säger att det nästan alltid finns en rådgivare.

SEO Det för oss över till detta att kritiken bl a riktat in sig på

att man reglerar ett område, som den ekonomiska rådgivningen, innan man känner till vad det egentligen är för typ av aktivitet och vilka det är som ägnar sig åt den.

SH Man har ju hittat alldeles tillräckligt. Människor som har alla möjliga tricks för sig. Det finns ju de som på heltid ägnat sig åt att sälja falska fakturor och sådant till företagen. Vi har tillräckligt många exempel på konstigheter, oerhört invecklade transaktioner på skattesidan, exempelvis. Inte sitter den vanlige företagaren och kommer på sådant. Det är uteslutet. Alltihop är inpyrt med rådgivning. Du har ju tusentals människor som sitter här i landet och bara håller på med sådant. Allt är inte kriminellt, men de sysslar ju hela tiden med att försöka kringgå skattesystemet.

SEO I betänkandena finns en form av konsensusantagande. Man säger att det är en liten grupp som utgör problemet, ett litet antal personer. Och man stödjer sig på sådana kategorier som advokatsamfundet och FAR.

SH Det är ju inte dem det handlar om när vi lagstiftar mot rådgivare. Då berörs i första hand inte advokater eller auktoriserade revisorer. Det är den här undervegetationen, sådana som kör med juridiska byråer och bokföringsbyråer. Folk som ofta inte har någon utbildning alls, eller ytterst dålig utbildning i varje fall. De är det stora problemet, men det är klart, det finns ju fula fiskar även i andra kategorier. Det är inte så sällan som en advokat blir utesluten ur samfundet. Det händer även att revisorer blir utsparkade. Sedan fortsätter de och det är det som är det sorgliga. De blir sparkade ur samfundet, men fortsätter som förr. Eller ännu värre, exempelvis marknadsför sig med att de är uteslutna ur samfundet.

SEO Kommissionens förslag som lanserar revisorerna som uppföljare av skatte- och avgiftsbetalningarna har inte heller hälsats med . . .

SH Nej, det är väl det mest kontroversiella förslaget vi har lagt. Också i jämförelse med förslaget om näringstillstånd. De två är tveklöst de som mött största oppositionen. Jag tror att revisorsförslaget leder hitintills i varje fall. Vi lade ju det här med näringskontroll i dagarna.

SEO Hur ser du på kritiken?

SH När det gäller revisorerna? Man kan fråga sig vilka motiv de har, när man kritiserar det. Vad det är för något man håller på med som man inte är beredd att låta revisorerna titta på?

SEO Från rättssociologisk synpunkt är det lätt att tänka sig att

revisorernas aktivitet knyter sig omedelbart till ett privatintresse, kopplat till ägarstruktur och önskan att få en tillfredsställande drift och opartisk granskning utifrån detta privata intresse. Medan skattekontroll betraktas som ett allmänt intresse. Från företagsidan och även från revisorsgruppen är detta inte lika intressant, eftersom det allmänna inte är uppdragsgivare i revisionssituationen. Uppdragsgivare för revisorn är ju företaget och då är det naturligt att revisorns intresse knyts till företaget och inte till det allmänna.

SH Jaha, därför skall man inte göra någonting?!

SEO Det är möjligt att man ska göra någonting, men det är väl antagligen därför som . . .

SH Inför man den här regeln så kommer vi att sluta prata med revisorerna, säger man från företagets sida. Det har revisorerna blivit rädda för. Revisorerna har ju faktiskt medverkat i utredningsarbetet och i stort sett accepterat det. Sedan blir de rädda när företagen skriker till och säger att vi ska inte prata med revisorerna i fortsättningen, vi skaffar oss andra rådgivare som vi ska diskutera våra skatter med.

SEO I förslaget angående revisorerna var det ett resonemang som var iögonfallande. Det gäller de situationer när det blir konflikt mellan företag och revisor. I dessa situationer när revisorsbyte blir aktuellt föreslår kommissionen att man skulle förordna en offentlig revisor direkt.

SH Ja, att man skulle *kunna* göra det. Det är det att man skall skicka in en berättelse.

SEO Medan man inte skulle skicka in någon revisorsberättelse om revisorn avgick på egen begäran. Kommerskollegium har i flera fall kunnat se att lösningen på konfliktsituationer mellan företag och revisor vanligen löses just genom att revisorn avgår frivilligt. Företaget väljer då ny revisor. Vad jag under över är vilket motiv kommissionen har att inte kräva en markering hos länsstyrelsen för det fall att revisorn avgår frivilligt.

SH Man kan väl säga att det var en eftergift till revisorerna.

SEO Den lag som ni fått mest kritik för är den här "Bulvanlagen".

SH Ja, jag vet inte, det har ju varit mer bråk om revisorerna. Den debatten kan jag i viss mån förstå utifrån de synpunkter du hade förut. Men detta med "Bulvanlagen" är ju ett slags skendebatt. Jag antar att du har läst förslaget? Kritiken är ju fullständigt utanför verkligheten, tycker jag. De har lyckats blåsa upp det här lilla förslaget.

SEO Du har inga funderingar om varför man blåser upp detta förslag? Det omedelbara intrycket är ju att det skulle vara riktat mot en rätt begränsad kategori. Samtidigt har den kritiserats utav bl a bankvärlden genom Cavalli-Björkman och även av andra.

SH På vilket sätt då?

SEO Speciellt har man tagit upp sänkningen av beviskravet, så att man tvingas visa att man handlade på egen hand eller i god tro förenad med en förhållandevis vag beskrivning av vad som är grundad anledning, skäligen, som den juridiska skrivningen är.

SH Nej, det har du missuppfattat. Det handlar alltså om sådana som dömts till näringsförbud eller de som tidigare dömts för grövre ekonomisk brottslighet. Det är dem det handlar om. Varför värnar Cavalli-Björkman om dem?

SEO Ja, det är det som jag frågar dig om.

SH Ja, det kan jag också fråga mig. Det vore intressant om du kan skapa klarhet i vad det är som ligger bakom det. Men det kan uppfattas på ett annat sätt, att man försöker komma åt kommittén. Man tycker överhuvudtaget inte om att det görs något åt den ekonomiska brottsligheten. Man säger att det är viktigt att göra någonting, men ställer inte upp på någonting överhuvudtaget, inte ett konkret förslag. Man tar tag i något som man tycker är märkvärdigt och försöker pådyvla kommissionen att vi allmänt arbetar med omvänd bevisföring och sådant. Detta förslag, som gäller denna lilla kategori av människor. Vi har gjort en viss regel, som man naturligtvis kan diskutera. Jag menar dock att debatten är fullkomligt löjlig. När man dessutom vet att den borgerliga justitieministern Winberg infört en bestämmelse, som du kanske sett, om häleri, alltså generell bevis-sänkning i samband med häleribrott. Jag kan åka dit om det kan misstänkas, vad står det; skäligen kan antas att något har åtkommit genom häleribrott. Då skall man dömas, det är ju bestämmelser som är tusen gånger hårdare och mer omfattande än vad vi föreslagit. Det hördes inte ett jävla knäpp om det!

SEO Det finns de som har kopplat detta till andra socialdemokratiska åtgärder för att reglera näringslivet, t ex löntagarfonder, och det senaste, nämligen att statliga intressen ska vara med vid tillsättningen av styrelseordförande i privatbankerna.

SH Har detta med lagförslaget att göra?

SEO I den kritik som kommit från borgerlig press, politiker,

bankmän, har såväl EKO-kommissionens förslag till reglering av näringsverksamheten som andra typer av reglering, löntagarfonder, varit uppe. Kan du se någon koppling där?

SH Ja, koppling från deras sida då. Det ena handlar om inflytandefrågor i näringslivet och det andra om att sätta åt brottslingar. Att koppla ihop det, det är fullständigt obegripligt.

SEO En anledning skulle kunna vara att det i den dagliga näringsverksamheten finns typer av transaktioner som anknyter till kontrollsträvanden från kommissionens sida, nämligen valutabrott och liknande. Möjligheten finns att en mängd transaktioner inom affärsvärlden skulle kunna hamna på fel sida om lagen. En sådan sak som när man skjuter på betalningar, gör feldaterade eller på annat sätt märkliga faktureringar. Jag tänker på den pågående processen mot Shell. Att näringslivets opposition mot de här regleringsförslagen har samband med att de anser sig behöva frihet att flytta sina pengar utifrån verksamhetens behov.

SH Det finns inga förslag angående detta utan det faller inom ramen för valutakommitténs arbete.

SEO Kommissionen har kommit med en rad förslag som gäller näringsförbud eller olika former av etableringskontroll inom näringslivet. Tillåtelse att bedriva taxirörelse, restaurang, städfirma, m fl.

SH Det är ju *ett* förslag. Jag märker att du är påverkad av debatten, vulgärpropagandan omkring oss. Allmänna uttalanden om att vi reglerar hela näringslivet. Det finns ett förslag.

SEO Det omfattar alltså flera branscher då. Kan man inte se att det skulle kunna leda till en förflyttning av typen av brottslighet inom en viss institutionell inramning? Som vi nu har det inom taxi och åkeribranschen. Man har ett tillståndstvång och vad vi får då är brott mot tillståndet.

SH Jo, det är klart, det måste det ju bli. Reglerar man måste man kontrollera det som sätts i reglering, det har du rätt i. Men skulle det vara ett skäl att inte göra någonting?

SEO Det skulle kunna vara det. Man kan ju komma att pressa grupper som är på randen ut i en grövre kriminell krets, genom att de har haft den här verksamheten innan och den är fortfarande efterfrågad. Fortsätter de då så blir de kriminella. Innan var den legal eller i varje fall inte beivrad och nu så kommer de i skottgluggen.

SH Jo, det är meningen. Vi har en rad områden som är reglerade, varför ömmar man inte för de som arbetar i dessa, det

kan man fråga sig. Med de här nya branscherna, då blir det plötsligt så fruktansvärt märkvärdigt. Bara för att kommissionen lägger förslaget. Det är ju en gammal politisk stridsfråga. Vi har ändå stöd från breda grupper företagare i branschen, det är tveklöst så. De flesta ställer upp, sedan är det några skrikhalsar som skall vara så märkvärdiga och sätta sig emot det. Den stora gruppen av företagare i de här branscherna är positiva. Det finns även branschföreträdare som vågar ställa sig upp och stödja förslaget.

SEO Samtidigt som då SAF generellt går emot det.

SH Ja, på principiella grunder. De har ju inga svårigheter med detta, storindustrin har andra förutsättningar och i verkstadsindustrin är det överhuvudtaget inte aktuellt. I ett antal servicebranscher, där det är oerhört lätt att etablera sig utan att ha kunskaper alls, där har vi problemet.

SEO I intervjuer med folk på länsstyrelser har jag fått synpunkter på befogenhetsregler och verksamheten överhuvud vad gäller mervärdesskattekontrollen. I kommitténs förslag har jag hittat mycket lite om detta. Tydligen har man från momsenshetens sida ingen spaningsrätt, så om man uppmärksammar en otillbörlig verksamhet kan man inte gå in och begära att få se bokföringen.

SH Man kan inte ens fråga vad de heter.

SEO Precis; har kommissionen varit inne på detta?

SH Vi har inte tagit upp det, för det finns en annan utredning som undersöker detta, USS-utredningen. De har det som sin uppgift, därför tycker vi att det kan de sköta. Men det är ju en svaghet.

SEO En annan sak som sammanhänger med momsens är det som kallas fiktiv skatt, som bl a kan uppkomma vid export. Momsensheten har här problem att kontrollera om något utförts, och i så fall vad. Liksom exportören också har svårigheter att visa att en bestämd produkt exporterats. Om jag förstått det rätt så handlar det om tullverkets prioritering av sin verksamhet?

SH Jo, det var bland det första som vi lade fram. Det är en av de mest flagranta bristerna att det betalas tillbaka 40 miljarder i moms, utan någon kontroll. Vi har sagt att tullverket måste prioritera kontroll av export så att det inte exporteras tomlådor. Idag är det obegränsat utrymme för sådana bluffaffärer. Man har hittat åtskilliga fall som är fullständigt fantastiska. Många gånger under det här året har jag hört att det är dumt att hålla på med bankrån, när man kan få ut 2 miljoner på en liten blan-

kett. Om man jämför riskerna med dem vid bankrån, så är de obefintliga.

SEO Kommissionen har också kritiserats för att den föreslår nya specialdomstolar.

SH Vi har inte lagt något förslag om specialdomstolar. Vårt förslag innebär en koncentration till vissa tingsrätter.

SEO Detta har ändå kallats för specialdomstolar, det innebär ju en centralisering och specialisering.

SH Ja, det kallar jag inte för specialdomstolar, utan det är Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen, Bostadsdomstolen, som står helt utanför det vanliga rättsväsendet. De här målen kommer att handläggas i vanlig tingsrätt, komplementerad med särskild expertis. Det är ingen specialdomstol, i varje fall anser inte jag det. När journalister kritiserar så kan man ju undra varför de är så glada att tryckfrihetsmålen handläggs av särskilda domstolar. Där tycks det vara helt naturligt. Jag har aldrig hört det föreslås att dessa mål skulle överföras till alla tingsrätter.

SEO Det är kanske för att det har visat sig gynnsamt för dem att ha en specialdomstol?

SH Ja, från allmänna synpunkter, från människornas utgångspunkt skulle det säkert vara förmånligare att handlägga det i alla tingsrätter. Då hade säkert fler artiklar blivit fällda. Vi föreslår en ändring för att det rör sig om svårare mål. Vi har konstaterat att domstolarna inte behärskar detta. Det finns åklagare som uttalar sig synnerligen kritiskt om domar i ekonomiska brottmål. Det gäller att ha människor som kan det här, nu har de ingen utbildning. Tingsdomare har en utbildning på tre dagar max. Åklagaren har numera ett halvt års utbildning. Skall de ha en chans att utbilda sig vidare, måste vi koncentrera. Man kan inte utbilda alla.

Du hade tänkt göra en artikel sa du?

SEO Ja, till Tidskrift för Rättssociologi.

SH Jag vill nog råda dig att vänta tills vårt huvudbetänkande kommer, nu i nästa vecka, innan du börjar skriva. Jag tror att även för rättssociologer är betänkandet väldigt intressant. När det gäller kriminalpolitik så skiljer denna fråga ut sig genom att den är så otroligt kontroversiell. Också specialister skiljer sig med ytterligt markerade uppfattningar. Nu avslöjar jag väl inga hemligheter om jag säger att kommunisterna har ställt upp på alla våra förslag. De vill ju dessutom gå ännu längre. Så det finns en klar politisk majoritet i riksdagen, det är ingen tvekan.

SH Det är väl också något som understryker borgerlighetens kritik att här är det frågan om att man går in och försöker reglera näringslivet. Tvärtemot borgerliga principer.

SH Samtidigt tycker jag att du skall notera att politikerna hittills varit lite tysta i den här frågan. Det är väl Adelson som har sagt något. Men han har varit väldigt försiktig, måste jag nog säga. Folkpartiet och Centern har varit fullkomligt tysta. Gösta Bohman mullrar visserligen i en del tidningar. Annars är det ganska tyst.

Dold brottslighet

Debatten kring ekonomisk brottslighet är i hög grad präglad av politiska och moraliska avsikter. Det är synbarligen bråttom att åtgärda problemet, så bråttom att man inte har bekymrat sig om att kartlägga dess omfattning. För fem år sedan tyckte Leif Persson att trettio minuter var mycket tid för att berätta vad forskarna visste om ekonomisk brottslighet. Detta är ett förhållande som knappast har ändrats. Det hindrade inte Persson från att påstå att ett gemensamt drag för sådan kriminalitet var den höga andelen *dold* brottslighet.¹ Detta praktiska brännbollstrå, som han fortfarande använder, är han inte ensam om. Det används också av EKO-kommissionens ordförande Sven Heurgren.

Det är naturligtvis en falsk utväg att påstå att det *okända* har en bestämd storlek. Björkmans approximeringar utifrån olika ekonomiska antaganden om sedelmängd/kreditmängd och lundaekonomen Hanssons skattningar utifrån ännu intrikatare sammanställningar har anförts i sammanhanget.² Bägge beräkningarna vilar dock på ytterligt grova antaganden. I den desperata jakten på en godtagbar beräkning av den svarta sektorns storlek händer det att man anför notiser i dagspressen om förhållanden i annat land, och helt enkelt överför procentsiffrorna till den svenska ekonomin.³ I slutbetänkandet tillåter sig kommissionen att konstatera att de ekonomiska beräkningssätten kräver mycket långtgående förmodanden om egenskaper hos såväl vit som svart sektor, förmodanden som brister i realism och saknar vetenskaplig grund,⁴ vilket dock inte hindrar kommissionen att fortsatt grunda sina förmodanden på sådana kalkyler.

Export och import

Genom samordning med tullverket genomförde BRÅ en undersökning av ekonomisk brottslighet vid export och import. De skattingar som Magnusson gör utifrån undersökningen vilar också på osäkra antaganden. Vad den däremot visar är att staten på detta område väsentligen måste förlita sig på de uppgifter som importörerna lämnar, i konskevens med hemtagningssystemet vid import som infördes 1974. Magnusson menar att tullverket numera bara kan upptäcka påfallande klumpiga förfaranden.⁵

En liknande situation tycks för övrigt föreligga när det gäller exporten. Vid export finns nämligen möjlighet att lämna in sk negativ deklARATION för moms, så att överskjutande belopp kan återfås. Görs dessutom inköpet från privatpersoner, som inte är momsdeklarationsskyldiga, uppkommer den "fiktiva" mervärdesskatten. Genom tullens bristande, vissa tjänstemän vid momsenheter säger "obefintliga", kontroll av exporten kan skattemyndigheten inte med säkerhet konstatera om varor förts ut ur landet. Det är också svårt för den skattskyldige att visa att en bestämd vara utförts.

Överhuvudtaget verkar det som man gjort en grov underskattning av kontrollproblemet vid momsens tillkomst. Momspengarna är snabbt åtkomliga genom systemet med positiva och negativa deklARATIONER. Om man bygger upp en kombination av bolag som handlar med varandra, och samtidigt laborerar med längden på redovisningsperioderna, är det möjligt att tillskansa sig betydande belopp helt enkelt genom att försätta det betalningsskyldiga bolaget i konkurs.

Momsen tar idag in betydligt mer pengar till staten än inkomstskatten. Med kontroll av moms arbetar idag ca 70 personer i hela landet. De gör dessutom skatterevisioner av företag. Momssystemet förutsätter dessutom att den skattskyldige registrerar sin verksamhet.

Underlåter en skattskyldig att registrera verksamheten kan mervärdesskatteenheten stöta på stora svårigheter att driva in skatten. Upptäcker man en verksamhet, som man har anledning tro är skyldig att deklarerera för moms, kan man inte fråga vem som ansvarar för verksamheten och be att få se bokföringen. För det krävs ett revisionsförordnande, och vem skall det skrivas på? Man får inte heller bedriva någon form av spaning. Det är enligt ett JO-utlåtande en polisiär uppgift.

Granskning

En av tankarna bakom EKO-kommissionens betänkande om "Företagens uppgiftslämnande vid beskattningsändamål"⁶ är att möjliggöra att resurser överförs till företagsrevision och moms-kontroll. Man föreslår också en särskild utredning angående detta. EKO-kommissionens förslag går väsentligen ut på att alla företag skall redovisa enligt ett standardiserat schema. Företagen åläggs också att inkomma med fler och mer specificerade uppgifter. Detta förfarande tänker man skall kunna möjliggöra en på ADB baserad kontroll- och klargöringsprocess, som följer scheman av en typ som känns igen från Försäkringskassans instruktionsböcker.⁷ Med tanke på vilka effekter i form av byråkratisering och inlärld inflexibilitet detta tycks ha fått hos försäkringskassanställda, så bäva månne företagarna?

I anslutning till detta kan man kanske konstatera att det finns det som talar mot att en sådan på bokföringen baserad granskning skulle vara effektiv. Förfrågningar jag gjort hos skatte-revisorer tyder på att uppmärksamheten flyttats från själva bokföringen till underlaget. Till en del kan detta bero på ändrad profil hos myndigheten, mot mera egeninitierad verksamhet. Tidigare var besvärrevision vanligast i samband med att den skattskyldige överklagade skönstaxering. Här som på flera andra områden behövs forskning för att klargöra såväl historia som pågående processer.

Vi kan således konstatera att rådande institutionsstruktur i skatteförvaltningen illa överensstämmer med ett kontrollbehov relaterat till inkomstkällans storlek. Ställd inför detta söker EKO-kommissionen koptera andra grupper i skatteindrivningsapparaten.

Revisorer som skattekontrollörer

Ett av kommissionens förslag är således att revisorerna i samband med revisionen skall granska hur företaget betalar sina skatter och avgifter, och avge yttrande om detta.⁷ Tanken är att revisorerna skulle bli "det effektiva instrument vid bekämpande av ekonomisk brottslighet som alla säger sig eftersträva".⁸ Bakom förslaget ligger sannolikt också en längre tids strävan

från socialdemokratiskt håll att ge revisorn en i förhållande till företaget mer oberoende ställning.

FAR-ordföranden Bertil Edlund har vid en konferens 1979 redovisat en syn på revisorernas ställning och möjlighet att ingripa vid ekonomisk brottslighet som avviker från kommissionens perspektiv.⁹ Edlund underströk bl a att man inte skulle ha stora förväntningar på att revisorerna skulle upptäcka ekonomisk brottslighet. Han hänvisade också till revisorsrollen, att revisionen är riktad på den offentliga redovisningen och inte främst syftar att blottlägga oegentligheter. I detta sammanhang är det väsentligt att ta med i bedömningen att revisorerna medverkar i skattekonsultationer. Dessa innebär ju väsentligen att redovisningen struktureras så att företaget ger minsta möjliga bidrag till statskassan. Edlund framhävde att man måste acceptera att revisorerna kan uppträda som partsrepresentanter.¹⁰

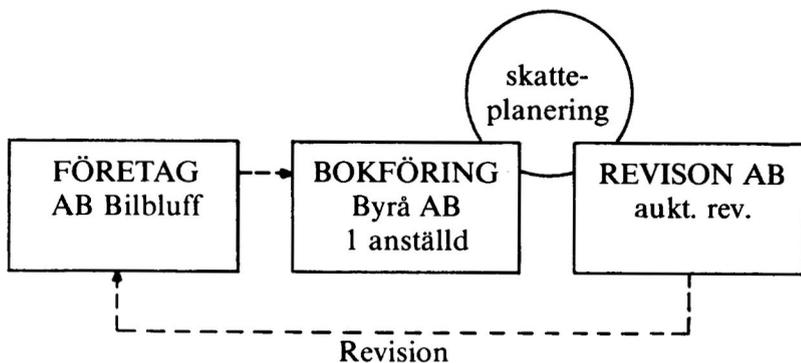
Edlund tryckte istället på den informella kontroll som revisorerna utför genom att de har ett förtroendefullt förhållande till företagsledningen. Därmed skulle de ha en brottsförebyggande funktion.¹¹

EKO-kommissionen har valt att bortse från denna revisorernas bundenhet till företagsledning och från att skatteplaneringsuppdragen innebär en inte oväsentlig inkomstkälla för denna yrkesgrupp. De betonar istället revisorns roll som beskyddare av en aktieköpande allmänhet. Nya problem kräver enligt kommissionen nya grepp, och ekonomisk brottslighet, som skatteundandragande, svart konsumtion, m m gör att revisorernas intressenkrets förskjuts.¹² Med tanke på den opposition från företagarkåll som förslaget mött finns det anledning att ifrågasätta om den konsensuspräglade synen på revisorerna som kontrollinstans är realistisk.¹³

Om de auktoriserade revisorerna är en expertgrupp som staten vill kooptera, så finns det andra som man helst såg utan arbete. Det är den typ av ekonomiska rådgivare som ägnar sig åt att visa var samhällskontrollen kan tänkas brista.

Oseriös rådgivning

Det hör till saken att det i rikspolisstyrelsens AMOB-rapport 1977 påstods att advokater och just auktoriserade revisorer medverkade i ekonomisk brottslighet. Påståendet upprörde natur-



ligtvis de berörda, och BRÅ gjorde en särskild utredning. Undersökningen friade revisorerna. Med den som argument kan EKO-kommissionen istället peka på de mindre och icke-auktoriserade jurist- och bokföringsbyråerna.

Auktoriserade revisorer kan som påpekats vara uppknutna till företaget genom skatteplaneringsuppdrag. Jag har intervjuat några tidigare anställda hos just auktoriserade revisorer, varvid framkom att auktoriserade revisorer också har bokföringsuppdrag. Då kan de inte revidera dessa företag. Detta kringås då enligt figur nedan.

Ägaren till såväl bokföringsbyrå som revisionsfirma är i exemplet ovan den auktoriserade revisorn. Denna typ av konstruktion förekommer också i samband med ekonomisk brottslighet. Det går naturligtvis inte att säga något om utbredningen.

Yrkes- och näringsförbud

Den oseriösa rådgivningen, vilken EKO-kommissionen alltså föredrar att placera i samband med mindre företag, mindre redovisnings- eller juristbyråer, tänker man sig att bekämpa med en form av yrkesförbud.¹⁴ En närbesläktad åtgärd, näringsförbud, finns redan. Den är idag intimt kopplad till konkursituationen, men ändring är på gång. Enligt Tiedeman skulle näringsförbudet vara speciellt avskytt bland överträdare och potentiella lagbrytare.¹⁵ Det som kommissionen föreslår skulle alltså kunna ha en stark allmänpreventiv effekt. Tiedeman

finner dock att lagtillämparen sällan tillgriper detta medel, även om det finns till hands. Han pekar också på möjligheten att använda bulvan.

EKO-kommissionen redovisar en egen undersökning av vissa för medverkansbrott dömda under åren 1981 och 1982, sammantaget 141 personer som förlorat spelet. Man konstaterar att man saknat tid att undersöka vad slags folk det rör sig om. Yrkeskategorier och annat är alltså okända data. Dessutom har man undersökt hur det gått för ett sextiotal personer som belagts med näringsförbud. Det konstateras att beträffande tjugofem saknas all kännedom om nuvarande sysselsättning. Kontrollen varierar mellan olika kronofogdemyndigheter, vilka ålagts tillsynen. Man finner också en uppgivenhet hos utredande myndigheter vad gäller möjligheten att överhuvud kartlägga rådgivares roll.¹⁶ EKO-kommissionen gör inte heller något försök att skingra dunklet, utan anger bara några exempel hämtade från olika håll, bl a AMOB-rapporten.

Näringsförbudet fungerar inte, p g a bristande kontroll av efterlevnaden. Detta konstaterar kommissionen, och föreslår alltså en utvidgning av förbudsområdet, genom ett yrkesförbud. Efter att ha upptäckt ett icke-fungerande system föreslår man således att det skall byggas ut. Kontroll av efterlevnaden vilar som nämnts på kronofogdemyndigheten. Efter diverse överväganden om möjliga alternativa kontrollinstanser för det nya förbudet har kommissionen stannat för att det skall vara allas och ingens ansvar. Man har uppenbarligen arbetat snabbt, men effektivt?

Stödjer etablissemang

För framtiden lovar betänkandet gott för de grupper, nämligen advokater och auktoriserade revisorer, med vilka EKO-kommissionen tycks ha ingått en "helig allians". Betänkandet innehåller således överväganden om att förelägga dessa grupper olika typer av uppdrag. Man får då ett system med särdrag och privilegier. Kommissionen konstaterar att detta inte löser dagens problem utan får införas successivt.¹⁷

Kommissionen har dock inte lämnat de oseriösa rådgivarna helt i sticket. Det gäller bara att skaffa sig rätt inramning. Om en rådgivare döms till yrkesförbud och råkar vara juridisk ekvi-

librist - något som man på goda grunder kan anta - kan han enligt kommissionen få arbeta inom ramen för en seriös verksamhet, t ex advokatbyrå, och då med andra arbetsuppgifter. Detta, liksom att en revisor i det fall han avgår frivilligt vid en tvist med företagsledningen slipper lämna rapport till länsstyrelsen, visar hur angelägen kommissionen varit att stryka speciella etablissemang medhårs. Utan dessa gruppers stöd skulle statens möjligheter att kontrollera väsentligen minska. FAR-revisorerna pekar också själva på sin betydelse som informella kontrollörer.

Bulvanlagen

Så här innan betänkandet om näringstillstånd lämnat kommissionen tävlar förslaget om revisorernas medverkan med förslaget till Bulvanlag om att vara det mest utskällda av svenska lagförslag. Det senare förslaget innehåller nämligen en skrivning som gör bulvanen skyldig till dess motsatsen bevisats. Dessutom skall motparten kunna göra anspråk enligt ingånget avtal inte bara gentemot bulvanen - i vars namn avtalet tecknats - utan dessutom gentemot huvudmannen.¹⁸

Även om förslaget avses omfatta endast en mindre grupp, så inbjuder det åtminstone inom denna till synnerligen intressanta förvecklingar. Vi kommer kanske att se kriminella ange huvudmän för att legalt stjäla inbördes; möjligheten kommer i varje fall att föreligga. En större allmänhet oroar sig naturligtvis för att den omvända bevisföringens metod skall sprida sig till övrig lagstiftning, sedan må argumenten vara moraliskt motiverade eller ej. Det är en klen tröst i sammanhanget att den omvända bevisbördan redan är för handen i viss lagstiftning, som den angående häleri.

Att kommissionen dessutom i andra sammanhang ökar inslaget av ond-tro-presumtion i lagstiftning, såsom för närstående vid konkurser, kan ju bara understryka denna oro.

I Förenta Staternas kriminallag finns begreppet "konspiration", som förser åklagaren med en diffus men praktisk startpunkt för att beivra bl a organiserad ekonomisk brottslighet. Bulvanlagen skulle kunna utgöra startpunkten för införandet av något liknande i svensk lagstiftning. Den som fördjupat sig i rättshistorien vet att "konspiration" ibland blivit ett alltför

praktiskt begrepp.¹⁹ Slutbetänkandets analogi mellan ekonomisk brottslighet och det socialistiska "brott mot staten" är väl inte heller ägnat att öka välbefinnandet.²⁰ Men att EKO-kommissionen skulle uttrycka en berättigad skepsis mot lagtillämparens godtycke är kanhända för mycket begärt.

Vanmakt

Ser man sammantaget på EKO-kommissionens bemödanden får man konstatera att de speglar en vanmaktssituation. Myndigheterna har tydligen ställts inför grupper, osäkert hur stora, vilka *lärt sig spelreglerna*, lagarna, och i olika former systematiskt eller sporadiskt utnyttjar denna kunskap i uppenbart vinnings-syfte.

Genom valet av kontrollmedel har myndigheterna ställts inför såväl tekniska som moraliska problem. I vissa fall är beteendena direkt *illegala* och för myndigheten blir då frågan att öka risken för upptäckt, liksom att utdöma och effektuera påföljder. Andra är *urskiljbara* som systematiskt användande av vissa institut, som t ex aktiebolagslagen kombinerat med konkurslagen för s k "hit-and-run" byggda på skattecykeln. Denna brottslighet är idag svår att komma tillrätta med och mycket utredningskrävande. Stora engångsvinster kan göras utan att skattemyndigheten kan påvisa brott.

Fler brottstyper skulle sannolikt kunna klassificeras efter en större undersökning. Vad som däremot inte faller in i kategorien *brott* är samma typ av strategier hos skickligare etablissemang. Rainer-affären och dess efterspel visar att skatteundandragande i stor skala via s k skatteplanering på inget vis är ovanligt. Den enda påföljden blir att man vänligen besluta, försåvitt ingen journalist gör nyheter av det. Det för oss in på frågan med vilken ansats forskning på detta lagstiftningsområde skulle kunna bedrivas.

Forskning om ekonomisk kriminalitet

En av de intressantare ansatserna till teoretisk analys av fenomenet ekonomisk brottslighet har gjorts av juristprofessorn P O Träskman. Han gör antagandet att syftet med företagets verk-

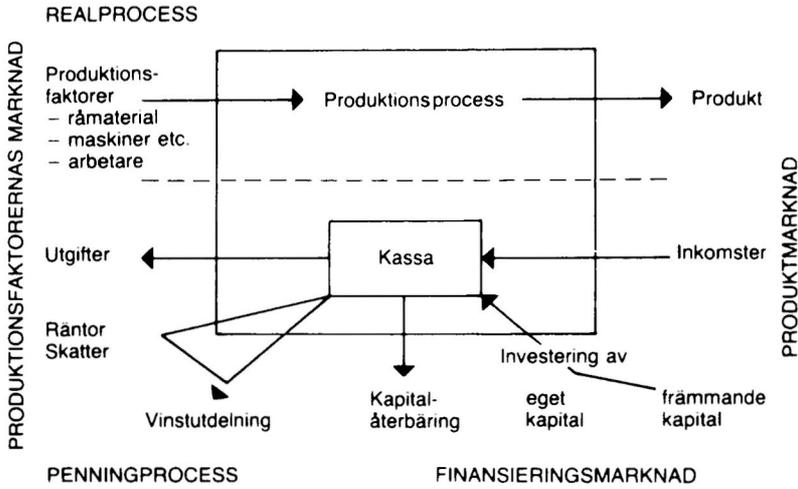
samhet är att producera nyttigheter. Det är samma moraliskt grundade antagande som nationalekonomerna vid våra universitet utgår från. Det hör till den marxistiska ekonomianalysens förtjänster att den påvisat att nyttighetsproduktionen är en *omväg* för att koncentrera kapital. Fördelen med Träskmans analys ligger i att den tar sin utgångspunkt i *normaltillståndet*, i den meningen att den inbegriper samtliga moment och inblandade parter i ett företags materiella och monetära kretslopp.

Det betyder att Träskman beaktar oegentliga penningdispositioner bl a missbruk av aktiekapital, krediter, skatteundandragande, liksom andra typer av brott vilka innebär "överintäkter", t ex miljöbrott, konkurrensbrott, fusk med innehållet i varan. Såsom ekonomisk kriminalitet, eller ekonomins kriminalitet som han föredrar att kalla det, definieras av Träskman, så flyttas fokus från individuellt beteende och avvikelse till regelbundna aktiviteter.

Till detta perspektiv hör en uppfattning av staten som partisk deltagare i den ekonomiska verksamheten. Staten ses som motspelare till företagen. Det blir oegentligt att tala om fällande dom och bestraffning från en överordnad neutral makts sida p g a normöverträde. Istället ser Träskman sådant som en spelförlust vid tillfälligt underläge för företaget.²¹

Liknande tankegångar framförs av Stangeland,²² som i sammanhanget också anför remissförfarandet, lobbyverksamheten och andra former för permanent representation, på så sätt att bestämda intressegrupper – enligt Stangeland främst storindustri – aktivt kan påverka spelreglerna. Klassisk socialreformatorisk kriminologi såg kriminalitetens orsaker i fattigdom och bristande kunskaper, menar Stangeland. Han antar att fortsatt positivistiskt inriktade undersökningar skulle kunna ge samma individcentrerade orsaksförklaringar till ekonomisk brottslighet. Ty det är de små företagen som oftast kommer i konflikt med lagen, om än gärningsmännen befinner sig högt uppe på den sociala rangskalan.

Man kan se gällande rätt som ett slags förhandlingsresultat, menar Stangeland, ett resultat som dessutom saknar den konsekvens som såväl lagstiftare som konspirationsteoretiker hävdar att den har. Med de senare avser Stangeland marxister som Pearce och Young, vilka uppfattar staten som borgarklassens exekutivkommitté. Såväl statens ökade insatser i näringsverksamheten som det faktum att borgarklassen är tvingad att bryta sina egna regler kan inte förstås med ett sådant synsätt.



Källa: Träskman, "En modell för forskning om ekonomins brottslighet", *BRÅ-Rapport* 1979:1, s 60.

Stangeland kommer med denna syn att knyta an till Per Stjernquists modell "negotiating the law".²³ Stangeland förespråkar ett interaktionistiskt perspektiv med utgångspunkt i det totala styrningssystemet, rättsligt reglerat eller ej, och med fokus på kontrollören. Att dokumentera lagbrott och/eller avvikelse blir mindre intressant, och i centrum står då problemet med den sociala kontrollen.

Jag menar att Hetzlers modell,²⁴ utvecklade utifrån analys av lagstiftningsnätverket och dess tillämpning på socialrättens område samt främst Habermas och Eders teoretiska förmodanden, med sin starka betoning av mikrokoncentration och interaktion, skulle kunna förstärka den teoretiska ansats som är möjlig med utgångspunkt tagen i Träskman, Stangeland och Stjernquist.

Noter

1. BRÅ-Rapport 1979:1 *Ekonomisk brottslighet*, s 71.
2. Se Svensson, Bo *Ekonomisk kriminalitet* Göteborg: Tholin/Larsson/Gruppen 1983, s 51 ff och SOU 1984:15 *Ekonomisk brottslighet i Sverige*, s 37 ff.
3. Se Unger, Lars "Den ekonomiska brottslighetens omfattning och utbredning sedd från en lokal skattemyndighet" i BRÅ-Rapport 1979:1, s 138.

4. SOU 1984:15, s 48.
5. Magnusson, Dan *Ekonomisk brottslighet vid import och export* BRÅ-Rapport 1981:2, s 116.
6. SOU 1983:73 *Företagens uppgiftslämnande för beskattningsändamål*.
7. SOU 1983:36 *Effektivare företagsrevision*.
8. SOU 1983:36, s 22.
9. Edlund, Bertil "Kvalificerade revisorers roll beträffande ekonomisk brottslighet" i BRÅ-Rapport 1979:1, s 187 ff.
10. Op cit, s 199.
11. Op cit, s 197 f.
12. SOU 1983:36, s 40.
13. Företagareförbundet har sålunda gett ut rapporten *Heurgren i Jämtland* (Stockholm: Företagareförbundet 1984) där man vill bevisa att EKO-kommissionens förslag bara är slag i luften och innebär ökat krångel för såväl seriös företagsamhet som kontrollmyndigheter.
14. SOU 1983:41 *Kontroll av rådgivare*.
15. Tiedemann, Klaus "Combatting Economic Crime in West Germany - With Special Regard to Organized Forms of Economic Criminality" i BRÅ-Rapport 1979:1, s 38 f.
16. SOU 1983:41, s 42 f.
17. Op cit, s 83.
18. SOU 1983:46 *Bulvanlag*.
19. Jfr Tiedemann a a, s 40.
20. SOU 1984:15, s 24.
21. Träskman, P O "En modell för forskning av ekonomins kriminalitet" i BRÅ-Rapport 1979:1, s 51 ff.
22. Stangeland, Per "De små og de store fiskene" i BRÅ-Rapport 1979:1, s 83ff.
23. Stjernquist, Per *Laws in the Forests* Lund: LiberFörlag 1976, s 27, 81.
24. Hetzler, Antoinette *Rättens roll i socialpolitiken* Malmö: LiberFörlag 1984, spec. kap 2.