



# **ØKONOMISK KRIMINALITET NORDISKE PERSPEKTIVER**

**Red. Per Jørgen Ystehede**

**med bidrag av**

**Anna Alvesalo, Snorri Örn Árnason, Patrik Bard, Anita Heber,  
Per Ole Johansen, Linda Källman, Lasse Lund Madsen, Morten Nilsen,  
Roger Stubberud, Erja Virta og Per Jørgen Ystehede**

**Nordisk Samarbeidsråd for kriminologi**

**2010**





# **ØKONOMISK KRIMINALITET NORDISKE PERSPEKTIVER**

**Red. Per Jørgen Ystehede**

**med bidrag av**

**Anna Alvesalo, Snorri Örn Árnason, Patrik Bard, Anita Heber,  
Per Ole Johansen, Linda Källman, Lasse Lund Madsen, Morten Nilsen,  
Roger Stubberud, Erja Virta og Per Jørgen Ystehede**

**Nordisk Samarbeidsråd for kriminologi**

**2010**

© EZg? g\Zc NHiZ] ZYZZ2010

ISBN \* ( ) # ( ' ) ! # ! 1 &

Trykk:  
AiT e-dit AS, Oslo 2010

Det må ikke kopieres fra denne rapportserien i strid med  
åndsverkloven eller med avtaler om kopiering inngått med  
Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

## INNHold

<b>Forord .....</b>	<b>5</b>
<b>Nordic Economic Crime Research: Work in Progress.....</b>	<b>7</b>
Per Ole Johansen & Per Jørgen Ystehede	
<b>1. Svenska ekobrot .....</b>	<b>11</b>
Patrik Baard, Anita Heber och Linda Källman	
<b>2. Den ekonomiska brottslighetens mönster i Finland.....</b>	<b>29</b>
Anne Alvesalo och Erja Virta	
<b>3. Økonomisk kriminalitet i Norge – lokale og globale forutsetninger .....</b>	<b>53</b>
Morten Nilsen	
<b>4. A buisness in its own right.....</b>	<b>81</b>
Per Ole Johansen & Roger Stubberud	
<b>5. Economic Crime and Economic Crisis in Iceland: A moment for regulatory reform.....</b>	<b>99</b>
Snorri Örn Árnason	
<b>6. Skattesvig i dansk ret.....</b>	<b>129</b>
Lasse Lund Madsen	



## FORORD

I den "norske" perioden fra 2007 til og med 2009 - støttet Nordisk Samarbeidsråd for Kriminologi en rekke enkeltstudier, fellesprosjekter, seminarer og konferanser om økonomisk kriminalitet. Det meste er allerede publisert, enkeltvis eller i form av konferanserapporter 1). Og nå - sist med ikke minst - denne nordiske antologien om økonomisk kriminalitet, med et sideblikk på organisert kriminalitet. De danske, finske, islandske, svenske bidragene og det norske bidraget til Morten Nielsen, er sluttrapporten til en nordisk arbeidsgruppe som er blitt sponset av NSfK. Per Ole Johansen og Roger Stubberuds artikkel er også et NSfK - prosjekt, som første gang ble presentert i en kortversjon på konferansen til *European Society of Criminology* i Edinburg i september 2008.

Det har vært meget inspirerende å arbeide med disse prosjektene takket være NSfKs vilje til å satse på nye problemstillinger, så vel faglig som økonomisk. En takk også til Institutt for kriminologi og rettsosjologi, Universitetet i Oslo for økonomisk støtte til trykking av rapporten. Samtlige nordiske land har vært med fra begynnelse til slutt. Flere ulike fagmiljøer og profesjoner har også vært representert, med hva det har betydd for dialog på tvers av faglige tradisjoner.

*Per Ole Johansen*

*Oslo den 1. februar 2010.*

1) Ad rapporter fra NSfK - seminarer og arbeidsgrupper:

- *Økonomisk kriminalitet, organisert kriminalitet og korrupsjon.*
- NSfK s årlige forskerseminar, Sverige juni 2007.
- *Hva kan de som ikke vi kan? Om vinnere i organisert kriminalitet og økonomisk kriminalitet*
- NSfKs kontaktseminar. 6-8. Norge november 2007.

Artiklene om *korrupsjon i Norden*, skrevet av deltakerne i en annen av NSfKs arbeidsgrupper, publiseres i Nordisk Tidsskrift for Kriminalvitenskap, nr 1 2010.

NSfKs årsmeldinger gir detaljerte opplysninger om enkeltprosjektene også.



## **NORDIC ECONOMIC CRIME RESEARCH: WORK IN PROGRESS**

De nordiske landene oppfattes som samfunn med en stor grad av tillit borgerne i mellom. Flertallet av borgerne antas å betale sin skatt fordi de regner med at de fleste andre gjør det. Skatt betales fordi våre langsiktige kollektive interesser er tjent med det, selv om det kan synes fristende å være skattesnyter – på kort sikt. Men når vil en slik kollektiv, gjensidig tillitsfullhet kunne forvitre, og av hvilke grunner? Dersom omfanget av eller *oppfatningene* av omfanget av skatteunndragelser når et nivå som gjør at de hederlige opplever seg som et mindretall som urettmessig kommer dårligere ut enn flertallet, har vi et problem. Dramatisk økning i henleggelse "av kapasitetsmessige grunner", synkende oppklaringsprosent og seleksjon av saker etter kriterier som strider med likebehandlingsprinsippet, kan i verste fall åpne for en svekkelse av de tillitsrelasjonene som er grunnleggende for de nordiske landene som civic societies.

Straffeløpfølging av økonomisk (og organisert) kriminalitet er meget ressurskrevende. Omfanget av de største enkeltsakene og summen av samtlige, potensielle saker, det være seg store eller små, er så enormt at det uansett vil være et mindre utvalg som gjøres til gjenstand for straffefølgning. Enda færre er det som føres for domstolene og ender med rettskraftig dom. For – fritt – å sitere åpenhjertige nordiske etterforskere:

*"For hver sak vi åpner, må vi legge minst 10 andre potensielle til side, for godt!"*

Særlig lovbrudd i forhold til direkte og indirekte beskatning kan hevdes å være et typisk nordisk fenomen. De fleste – organiserte kriminelle inkludert – erklærer seg som tilhengere av den nordiske velferdsmodellen og de facto "sosialdemokrater", men det er stadig flere som gjør unntak for sin egen del når det gjelder å betale skatt og derved bidra til de velferdsgodene som de med rette anser som en lovfestet rettighet. I så henseende føyer disse formene for økonomisk kriminalitet seg til et velkjent nordisk paradoks.

Økonomisk kriminalitet omtales tidvis, blant annet i norsk sammenheng, som "moderne økonomisk kriminalitet." Hvis det derved siktes til nyere former for økonomisk kriminalitet, har en slik betegnelse noe for seg. Dersom det benyttes som en felles betegnelse for økonomisk kriminalitet er den til dels sterkt misvisende. Skatt- og avgiftssunndragelser, lovstridige aksjespekulasjoner, manipulering av aksjekurser og selskapsverdier ved hjelp av "konstruktiv" regnskapsførsel, og lovbrudd som rammer samarbeidspartnere, konsumenter, arbeidstakere, og miljø og natur går meget langt tilbake i nordisk og internasjonal kriminalhistorie. Et verk som viser dette er Maria Ågrens (1992) studie som søker å utvikle en historisk definisjon for økonomisk kriminalitet. Selv om det er mulig å finne enkelte regionale historiske studier slik som Ågrens - den økonomiske kriminalitetens nordiske historie venter fortsatt på sin doktorrand.

Andre varianter – som synes "moderne" – kan like gjerne rubriseres som en økonomisk kriminell regress. Innenlandsk og særlig utenlandsk arbeidskraft som underbetales, det være seg "svart" eller tilsynelatende "hvitt", og pålegges å arbeide i strid med lover og regler for arbeidstid og arbeidsmiljø, har en historisk forløper som vi ikke behøver å gå lenger tilbake enn maks et par generasjoner for å møte i fri utfoldelse. Kapitalflukt og utenlandsetableringer i forbrytersk forsett er både gammelt og nytt. Det gjenstår å se de rettslige domsavsigelsene og "historiens dom" når det gjelder de islandske utenlandsetableringene i forkant av finans- og bankkrisen. Ser man her et økonomisk, kriminelt paradigmeskifte? Norske utenlandsetableringer (NUF), som tar sikte på eller fører til unndragelser av skatt og avgifter er som intensjon betraktet en velkjent affære. Men hvis antall nasjonalt operative, men utenlandsregistrerte skatt- og avgiftsunndragere, fortsetter å øke i forhold til antall nasjonalt registrerte og hederlige foretak, vil den kvantitative forskyvningen før eller senere kunne føre til et "kvalitativt" paradigmeskifte med uoverkommelige utfordringer for nasjonale skattemyndigheter. Den økonomiske kriminelle regress i de nordiske arbeidsmarkedene og de kriminogene følgene av nordiske utenlandsregistrering og annen internasjonalisering venter også på sine forskere, i likhet med den kriminelle fornyelsen i kjølevannet av moderne informasjonsteknologi og internett.

En forsker som vil spesialisere seg på økonomisk kriminalitet, definert som næringslivets kriminalitet, mangler ikke arbeidsoppgaver. Mulighetene for finansiering av studier innen økonomisk kriminalitet har også vært begrensede.

Det er også derfor med stor glede at det her presenteres en antologi med bidrag fra forskere fra hele norden. Utgangspunktet for denne artikkelsamlingen er arbeidene til en gruppe som forsket på økonomisk kriminalitet i 2008, med støtte fra Nordisk Samarbeidsråd for Kriminologi. Forskergruppen var internordisk og tverrfaglig, med sosialøkonomisk, sosiologisk, kriminologisk, juridisk og historisk kompetanse.

Første ute er Patrik Baard, Anita Heber og Linda Kallman's artikkel om **Svenske ekobrott**. De tar (blant annet) for seg brudd på skattelovgivningen og regnskapslovgivningen, med bygg og anleggsbransjen som illustrerende eksempel. Grenseoppgangen mellom økonomisk kriminalitet og organisert kriminalitet, og de kriminelle mulighetene som har fulgt de senere år globalisering blir også problematisert.

Neste kapittel - **Den økonomiska brottslighetens mönster i Finland**, av Anne Alvesalo og Erja Virta - gir både en generell oversikt over økonomisk kriminelle moduser og en nærmere utdypning av noen utvalgte temaer. Den økonomiske kriminalitetens offerbilde er ett, den svarte økonomien i byggbransjen et annet.

Morten Nilsens bidrag, **Økonomisk kriminalitet i Norge - lokale og globale forutsetninger**, tar for seg to representative eksempler. Økonomiske lovbrudd i forbindelse med offentlige subsidier har en lang tradisjon. Skatteunndragelser knyttet til norske selskaper som er registrert utlandet, er en nyvinning i at slike internasjonale grep er blitt "demokratisert" - og mer tilgjengelige for de mindre foretakene også.

**A business in its own right**, av Per Ole Johansen og Roger Stubberud, beskriver og analyserer eksempler på organisert kriminalitet som enten har føringer til legale business, eller er tilnærmet businesslike på sin særskilte måte. Disse aktørene snyter på skatten, fordi det er deri hovedgevinsten ligger eller fordi det ikke er mulig å betale skatt uten å syne seg, og da er jo game over.

Snorri Orn Arnasons samtidshistoriske artikkel, *Economic crime and economic crises in Iceland: A moment for regulatory reform*, tar for seg den islandske bank- og finanskrisen og dens kriminelle forhistorie. De enorme utfordringene som offentlige kontrollinstanser må forholde seg til i kjølevannet av krisen er hans andre hovedtema.

*Skattesvig i dansk ret*, ved Lasse Lund Madsen, analyserer hvordan kontrollen har variert over tid. Først ensidig fokus på primitivt (åpenbart, forsettlig) skattesvik, deretter utspill mot spekulativt skattesvik, som er en vanskeligere rettslig problemstilling, for igjen å prioritere det "primitive". En ekstremt ressurs- og tidkrevende straffeforfølgning, uansett modus, gir grunn til ettertanke.

Artiklene er *work in progress*. En forsker vil aldri klare å være generelt oppdatert i forhold til et så krevende felt, hvor kompliserte kriminelle metoder og subkulturer er i kontinuerlig endring. Den tradisjonelle fagtidsskrift malen passer (derfor) heller dårlig. Samtidig er det noe lovende ved slike prosjekter, ved at de av samme grunner inviterer til stadig nye spørsmål og problemstillinger innen et område der forskningen har et langt, viktig og spennende lerret å bleke.

## **Referanser**

Ågren, Maria (1992) Jord och gjäld. Social skiktning och rättslig konflikt i södra Dalarna ca 1650-1850., Uppsala: Almqvist & Wikksell

## **1. SVENSKA EKOBROT**

**Sammanfattning:** De vanligaste ekobrotten i Sverige är bokföringsbrott och olika skattebrott. Det har bland annat att göra med att kontrollsystemen i form av konkursförvaltare och skatterevisorer i hög grad upptäcker dessa brott. Svartarbete och andra former av skatteundandragande är också vanliga brott, och de undanhållna skattebeloppen är mycket höga. Åtskilligt skattefusk är dock av mindre allvarligt slag men det finns exempel på organiserat svartarbete exempelvis i byggbranschen. Också andra delar av ekonomin drabbas av avancerade ekobrott, exempelvis vid börsaffärer. På sikt bedöms globaliseringen leda till en ökad ekobrottslighet eftersom det är svårt att kontrollera alla de ekonomiska relationer och transaktioner som sker över nationsgränserna. Till detta kommer en kraftig ökning av den svårkontrollerade tjänstesektorn.

### **Inledning**

Vad kännetecknar ekobrott i Sverige? Denna essä kommer att ge en överblick över vilka former av ekobrott som är vanligast, men även ställa frågan varför dessa ekobrott är vanliga. Ekobrott är typiska spaningsbrott, och antalet upptäckta brott står på många sätt i proportion till samhällets kontroll- och tillsynsverksamhet. Detta kommer att föranleda en diskussion om kontrollmekanismernas betydelse för förekomsten av ekonomisk brottslighet. De absolut vanligaste ekobrotten är bokföringsbrott och olika typer av skattebrott, men även bland dessa har man under åren sett minskningar och ökningar i förhållande till andra former av ekobrott. Vad dessa förändringar beror på är något som delvis kommer att diskuteras i presentationen. Ett typfall som exemplifierar svensk ekobrottslighet i dess mer organiserade form kommer att presenteras. Det är hämtat från byggbranschen och visar hur organiserat svartarbete förekommer i en legitim bransch – vilket ligger nära den svenska definitionen av ekobrott som kvalificerad och systematisk brottslighet som förövas inom ramen för en näringsverksamhet som i sig inte är kriminaliserad. Typfallet kommer att tangera hur svartarbete, och därigenom undanhållandet av skattemedel, fungerar. Både organisatoriskt med vilka olika aktörer eller funktioner som är involverade i processen, och hur

ekobrottslingarna legitimerar brottsligheten för sig själva.

Vad säger allt detta om svenska ekobrott och vart de är på väg? Efter att de vanligaste formerna av ekobrott presenterats och ett typfall beskrivits, följer en diskussion om vilka tendenser inom ekobrott som har kunnat urskiljas de senaste åren.

### **Vad är ekobrott?**

Ekonomisk brottslighet definieras ofta som brottsliga företeelser som sker inom ramen för en i övrigt legal verksamhet. Det är den definition som blivit politiskt vedertagen i Sverige sedan Justitiekommittén formulerade den år 1981 (Ju 1980/81:21, s. 62), där ekonomisk brottslighet definierades som kvalificerad, kontinuerlig och systematisk brottslighet som har vinning som direkt motiv och som förövas inom ramen för en näringsverksamhet som i sig inte är kriminaliserad. Ekobrottsmyndigheten, som bildades år 1998, hanterar ekobrott i en snävare mening. Myndigheten handlägger de olika skattebrotten, bokföringsbrott, borgenärsbrotten, brott mot aktiebolagslagen, insiderbrott, otillbörlig marknadspåverkan och fusk med EU-bidrag. Även penningtvätt utreds vanligen av Ekobrottsmyndigheten, även om penningtvätt formellt inte är utpekad som myndighetens ansvarsområde.

Ekobrott rör sig ofta om kriminalitet som kan uppfattas befinna sig i en gråzon mellan legalt och illegalt, och som kan vara särskilt svårupptäckt på grund av att den försiggår inom en legal verksamhet. Många gånger finns det heller inte ett tydligt offer för ekobrott, och av de skälen är det ett klassiskt spaningsbrott i motsats till brott där det finns ett tydligt fysiskt offer som kan anmäla brottet. Förekomsten av ekobrott är därför, vilket kommer att diskuteras senare, i stor utsträckning beroende av de kontrollmekanismer, som exempelvis Skatteverket eller Ekobrottsmyndigheten förfogar över, genom vilka de upptäcks (Korsell 2003). Det typfall som senare kommer att presenteras karakteriseras av just dessa nämnda drag och exemplifierar mer i detalj hur ekobrott i praktiken kan se ut.

### **De vanligaste ekobrotten**

Brott mot skattebrottslagen (1971:69) och bokföringsbrott (11 kap. 5 § brottsbalken) är de överlägset vanligaste ekobrotten i Sverige om man ser till hur

många misstänkta brott som registreras av Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. År 2007 utgjorde de tillsammans runt 90 procent av de misstänkta ekobrotten, men som vi kommer att se nedan är det ingen tillfällighet att just de brotten dominerar bilden av den svenska ekobrottsligheten.<sup>1</sup>

Skattebrott upptäcks framför allt i samband med Skatteverkets kontroller. Brottsrubriceringarna *skattebrott*, *skatteförseelse* (ringa skattebrott) och *grova skattebrott* (2–4 § skattebrottslagen) stod för cirka 6 600 inkomna brottsmisstankar år 2007. Drygt hälften gällde brott som enbart avsåg mervärdesskattelagen, och knappt 1 600 misstankar gällde grovt brott. *Försvärande av skattekontroll* (10 § skattebrottslagen) stod för 3 300 inkomna brottsmisstankar.

*Bokföringsbrott* innebär att bokföring saknas eller har sådana brister att den inte kan ge någon vägledning för bedömning av den ekonomiska situationen i rörelsen. Det finns ingenting att vinna enbart på att ha en bristfällig bokföring, men det är ändå det absolut vanligaste enskilda ekobrottet. Anledningen är att en felaktig bokföring kan vara ett led i att dölja eller försvåra utredningen av andra ekobrott, särskilt skattebrott (Brå 1996, 118–120) och bokföringsbrott förekommer därför ofta i samband med andra ekobrottsmisstankar. Men det måste inte nödvändigtvis finnas ett direkt uppsåt bakom bokföringsbrottet; okunskap och slarv är också tänkbara förklaringar, särskilt i mindre företag (Korsell 2003).

Bokföringsbrotten upptäcks ofta i samband med konkurser, då konkursförvaltare granskar företagets räkenskaper, men även Skatteverket upptäcker en del bokföringsbrott. År 2007 registrerades runt 8 700 misstankar om bokföringsbrott. I en konkurs försöker konkursförvaltaren säkra resurser och därmed minska förlusterna för dem som har fordringar på bolaget – borgenärerna. *Borgenärsbrott* (11 kap. 1–4 § brottsbalken) omfattar några olika brottsrubriceringar som alla har att göra med att en gäldenär som riskerar konkurs agerar så att borgenärernas intressen riskerar att skadas. Det kanske tydligaste exemplet är när ett konkursmässigt bolag köps upp enbart för att tömmas på tillgångar (Magnusson 1985). Borgenärsbrotten står dock för en mycket liten del av misstankarna om

---

<sup>1</sup> Uppgifterna om ekobrottens struktur, omfattning och utveckling bygger på det avsnitt om ekonomisk brottslighet som publicerades i *Brottsutvecklingen i Sverige fram till år 2007* (Brå, 2008).

ekonomisk brottslighet, motsvarande cirka 2 procent år 2007. Det är sannolikt att borgenärsbrotten är underrepresenterade i statistiken, beroende på att de brotten är svårare att utreda och bevisa än bokföringsbrotten (Korsell 2003).

*Brott mot aktiebolagslagen (2005:551), insiderbrott och otillbörlig marknadspåverkan* (lagen [2005:377] om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument) och *överträdelse av näringsförbud* är få till antalet och utgjorde tillsammans 3 procent av de misstänkta ekobrotten år 2007.

### **Statistiken – en bild av brottsligheten?**

Statistiken ovan ger vid handen att den ekonomiska brottsligheten till stor del handlar om undanhållande av skatt och bristfällig bokföring. Ekobrott är dock, som konstaterats, typiska spaningsbrott, där den upptäckta brottsligheten beror av samhällets kontrollinsatser (Korsell 2003, Brå 2006, s. 71, Bergqvist 2007, s. 66). Att just skattebrott och bokföringsbrott toppar statistiken över ekonomisk brottslighet är därför naturligt – systematiska kontrollsystem och inarbetade rutiner för att fastställa skatt respektive granska konkursbolag ger goda förutsättningar att upptäcka dessa brott.

Vid sidan av rapporter från Skatteverket och konkursförvaltare rapporteras misstänkta brott även av en rad andra myndigheter och aktörer:

Finansinspektionen, Finanspolisen, Tullverket, aktiebolagens externa revisorer, myndigheter som administrerar EU-bidrag (gäller EU-bedrägerier) samt Ekobrottsmyndighetens underrättelseverksamhet. Även allmänheten kan rapportera misstankar om ekonomisk brottslighet, men de flesta typer av ekobrott upptäcks i första hand genom tillsyn och kontroll.

Förekomsten av ekobrott kan givetvis inte relateras enbart till den kontroll som görs. Den faktiska ekonomiska brottsligheten påverkas liksom annan brottslighet av samhällsfaktorer som exempelvis lagstiftning och konjunkturförändringar. Kontrollsystemens utformning och upptäcktsrisken kan också påverka den faktiska brottsligheten.

Statistiken kan variera utan att det rör sig om förändringar i vare sig den faktiska eller den upptäckta brottsligheten. Registreringsrutiner och förändringar i dem ger

också utslag i statistiken. Den svenska officiella kriminalstatistiken som Brottsförebyggande rådet ansvarar för baseras huvudsakligen på de brottsanmälningar som görs till Polisen. De siffror som redovisas i den här texten bygger däremot på de brottsmisstankar som registreras av åklagare, och det bör framhållas att anmälda brott och registrerade brottsmisstankar inte är direkt jämförbara enheter. Orsaken till att vi här valt att redovisa brottsmisstankar är att underlaget för den officiella kriminalstatistiken har genomgått flera förändringar sedan slutet av 1990-talet (se vidare Brå 2005 och avsnittet om ekonomisk brottslighet i *Brottsutvecklingen i Sverige fram till år 2007*, Brå 2008).

Sammantaget kan man säga att statistiken över den ekonomiska brottsligheten säger mer om samhällets kontrollverksamhet än om brottsligheten som sådan.

### ***Ekobrottens utveckling kontra kontrollmekanismerna – två exempel***

Ekonomisk brottslighet är en typ av brottslighet som i hög utsträckning är avhängig samhällsekonomiska tendenser, men även, som vi sett, relateras till tillsyns- och kontrollmekanismerna. Detta kan exemplifieras genom två underkategorier av ekobrott: bokförings- och borgenärsbrott respektive skattebrott.

*Skattebrotten* har ökat under hela 2000-talet. Två större ökningar kan noteras: År 2004 registrerades cirka 7 800 brottsmisstankar gällande skattebrott, mot 5 500 året innan. Ökningen motsvarades av ett ökat antal anmälningar från Skatteverket samma år, det vill säga en ökning av antalet upptäckta brott. (Varje anmälan innehåller vanligen mer än en brottsmisstanke, beroende på hur antalsräkningen ser ut.) Antalet anmälningar från Skatteverket och antalet brottsmisstankar sjönk något de följande åren, men år 2007 hoppade antalet brottsmisstankar upp till runt 12 000. Den kraftiga ökningen av antalet brottsmisstankar motsvarades den här gången inte av en lika stor ökning av antalet anmälningar. En trolig delförklaring till den kraftiga ökningen är förändrade registreringsrutiner till följd av att Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten förtydligade riktlinjerna, bland annat för hur antalet brottsmisstankar ska räknas vid registreringen. En väntad effekt var en ökning av antalet brottsmisstankar.

*Bokföringsbrotten* har mer än fördubblats åren 2000–2007, från knappa 4 000 till cirka 8 700 misstänkta brott. Även för bokföringsbrotten skedde en kraftigare ökning 2007, då antalet brottsmisstankar ökade med 26 procent mot året innan. Den vanliga förklaringen till förändringarna – konkursutvecklingen – håller inte här (se Korsell 2003). I genomsnitt upptäckts misstänkta brott i var fjärde konkurs (EBM 2006, s. 7), men eftersom antalet konkurser har sjunkit varje år sedan år 2004 (ITPS 2008, s. 26) kan detta inte vara orsak till ökningen. Även här kan vi se en delförklaring i förändrade registreringsrutiner, eftersom Brottsförebyggande rådet år 2007 gjorde ett förtydligande kring antalsräkningen.

Tvärt emot utvecklingen av bokföringsbrotten har antalet misstankar om *borgenärsbrott* minskat under 2000-talet. Det motsvarar förvisso det minskade antalet konkurser, men då antalet bokföringsbrott ändå har ökat under hela perioden, fränsett den kraftiga ökningen år 2007, bör det även finnas andra orsaker. År 2005 höjdes därför maximistraflet för grovt bokföringsbrott – en möjlig konsekvens kan vara att de som anmäler brott oftare nöjer sig med att anmäla bokföringsbrott även om det finns misstankar om borgenärsbrott som har en lägre straffskala.

I såväl fallen med bokförings- och borgenärsbrott och skattebrott rör det sig alltså om att antalet inkomna brottsmisstankar påverkats av faktorer som förändrats i tillsyns- och kontrollmekanismerna. I fallet med bokföringsbrott hur inkomna brottsmisstankar räknas, och i fallet med skattebrott en fråga om hur fungerande rutiner fördubblar antalet brottsmisstankar på några få år.

Utvecklingen av antalet brottsmisstankar kan också jämföras med lagföringsutvecklingen, som inte är lika känslig för förändringar i registreringsrutiner. År 2007 lagfördes 643 personer för olika brott mot skattebrottslagen, 1 395 personer för bokföringsbrott och 53 personer för grovt bokföringsbrott<sup>2</sup>. Det innebär att lagföringen där dessa brott utgör huvudbrott har ökat med drygt 50 procent jämfört med år 2000. Den stora ökningen av antalet lagföringar är en följd av att fler brott upptäckts, men har sannolikt också en del

---

<sup>2</sup> Lagföringsuppgifterna som anges här avser huvudbrott.

att göra med effektivare handläggning och ökade resurser för utredning av misstänkta brott.

### ***Mörkertal och dold brottslighet***

Kan man då veta något om den egentliga omfattningen av den ekonomiska brottsligheten? Traditionella offerundersökningar och självrapporteringsstudier ger inte mycket ledning när det gäller mörkertalet för ekobrott. För skattebrott finns dock andra sätt att närma sig den egentliga omfattningen. Skatteverket använder sig bland annat av nationalräkenskaperna för att beräkna det så kallade skattefelet – hur mycket skatt som undandras och inom vilka områden (se SKV 2007). År 2007 beräknades skattefelet till 133 miljarder kronor, varav hälften utgörs av svartarbete enligt Skatteverkets bedömningar. Drygt 50 miljarder i undantagna skatter hänförs till mikroföretagen (företag där lönesumman uppgår till mindre än en miljon kronor årligen), vilket är mer än den totala skatt som fastställs för dessa företag. Det tyder på ett skatteundandragande av mycket stor omfattning bland de minsta företagen och på att en stor del handlar om svartarbete.

Skattetillägg är en administrativ sanktion som Skatteverket kan besluta om i stället för att göra en brottsanmälan. Brottsanmälan görs bara då det undanhållna beloppet överstiger ett prisbasbelopp, i annat fall är skattetillägg den enda sanktionen (SKV 2007, s. 264). Skatteverket kan besluta om skattetillägg när felaktigheter upptäcks vid den årliga taxeringen. Sådana beslut om skattetillägg gäller till övervägande del fysiska personer, som står för 83 procent av dem som får beslut om skattetillägg. Beloppsmässigt motsvarar skattetilläggen för fysiska personer 53 procent av de skattetillägg som beslutas om (SKV 2007, s. 264 f.). Totalt uppgick skattetilläggen år 2005 till 1,1 miljard kronor. Inkomstskatter och punktskatter står för de högsta genomsnittliga skattetilläggen.

På varje anmälan om brottsmisstanke som Skatteverket gör, går det 50–60 beslut om skattetillägg. Räknat per skattebrottsmisstanke som registreras av åklagarna blir det 25–30 skattetillägg. Även om de felaktigheter som upptäcks vid den årliga taxeringen också handlar om rena deklarationsmisstag, speglar skattetilläggen en potentiell skattebrottslighet där endast en bråkdel leder till brottsanmälan och än färre leder till lagföringar.

## **Svartarbete i byggbranschen**

Typfallet som presenteras nedan ämnar ge en detaljerad bild av hur ekobrott kan se ut i praktiken. Skattefusket i byggbranschen har betraktats som ett allvarligt konkurrensproblem då hederliga företagare riskerar att bli utkonkurrerade av oseriösa entreprenörer som använder sig av svart arbetskraft och därmed dumpar priserna. Dessutom omsätter handeln med svart arbetskraft stora summor pengar som aldrig beskattas (Ds Fi 1976, Ds B 1980, SOU 1997, SOU 2002). Svart arbetskraft i byggbranschen är ett område som hittills främst har kommit att handla om skattebortfall. Svartarbete kan emellertid analyseras från ett helt annat perspektiv, där gärningspersoner och andra aktörer får ett större utrymme än de bolag som används för brottsligheten. Sett från detta perspektiv framstår de inblandade bolagen snarare som brottsverktyg. En analys utifrån aktörerna synliggör gärningspersonerna och deras aktiviteter bättre än om fokus är på bolagen. Det bidrar också till en större insikt i hur svartarbete i byggbranschen fungerar (Brå 2007).

I denna text kommer ett typfall av organiserat svartarbete i byggbranschen att presenteras och analyseras. Typfallet baserar sig på uppgifter från 40 förundersökningar gjorda av Ekobrottsmyndigheten under ett specifikt år under 2000-talet. Det grundar sig också på 30 intervjuer med myndighetspersoner och personer inom byggbranschen liksom 170 telefonavlyssningar gjorda av polisen. Genom att sätta ihop ett typfall utifrån några av dessa förundersökningar, intervjuer och telefonavlyssningar går det att garantera att de involverade personerna har full anonymitet. Typfallet finns också redovisat i en tidigare Brå-rapport om organiserat svartarbete i byggbranschen (Brå 2007).

Typfallet utgår från en person som vi kallar Daniel. Han har arbetat i byggbranschen sedan tonåren, först som lärling och senare med mer avancerade uppgifter. Emellanåt blir det mycket jobb och hans chef ber honom att arbeta extra på helger och kvällar och då får Daniel betalt svart. Daniel tycker att han är värd extrapengarna eftersom han jobbar så hårt och dessutom vet han att det är vanligt att göra så i branschen. Daniel använder sig av typiska ursäkter, så kallade neutraliseringstekniker, för att motivera sitt svartarbete. Coleman (1998) har beskrivit några av de neutraliseringar som är specifika för ekonomiska brottslingar.

Det är bland annat att tänka: "Jag är faktiskt värd det här" och "Alla andra gör det". Sådana neutraliseringar har till uppgift att minska brottslingens skuld- och skamkänslor (Sykes & Matza 1957).

En av Daniels grannar frågar om han kan renovera grannens badrum. Daniel inser att det finns pengar att tjäna och frågar några han känner från tidigare byggen om de kan ställa upp. I detta arbete fungerar han som byggbas och räknar, planerar, ordnar arbetskraft samt köper material. Detta är ett exempel på att ekonomiska brott vanligtvis begås inom ramen för människors ordinarie arbetsuppgifter (Coleman 1987). Tillfällesstrukturen i samhället gör det sålunda möjligt för människor att begå brott. För att ett brott ska kunna begås måste flera villkor vara uppfyllda. Ofta hänger villkoren ihop med vardagslivets arbete och fritid (Cohen & Felson 1979). I Daniels fall handlar tillfällesstrukturen om att han ser en ekonomisk vinning med att begå brott, vilket gör honom motiverad. Han får dessutom ett erbjudande om ett lämpligt objekt att renovera. Slutligen är det liten risk att svartarbetet upptäcks, det finns således inget kontrollorgan som avhåller honom från att begå brott.

Daniel får fler erbjudanden av grannen och dennes bekanta. Efter en tid vidgas kundkretsen ytterligare och Daniel får allt fler personer som jobbar för honom i bygglaget. Ett av uppdragen går ut på att hjälpa en gammal kollega till Daniel med att göra klart ett arbete som ligger efter, och kollegan riskerar omfattande viten om tidsgränsen överskrids. Det här återspeglar några av de branschvillkor som finns inom byggindustrin. Byggbranschen är i grunden baserad på projektarbeten med tydlig början och slut. Företag på byggmarknaden har ett stort behov av flexibilitet, främst på grund av ett skiftande behov av arbetskraft (jfr Fijnaut m.fl. 1998, van Duyne & Houtzager 2005). Förseningarnas höga viten och risken att eventuellt få ett försämrat rykte gör att byggentreprenören känner stor press att ordna extra arbetskraft som kan slutföra projektet i tid. Exemplet med Daniel illustrerar också att byggbranschen till stor del karakteriseras av informella nätverk. Det är främst en konsekvens av projektformen som arbetet baserar sig på. De som arbetar i branschen får ett stort kontaktnät tack vare de många projektanställningarna och de är beroende av kontaktnätet för att få fortsätta arbeten. I informella nätverk uppstår också behovet av tjänster och gentjänster som i Daniels fall. Illegala

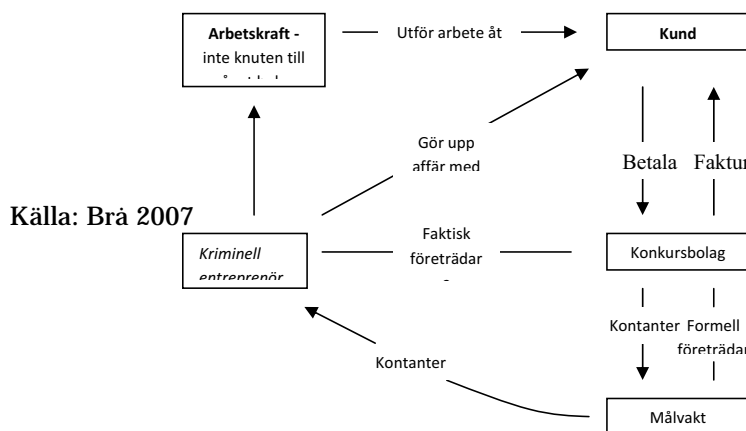
nätverk kan vara uppbyggda på liknande sätt. Exempelvis sker narkotikabrottslighet i nätverk som bildas tillfälligt och utbyter tjänster. Nätverken är varken strukturellt eller stabilt uppbyggda och ledarna styr nätverket bara under kortare perioder, även om vissa personer återkommer (Schiray 2001).

I typfallet börjar Daniel få problem när han erbjuds allt fler svartarbeten, inte bara från privatpersoner utan även från underentreprenörer. Han har svårt att ta betalt eftersom han inte har någon riktig firma att skicka fakturor från. För att kunna utföra större arbeten måste Daniel kunna fakturera eftersom de större bolagen för bokföring och behöver en faktura för att kunna betala. Genom en bekant kommer han i kontakt med Leif som är bra på att ordna fakturor. Leif har flera olika firmor med varierande funktioner, trots att han inte kan något om byggande. Leif är en "fixare"; det är en av flera roller som förekommer inom byggbranschen. Fixaren är en expert på ekonomisk brottslighet men är inte bunden till byggbranschen. Han registrerar bolag, skickar osanna fakturor och förmedlar kontakter inom den svarta ekonomin. Förutom fixaren finns det vanligtvis en kriminell entreprenör, som Daniel håller på att utvecklas till, målvakter, svartarbetare, kunder och torpeder (se vidare Brå 2007).

Daniel är bekant med Erik sedan en lång tid i byggbranschen och de bestämmer sig för att gemensamt ägna sig åt organiserat svartarbete med fixaren Leifs hjälp. Daniel säger upp sig från sin ordinarie arbetsplats och tar anställning hos Erik. Då får Daniel en vit inkomst utåt mot myndigheterna samtidigt som han kan organisera svartarbetet. Genom Leif kan Daniel beställa fakturor på det arbete som den svarta arbetskraften utfört. Betalningen av fakturorna tar Leif ut i kontanter som överlämnas till Daniel mot en viss provision. Nederländska studier av byggbranschen visar att en del byggföretag fungerar som regelrätta kriminella företag där svartarbetare anlitas på reguljär basis (van Duyne & Houtzager 2005, van Duyne 2006). Det påminner om Daniels och Eriks företag. Liksom mycket annan brottslighet bygger även typfallet på att de inblandade kan lita på varandra. Tillit och tilltro till att inblandade personer håller tyst är betydelsefullt (von Lampe & Johansen 2003). I Nederländerna finns det starkt familjebaserade entreprenörer i byggbranschen, vilket kan vara ett sätt att garantera att svartarbetet inte blir offentligt (van Duyne 2006).

Efter ett tag bestämmer sig Daniel för att ta över en del av fixaren Leifs uppgifter. Genom sina kontakter ordnar Daniel en målvakt, en revisor som kan registrera bolag och personer som kan fungera som styrelseledamöter. Eriks och Daniels företag får allt större beställningar och anlitar allt fler svartarbetare. De etablerar ett konkursbolag som används för att ta ut pengarna och dölja gärningspersonen med hjälp av målvakter. Konkursbolaget går senare i konkurs utan att efterlämna någon bokföring eller annan dokumentation. Medan det är verksamt fakturerar konkursbolaget kunderna direkt. Betalningen tas ut av målvakten som överlämnar pengarna till Daniel och Erik, de två kriminella entreprenörerna. Denna transaktion sker ibland genom fixaren Leif. Upplägget kan ibland vara mer komplicerat och bland annat involvera produktion av osanna fakturor. Figur 1 illustrerar hur ett enkelt upplägg med organiserat svartarbete i byggbranschen kan se ut.

Figur 1. Enkelt upplägg.



Det går att dra flera slutsatser utifrån analysen av detta typfall, som är representativt för organiserat svartarbete i byggbranschen. En del förhållanden i byggbranschen är särskilt framträdande i den brottslighet som har studerats. Det beskrivna typfallet illustrerar bland annat hur arbetets projektform bidrar till en osäkerhet i branschen eftersom behovet av arbetskraft skiftar kraftigt. Sådana skiftande behov skapar tillfällen till organiserat svartarbete. Byggbranschen är också en relationsbunden bransch med många informella nätverk som gör att många branschaktörer vet vart de ska vända sig för en legal eller illegal tjänst.

Typfallet återspeglar även att människor har olika roller inom det organiserade svartarbetet. De två viktigaste rollerna utgörs av kriminella entreprenörer och fixare. Upplägget av brotten varierar mycket i komplexitet. I typfallet genomfördes brottsligheten med ett enda bolag. I materialet är det dock vanligt med mer komplicerade och långlivade bolag. Den typiska organiseringen av svartarbete i byggbranschen är vanligen en blandning av olika typer av upplägg där ett av dem är det enkla upplägget som beskrivs i typfallet (se vidare Brå 2007).

Undanhållandet av skattemedel genom svartarbete är en typisk och på många sätt "klassisk" form av ekonomisk brottslighet i Sverige. Verksamheten börjar ofta småskaligt, men kan få mer organiserade former som i typfallet ovan. Det finns emellertid även exempel på ekobrott i Sverige som rör den finansiella sektorn, där stora summor är involverade och gärningspersonerna har specialiserade kunskaper. Likheten mellan "lägskaligt" svartarbete och finansiella brott är att de försiggår inom en legal marknad.

### **Avslutning – ekobrott i framtiden**

Skatte- och bokföringsbrott står för den absolut största delen av ekobrotten i Sverige. Det är brott som ofta tar de välbekanta formerna av exempelvis svartarbete, som presenterades i typfallet ovan. Dessa typer av ekonomisk brottslighet är relativt småskaliga och båda brottstyperna rör sig i första hand om nämnda svartarbeten eller grovt slarv med bokföringen. Men det förekommer också brott inom den finansiella sektorn där gärningspersonen i egenskap av de möjligheter som yrkesrollen ger tar tillfället i akt, vilket kan leda till stora förluster. Brott inom den finansiella sektorn är mindre vanliga och har inte samma skadliga inverkan på de statliga finanserna som den nivå som de sammanlagda summorna av undanhållna skattemedel har.

Det finns många olika faktorer som påverkar förekomsten av ekobrott. Konjunkturläget anges ibland som en möjlig förklaringsmodell, även om det är svårt att påvisa ett samband. Denna form av brottslighet är ofta mer kvalificerad och avancerad än traditionella brott som vålds- och stöldbrott och att anlägga ett framtidsperspektiv är följaktligen svårt. Det är dock möjligt att göra en uppskattning av tendenser om man sätter ekobrottens utveckling de senaste åren i

relation till tendenser inom andra områden i samhället. Rapporter från Ekobrottsmyndigheten som anlägger ett framtidsperspektiv identifierar utvecklingar inom några områden som är möjliga att sätta i relation till den ekonomiska brottslighetens framtida utveckling. De främsta aspekterna rör globalisering, vissa branschers utveckling och ett ökat antal organiserade brottslingar i utredningar som rör ekobrott.

Ekobrottsmyndigheten påpekar till exempel att allt fler av deras utredningar rör brott där "en friare rörlighet för människor och varor har utnyttjats för att planera och genomföra brottet" (EBM 2007, s. 7). Som exempel nämns investeringsbedrägerier, där informations- och kommunikationsteknologi utnyttjas för att genomföra brotten. Ekobrottsmyndigheten beskriver det som en verksamhet som överskrider de nationella gränserna och där de olika aktörerna är utspridda i olika länder. Denna typ av brottslighet hänger ihop både med globaliseringsprocessen (Castells 2001), som underlättar personers och varors rörlighet och information över nationsgränserna och med den avreglering av kapitalmarknaderna som är tätt förknippad med globaliseringen. Då de internationella finansiella marknaderna förväntas bli allt mer integrerade under de kommande åren, förväntas även denna typ av ekobrott att öka. En sådan globaliseringsprocess innebär, enligt Ekobrottsmyndigheten, att det blir svårare för myndigheter i ett land att få insyn i företag eller bankkonton som återfinns i andra länder, i synnerhet om det rör sig om länder som inte är medlemmar i EU (EBM 2005), och man kan således förvänta sig ett ökande samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter i olika länder.

Precis som för globaliseringsprocessen generellt, är många typer av ekobrott i stor utsträckning beroende av informationsteknologins utveckling och förmågan att snabbt kunna föra över information eller pengar från ett bankkonto till ett annat, från ett land till ett annat. Även investeringsbedrägerier, insiderbrott och brott mot upphovsrätten drar nytta av dessa teknologier (EBM 2007). Den nya tekniken används likaså av ekobrottslingar på en lokal nivå för att exempelvis manipulera bokföring eller kassaregister med mjukvara med syftet att dölja inkomster.

Ett annat område är branschrelaterad ekonomisk brottslighet. Tjänstesektorn är en del av ekonomin där antalet sysselsatta mer än fördubblades mellan åren 1987 och

2005 (EBM 2005). Tillsammans med en minskad sysselsättningsnivå inom produktionssektorn kan man tala om en strukturomvandling inom svenskt näringsliv, liksom i övriga Västvärlden (Castells 2001). Det rör sig inte enbart om företag som efterfrågar tjänster, utan även hushållens efterfrågan har ökat kraftigt, och Ekobrottsmyndigheten menar också att det är "i dessa branscher som det i dag upptäckts ekobrott" (EBM 2005, s. 29). Tjänstesektorns tillväxt innebär att företag beställer tjänster från andra i stället för att ha egna anställda vilket har visat sig vara en grogrund för storskalig ekonomisk brottslighet. Givet att tjänstesektorn fortsätter att öka kan man även förvänta sig en ökning av undanhållande av skattemedel genom svarta löner och dylikt inom denna sektor i framtiden. Detta skulle öka den redan stora andelen skattebrottsrelaterade ärenden som Ekobrottsmyndigheten behandlar. En stor uppgift är att förhindra att tjänstesektorns expansion sker vid sidan av den reguljära ekonomin och undvika att det utvecklas en branschkultur där ekobrott i formen av skattebrott och svart arbete anses acceptabelt (EBM 2007).

Slutligen ser Ekobrottsmyndigheten en ökning av aktörer från den organiserade brottsligheten som är involverade i ekonomisk brottslighet. Detta gäller såväl nyrekryteringen till ekonomisk brottslighet, som i allt högre grad görs bland personer som ingår i andra brottsliga nätverk. En aspekt vid rekryteringen av individer från den organiserade brottsligheten är att man använder metoder från mer traditionella brottsområden, exempelvis våldsbrott, även inom vissa delar av ekobrottsligheten (EBM 2005, s. 23). Det har till exempel förekommit våldsamma övertaganden av företag, som sedan antingen töms på pengar eller att verksamheten övertagits av individer med koppling till organiserad brottslighet, med syftet att antingen ge brottsliga vinster eller att dölja vinster från annan brottslighet, det vill säga det övertagna företaget används för att tvätta pengar.

Den övervägande delen av ekonomisk brottslighet i framtiden tycks alltså, enligt Ekobrottsmyndighetens rapporter, fortfarande röra sig om undanhållande av skattemedel, men inom en utvidgad sektor. En viss ökning av aktörer med koppling till organiserad brottslighet kan förväntas, men frågan är hur stor andel av de totala ekobrotten som den organiserade brottsligheten kommer att utgöra i framtiden. I stället tycks ekobrotten fortsättningsvis främst utgöras av brottslighet

där kunskap utnyttjas för att undgå samhällets kontrollmekanismer, för att få en personlig vinning genom svarta löner, bokföring och bedrägerier.

### **Referenser**

- Bergqvist, M. (2007). *Räkna med den ekonomiska brottsligheten. Om det kvantitativa studiet av ekonomisk brottslighet*. Kriminologiska institutionens avhandlingsserie nr 22.
- Brottsförebyggandet rådet, Brå (1996). *Ekonomisk brottslighet – den rättsliga processen*. Brå-PM 1996:5. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggandet rådet, Brå (2003a). *Förebygga ekobrott. Behov och metoder*. Rapport 2003:1. Stockholm: Brottsförebyggandet rådet.
- Brottsförebyggandet rådet, Brå (2005). *Kvalitetsstudie om ekobrott*. Webbpublikation. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggandet rådet, Brå (2006). *Konsten att läsa statistik om brottslighet*. Brå-rapport 2006:1. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggandet rådet, Brå (2007). *Organiserat svartarbete i byggbranschen*. Brå-rapport 2007:27. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2008). *Brottsutvecklingen i Sverige fram till år 2007*. Brå-rapport 2008:23. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Castells, Manuel (2001). *Nätverkssamhällets framväxt*. Daidalos: Uddevalla.
- Cohen, L. E. & Felson, M. (1979). Social trends and crime rate change: A routine activity approach. *American Sociological Review*, 44, 588-608.
- Coleman, J.W. (1998). *The criminal elite. Understanding white-collar crime*. New York: St.Martin's Press.
- Coleman, J.W. (1987). Toward an Integrated Theory of White-Collar Crime. *American Journal of Sociology*, 93, 406–439.
- Ds B (1980). *Den grå arbetskraften och skattekontrollen*. Rapport 1980:10. Stockholm:Budgetdepartementet.
- Ds Fi (1976). *Ansvar för skatt vid entreprenad*. Rapport 1976:4. Stockholm: Finansdepartementet.
- van Duyne, P. (2006). The organisation of business crime. I: van Duyne et al. (red.) *The organization of crime for profit*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

- van Duyne, P. & Houtzager, M. J. (2005). Criminal sub-contracting in the Netherlands: the Dutch 'koppelbaas'. I: van Duyne, P.; von Lampe, K.; van Dijck, M. & Newell, J. (red.). *The organised crime economy. Managing markets in Europe*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Ekobrottsmyndigheten, EBM (2005). *Ekobrottsligheten och ekobrottslingarna i ett framtidsperspektiv*. Tillgänglig elektroniskt (hämtad 2008-09-01):  
<<http://www.ekobrottsmyndigheten.se/upload/rapporter/Ekobrottsligheten%20om%20A4%20skärm.pdf>>
- Ekobrottsmyndigheten, EBM (2006). *Årsredovisning 2005*. Tillgänglig elektroniskt, hämtad 2008-02-21.  
<<http://www.ekobrottsmyndigheten.se/upload/arsredovisningar/EBM2005.pdf>>.
- Ekobrottsmyndigheten, EBM (2007) *Omvärlds- och hotbildsanalys 2007*. Tillgänglig elektroniskt (hämtad 2008-09-01):  
<[http://www.ekobrottsmyndigheten.se/upload/rapporter/Ho-och%20omvärldsrapporter/EBM1011\\_HotbildsBroschyr.pdf](http://www.ekobrottsmyndigheten.se/upload/rapporter/Ho-och%20omvärldsrapporter/EBM1011_HotbildsBroschyr.pdf)>
- Fijnaut, C.; Bovenkerk, F.; Bruinsma, G. & van de Bunt, H. (1998). *Organized Crime in the Netherlands*. The Hague: Kluwer Law International.
- Institutet för tillväxtstudier, ITPS (2008). *Konkurser och offentliga ackord 2007*. S2008:002. Tillgänglig på webben, hämtad 2008-02-25.  
<[http://www.itps.se/Archive/Documents/Swedish/Publikationer/Rapporter/Statistik/S2008/S2008\\_002.pdf](http://www.itps.se/Archive/Documents/Swedish/Publikationer/Rapporter/Statistik/S2008/S2008_002.pdf)>.
- Korsell, L. (2003). *Bokföringsbrott – en studie i selektion*. Avhandlingsserie nr 13. Stockholm: Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet.
- von Lampe, K. & Johansen, P-O. (2003). Criminal networks and trust. On the importance of expectations of loyal behaviour in criminal relations. I: Nevala, S. & Aromaa, K. (red.). *Organised crime, trafficking, drugs*. Helsingfors: European Institute for Crime Prevention and Control.
- Magnusson, D. (1985). *Företagskonkurser och ekonomisk brottslighet*. Rapport 1985:1. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Schiray, M. (2001). Introduction: drug trafficking, organised crime, and public policy for drug control. *International Social Science Journal*, 53, 351–358.
- Skatteverket, SKV (2007). *Skatter i Sverige 2007*. Skattestatistisk årsbok. SKV 152 utgåva 10. Stockholm: Skatteverket.

SOU 1997:111. *Branschsaneringsutredning och andra metoder mot ekobrott.*  
Huvudbetänkande av Branschsaneringsutredningen. Stockholm: Fritzes.

SOU (2002). *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn.* Betänkande av Bygghögskolekommittén. Rapport 2002:115. Stockholm: Fritzes.

Sykes, G. & Matza, D. (1957). Techniques of neutralization: A theory of delinquency. *American Sociological Review*, 22, 664-670.



## **2. DEN EKONOMISKA BROTTSLIGHETENS MÖNSTER I FINLAND**

### **1 inledning**

Kontrollen av ekonomisk brottslighet och svart ekonomi i Finland har effektiviserats genom fyra på varandra följande bekämpningsprogram. Vid genomförandet av första och andra bekämpningsprogrammet koncentrerade man sig främst på bekämpning av missbruk av offentlig intern och extern finansiering och på att förbättra sund konkurrens och verksamhetsvillkor i näringslivet (Statsrådets principbeslut (SRb) 1996-02-01, 1998-10-22). Det tredje programmet var en fortsättning på två tidigare principbeslut tagna av regeringen eftersom man kände att det behövdes för att upprätthålla ett tillräckligt ihärdigt och konsekvent bekämpningsarbete (SRb 2001-06-20). Det fjärde bekämpningsprogrammet godkändes 2006-02-09. I och med det realiserar åtgärder tagna i regeringsprogrammet, i programmet för den inre säkerheten styrkt av regeringen och i det inkomstpolitiska avtalet för bekämpning av ekobrott och svart ekonomi. Centrala teman i programmet är utvecklandet av myndigheternas verksamhetsvillkor och samarbete, röjande av hinder för informationsutbyte, utveckling av påföljdssystemet, försvagandet av verksamhetsvillkoren för svart ekonomi och ekonomisk brottslighet, bekämpandet av gränsöverskridande ekonomisk brottslighet och svart ekonomi samt att öka kunskapen om svart ekonomi och ekonomisk brottslighet. Som ett konkret bekämpningsknep har man bl.a. föreslagit det omvända momssystem för byggbranschen som togs i bruk i Sverige 2007.

Men vad är egentligen "ekonomisk brottslighet", denna företeelse som man har velat bekämpa med fyra bekämpningsprogram och extraresurser? Begreppet är problematiskt och kriminologer har med tiden presenterat många olika uppfattningar om det. I denna artikel undersöker vi först kort det spektrum av definitioner av ekonomisk brottslighet i utredningar på området. Därefter presenterar vi begreppet som använts i den finska ekobrottsbekämpningen samt dess utbreddhet och flexibilitet. Vi undersöker även skador orsakade av

ekonomisk brottslighet och deras mångfald. Dessutom diskuterar vi allokeringen av ekobrottskontroll: Vilka handlingar och gärningsmannagrupper kontrollen inriktar sig mot eller återstår att inriktas mot. I kontrollens selektivitet ingår också frågan om vilka sektorer som bedöms vara offer för ekonomisk brottslighet och vilka offer som uppmärksammas mindre. Att bli offer för ekonomisk brottslighet avhandlas i detalj genom ett för Finland typiskt exempel kopplat till byggbranschen. Sist funderar vi på hur förändringar som sker i marknadsstrukturen och de biföreteelser orsakade av dessa borde observeras i planeringen av bekämpningsmetoder med inriktning på ekonomisk brottslighet och i korrekt allokering. Vår utgångspunkt är att effekten av ekonomisk brottslighet borde förstås i bredare omfattning än vad man hittills har gjort. En diskussion som endast koncentrerar sig strikt på ekonomiska skador och på förbehållslösa offer hjälper till att dölja helhetseffekterna av brottsverksamheten. I diskussionen borde man ännu tydligare observera effekter på arbetstagare, konsumenter, miljö, övriga företag och marknadens verksamhet förutom effekterna av ekonomisk brottslighet på staten.

### **Ett brett spektrum av definitioner**

Sutherland (1940) förde fram den brottsliga och oetiska verksamhet som sker i ekonomisk verksamhet till allmän kännedom. Han definierade den gärning som en person i hög position utför i samband med sitt yrke som manschettbrottslighet. Sutherland begränsade inte begreppet till gärningar och försummelser definierade av straffrätten, utan inkluderade även civila- och förvaltningsrättsliga orätter. Det centrala i ekobrott, till skillnad mot konventionella individbrott, är enligt forskare inom området, att de utförs åt någon annan organisation, ofta ett företag eller inom ramarna för en verksamhet. Brotten utförs genom att företaget, dess organisatoriska referensram eller en hög samhällelig ställning möjliggör det. Ekobrott kan klassificeras på många sätt. David Friedrichs (1996) har presenterat sin egen omfattande begreppssamling av olika typer av manschettbrottslighet. I begreppet "white collar crime" definierat av Friedrichs är kanske brott i företagssektorn de viktigaste, dvs. brott vars gärningsmän kan vara representanter för ett företag eller själva företaget. Hit räknas t.ex. arbets- och miljöbrott, företagets maktmissbruk, bedrägeri samt ekonomisk exploatering. Till

näringslivsbrott räknas brott av småföretag och yrkesutövare. Till statsmaktsbrottslighet räknar Friedrichs regeringsbrottslighet samt politisk manschettbrottslighet. Till finansvärldens brottslighet hör till exempel brott mot banker och värdepappersbrott. Eftersom näringslivets och elitens brottslighet ibland anknyter till konventionell, yrkesmässig eller organiserad brottslighet, har Friedrichs i sin typindelning skildrat typhändelser där ovan nämnda brottstyper och ekobrott har flätats samman.

I Finland har Träskman (1981) avhandlat begreppet ekobrott och presenterat klassificeringen av det grundat bl.a. på vad brottet kan inrikta sig på: företag, anställda, konsumenter, konkurrenter, människans livsmiljö eller staten. Även många andra finska forskare har skildrat och grupperat olika gärningstyper eller gärningssätt, som i vid bemärkelse kan uppfattas ingå i begreppet ekonomisk brottslighet.

I branschundersökningar har man gett begreppet ekonomiska brott många olika betydelser. Olika uppfattningar har presenterats av bl.a. följande frågor (Alvesalo 1994, 71-71):

- Räknar man i begreppet ekobrott endast in kriminaliserade gärningar och försummelser eller även administrativa och civilrättsliga oförrätter?
- Vilka skador (ekonomiska, fysiska, sociala) skall en verksamhet orsaka för att definieras som ekonomisk brottslighet?
- Räknas brott utförda av individer som ekobrott eller borde definitionen endast gälla gärningar och försummelser utförda av sammanslutningar?
- För vems skull utförs ekonomiska brott: är sådana brott som endast gagnar gärningsmannen ekonomiska brott eller måste gärningen eller försummelsen gagna det företag inom vars ramar brottet har utförts?
- Hurdan är gärningsmannens status bland ekobrott: är gärningsmännen elitrepresentanter, medelklasspersoner, chefer eller arbetstagare enligt definitionens brott?
- Vad kan vara målet för ekonomisk brottslighet: är det näringslivet, staten eller marknaden eller kan enskilda intressen eller personer vara offer för ekobrott?
- Hör en ren bedragarverksamhet eller organiserad brottslighet till den ekonomiska brottsligheten eller hör endast en sådan verksamhet dit som i övrigt har skett inom ramarna för en laglig affärsverksamhet?

I diskussionen om begreppet om den finska ekonomiska brottsligheten, betonade Träskman (1981) redan på 1980-talet hur brott inom näringslivet, dvs. gärningar utförda i samband med en laglig verksamhet, måste separeras begreppsligt från organiserad ekonomisk brottslighet och bedragarverksamhet. I dessa är redan företagsverksamheten som sådan olaglig ekonomisk verksamhet. Dessutom visade han att de skador som den ekonomiska brottsligheten orsakar ofta riktar sig mot många olika offergrupper, även mot vanliga människor, till exempel konsumenter och arbetstagare. Det är viktigt att hålla isär begreppen: Om man tar ett kriminalpolitiskt beslut om att bekämpa den ekonomiska brottsligheten, måste man vara på det klara med mot vilka brott och brottslingar som kontrollen riktar sig och vilka skadeverkningar det är man strävar efter att minska.

### **Begreppets flexibilitet**

Straffrättssystemet och de kontrollstrukturer och redskap som det erbjuder har i hög grad byggts upp för att motsvara konventionella individbrott. Uppfattningen att brottslighet utförs av individer under en bestämd tid på en bestämd plats och är förbehållslösa rättskränkningar påverkar kriminalpolitiken, kontrollmaskineriet, dess struktur och redskap, straff- och processrätten samt myndigheternas agerande och förfaranden. Ett sätt att urvattna den kontroll som riktar sig mot just brottsligheten inom näringslivet är att tolka begreppet ekonomisk brottslighet på ett flexibelt sätt eller att fokusera utredningen mot endast några av den ekonomiska brottslighetens underavdelningar (se Alvesalo och Tombs 2001). Begreppets bredd möjliggör även att man begränsar de politiskt enklaste sektorerna inom ekobrottsbegreppet, till exempel aktörerna i undernivån för svart ekonomi och inom yrkesmässig eller organiserad brottslighet till kontrollens mål. Ett illustrerande exempel om begränsandet av ekobrottsbegreppet är att i Programmet för den inre säkerheten för åren 2008 – 2011 förbereddes åtgärder rörande ekonomiska brott i en underarbetsgrupp åt arbetsgruppen "bekämpning av organiserad brottslighet och terrorism". De åtgärdsförslag som gäller ekonomisk brottslighet har i programmet placerats delvis i kapitlen 6.4 och 6.8 som rör företagssäkerhet och organiserad brottslighet (Ett säkert liv för alla. Programmet för den inre säkerheten 2008, 33; 51).

Även om man med hjälp av bekämpningsprogram har nått relativt bra resultat vad gäller en effektiviserad ekobrottskontroll, har dessa även mött avsevärda motgångar. Oron för den ekonomiska brottsligheten som rådde i början av förra årtiondet hade minskat något vid millennieskiftet och tecken på en minskad ekobrottsbekämpning visade sig både i den politiska och offentliga diskussionen liksom bland myndigheterna. I Finland påverkade det försvagade politiska intresset för ekobrottsbekämpning även verksamhetsvillkoren för ekobrottsutredningar (Alvesalo 2003). I Finland har följande definition som polisen använt, etablerat sig som begreppet för ekonomisk brottslighet:

*"med ekobrott avses en straffbar gärning eller försummelse som strävar mot direkt eller indirekt ekonomiskt utnyttjande som sker i samband med verksamhet i företag, i offentlig sektor eller annan sammanslutning. I samband med verksamheten i företaget eller annan sammanslutning eller gärning som utnyttjar dem eller försummelse avses faktisk verksamhet eller förklädd som sådan, men ändå inte sådan verksamhet där man i gärningen endast använder företagets eller sammanslutningens namn eller verksamhet om inte verksamheten siktar på anmärkningsvärt direkta eller indirekta förmåner."*

Till ekobrott enligt begreppet hör främst brottslighet inom näringslivet, där man gör sig skyldig till straffbara brott eller försummelser inom ramarna för laglig företagsverksamhet. Gärningen eller försummelsen kan utföras för att gagna antingen sammanslutningen eller en privatperson, eller bådadera. Som ekobrott räknas också ekonomisk brottslighet utförd av tjänstemän inom den offentliga sektorn, till exempel mutbrott. Den sista meningen som definierar den ekonomiska brottsligheten breddar begreppet jämfört med Träskmans begrepp "brott inom näringslivet". I det räknas även yrkesmässig och organiserad ekonomisk brottslighet in, där företaget helt och fullt används som ett ekobrottsredskap, om verksamheten siktar på avsevärda förmåner. Konventionella brott utförda av privatpersoner, till exempel bedrägeri och förskingring, ingår inte i begreppet. Det finns skäl att nämna att i begreppsdefinitionen ingår även brott i företagssektorn, till exempel arbets- och miljöbrott som antingen innebär fara för liv eller hälsa. Dessa har emellertid fått lite uppmärksamhet i ekobrottsbekämpningsprogrammen och utredningsarbetet. (Alvesalo och Jauhianen 2006)

Centralt för ekobrottsutredningar har under 1990-talet varit "penningekobrott" riktade mot skattetagare och företag (se Rikollisuustilanne 2003, 105). Ur ekobrottsbekämpningens synvinkel är det viktigt att fundera över vilken typ av brottsutredning man vill att ekobrottsutredningen skall rikta in sig på. Brottsrättslig kontroll har en benägenhet att rikta in sig på samhällets svagare individer. Detta är en fara även i ekobrottsbekämpningen och det finns en risk att ekobrottsutredningen lägger tyngdpunkten på understrukturerna i den ekonomiska brottsligheten. Till exempel kan bekämpning av den svarta ekonomin rikta in sig på endast svart arbetskraft eller på småföretagare av typen "pappa, son och skåpbil" eller på yrkesmässiga kvittoförsäljare. Även om den definition som används av inrikesministeriet är omfattande och också inbegriper näringslivets brottslighet, definieras begreppets faktiska innehåll och uppfattning om den ekonomiska brottsligheten till stor del genom konkreta kontrollåtgärder, dvs. genom polis- och tillsynsmyndighetsarbete. En fokusering av kontrollen påverkar naturligtvis även vilka sektors skador man söker ersättning för genom brottsrättsystemet. Skadeverkningar som riktar sig mot vanliga medborgare, såsom konsumenter och arbetstagare, får lätt mindre uppmärksamhet.

## **Skador**

Till skillnad mot konventionella brott är ekobrott inte självklara föremål för kriminalpolitiska beslut. Orsaken till att de "glöms bort" påverkas av offerbegreppet. Som skador bedöms ekonomiska skador som inriktar sig på avlägsna institutioner, såsom t.ex. skattemyndigheterna, och som ingen direkt blir lidande av. Inställningen är vilseledande, eftersom ekobrott både har direkta och indirekta offer. Även privatpersoner och företag möter till och med i vardagen ekonomiska, fysiska och sociala bekymmer orsakade av näringslivets olagligheter. Denna realitet, som betonas av kriminologer som studerar företags- och ekonomisk brottslighet, blir ofta förbisedd i den kriminalpolitiska diskussionen. Ett finskt exempel på "glömska" inom ekonomisk brottslighet är dess utelämnande ur det nationella brottsbekämpningsprogrammet (Trygga tillsammans 1998). I rapporten "Trygga tillsammans" har utelämnandet motiverats med att det finns ett separat bekämpningsprogram för ekonomisk brottslighet. I rapporten "Trygga

tillsammans” berättar man att ”programmet rör i princip alla typer av brottslighet, särskild tyngdpunkt läggs dock på sådana brott som skapar otrygghet, som människor kan möta i sin vardagsmiljö” (Trygga tillsammans, 1998, 1).

Utelämnandet av den ekonomiska brottsligheten ger implicit budskapet att det är fråga om någon sorts ad hoc-brottslighetsproblem, som inte tillhör ”rätt” brottsbekämpningsprogram och som inte orsakar skadliga följder i människors vardag.

Ofta konstateras även som en självklarhet att ekonomisk brottslighet inte fördöms lika mycket bland medborgarna som konventionella brott. De få undersökningar som finns om dold brottslighet eller säkerhetsenkäter där ekonomisk brottslighet har observerats, visar ändå att den ekonomiska brottsligheten har sina offer och att man visar sitt ogillande gentemot det. I en undersökning utförd 1993 om finländarnas upplevelse av säkerhet och förhållningssätt mot polisen, ansåg allmänheten ekonomisk brottslighet vara en av de frågor polisen borde prioritera. Majoriteten av de medverkande var missnöjda med polisens verksamhet gällande ekobrottsbekämpning- och utredning. Det är polisens enda uppgiftsområde där antalet missnöjda (53 %) översteg antalet nöjda (17 %). (Korander 1994, 91.)

Den ekonomiska brottslighetens skador begränsas inte bara till anseliga **ekonomiska skador**, som allmänt känt är betydligt större än ekonomiska skador orsakade av konventionella brott. (Se t.ex. Slapper och Tombs 1999, 58-59). Skador orsakade av ekonomisk brottslighet och den svarta ekonomin har värderats i finska undersökningar och utredningar. Genom undersökningen Talouden varjopuoli (1994) uppskattades att de skador som i början av 1990-talet orsakats av den ekonomiska brottsligheten uppgick till cirka 2,2 miljarder euro för samhället (SRb 1996-02-01). 1995 gav utredningsarbetsgruppen (Finansministeriet 1995, 31 och 111) för den svarta ekonomin ut sin rapport där den svarta ekonomin beräknades orsaka skador i samhället för minst 3,4 miljarder årligen, (4,2 % av BNP). Enligt Finlands Fackförbunds Centralorganisations (FFC) beräkning – om den svarta ekonomins relativa andel av BNP har förblivit oförändrad – skulle skadorna orsakade av den svarta ekonomin 1999 ha ökat till 5,1 miljarder euro (FFC 2001, 5; se Hankilanoja 2001, 77). I de diskussioner som har förts i riksdagen på senare tid har uppskattningarna stigit till hela 8 miljarder euro per år. (Se Riksdagens plenarsammanträde 2008-04-17, pr 39/2008rd).

Ekonomiska skador är inte enbart direkta skador orsakade av brott utan även indirekta skador (se Friedrichs 1996, 56). Indirekta följder är t.ex. höjning av skattenivå och priser, snedvriden konkurrens, ekonomisk osäkerhet orsakad av den instabila marknaden och arbetsplatsernas osäkerhet, till och med arbetslöshet. Likaså kan förtroendet för marknaden försvagas till exempel som en följd av avslöjade insiderbrott och minskar på så vis medborgarnas vilja att investera i aktiemarknaden. I en undersökning som utkommit på polisyrkeshögskolan frågade man företagens ekonomichefer även om ekobrottens skadeverkningar. Som mest skadligt upplevde företagen effekterna på samhällsmoralen, snedvridning av sund konkurrens samt de ekonomiska förlusterna för hela samhället. I svaren reflekterades företagens kännedom om ekobrottens skadeverkningar, men man bedömde skadorna vara hela samhällets och inte det egna företags problem. (Jokinen, Häyrynen och Alvesalo, 2002)

Ekonomisk brottslighet orsakar även fysiska skador varav man som konkreta exempel kan nämna produktsäkerhet, miljöskydd och skador orsakade av försummelse av arbets säkerheten (se Friedrichs 1996, 53-58). Särskilt miljö- och arbetsbrott, som man i den kriminologiska diskussionen kallar för företagens våldsbrott, får ofta sparsamt med uppmärksamhet i diskussioner om brottslighetens skadlighet. 1997 uppgick siffran för olyckor som orsakat fysiska skador och skett på jobbet till 203 266 i Finland, antalet skador orsakade av "konventionellt" våld uppgick till 81 570 (Heiskanen och Aromaa 1997). Alla arbetsolyckor orsakas förstås inte av arbetsbrott, men undersökningsresultaten reflekterar hur människans fysiska säkerhet även äventyras i det vardagliga arbetslivet.

Den ekonomiska brottsligheten orsakar **sociala skador**, såsom till exempel misstro för rättsväsendet, polisen och hela samhällssystemet (Simon och Eitzen 1986, 29; Friedrichs 1996, 58). Kontroll av den ekonomiska brottsligheten är rättssystemets trovärdighetsmätare. Undersökningar har visat att en ökning av ekonomisk brottslighet och den svaga kontrollen av denna till och med ökar den s.k. massbrottsligheten, eftersom medborgarna upplever vanliga brott som betydelselösa jämfört med omfattande olagligheter i affärsvärlden (se Cullen et al.

1987, 64–67). Även på detta sätt kan okontrollerad ekonomisk brottslighet öka den fysiska otryggheten.

Den effektiva ekobrottsbekämpningen har många effekter på såväl företag som medborgare. Tilltron till rättssystemet förbättrar medborgarnas känsla av säkerhet och rättsmedvetande. Att avlägsna företag från marknaden som skapar osund konkurrens ökar stabiliteten i andras företagande och möjligheten att lyckas. Småföretagare behöver inte leva i ständig rädsla för konkurs, något som en osund konkurrenssituation orsakar. Arbetstagarna behöver inte jobba svart, utan olycks- och pensionsförsäkringar, och får då större säkerhet rörande arbetsplatsernas varaktighet och den ekonomiska tryggheten. Målet med en effektiv kontroll av arbets- och miljöbrott är att öka både individernas och miljöns fysiska säkerhet.

Korander (1999, 258) har betonat hur en av de centrala delarna av människans grundtrygghet är den ekonomiska tryggheten. För att försäkra att samhället ska hålla ihop måste dess medlemmar ha möjlighet att tjäna sitt uppehälle och skyddas genom hederliga sätt och denna grundtrygghet borde man aldrig betrakta som självklar. Man måste ta hänsyn till samhällets ekonomiska grund, och försäkrandet av näringslivets lagliga verksamhet i straffrättssystemet och polisens verksamhet. Enligt Korander är en av polisens centrala säkerhetsuppgifter för att upprätthålla samhällsordningen just att bekämpa allvarlig ekonomisk brottslighet genom att kontrollera att näringslivets spelregler följs.

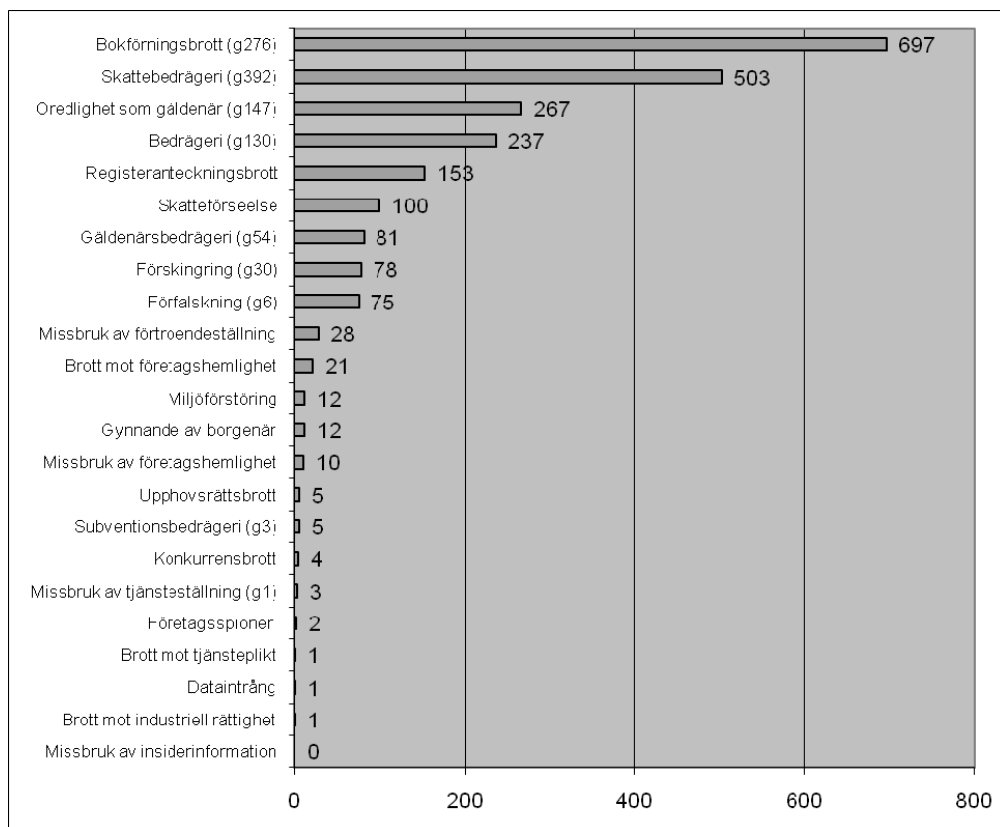
## **2 Den ekonomiska brottsligheten i Finland undersökt av polisen**

I de nordiska välfärdssamhällena uppfattas ofta den ekonomiska brottsligheten som brott som huvudsakligen riktar sig mot statens tillgångar. Kärnan i denna är brott som riktar sig mot skatteinkomster och olika statsstöd. Nära besläktade med förut nämnda brott är bokföringsbrott, registeranteckningsbrott och brott mot näringsförbud. I dessa försummas eller bryts mot skyldigheter genom vilka laglighetskontrollen mot statens företagsverksamhet sker.

I följande diagram visas de vanligaste ekobrotten som har kommit till polisens kännedom under 2007 (Polisens resultatdatasystem PolStat). Inom parenteserna efter brottsrubriceringen visas de grövre gärningsformernas numerära andel av

varje rubricering. Orsaken till att polisen har utrett så få upphovsmannarättsbrott och industrirättsbrott är att dessa brott främst utreds av tullväsendet.

Diagram 1. Ekobrott som kommit till polisens kännedom under 2007 (PolStat)



Begreppet "svart ekonomi" ligger nära skattebrottsligheten. Med svart ekonomi avses verksamhet eller inkomstbildning som hålls hemlig för myndigheterna för att undvika skatter och avgifter. Den för samhället mest skadliga delen av den svarta ekonomin anknyter till företagsverksamhet och utgör även en betydande del av den ekonomiska brottsligheten. Utmärkande för den svarta ekonomin och den ekonomiska brottsligheten är den höga andelen dold brottslighet (ca 90 %). Det finns anledning att lägga märke till detta när man kontrollerar statistiken som finns för de ekobrott som polisen fått kännedom om. Denna statistik berättar mer om kontrollmyndigheternas handlingskraft än om brottsmängden. Härnäst skildrar

vi i huvudsakliga drag hurdana ekobrott man i polisens ekobrottsutredning har koncentrerat sig på under senare år genom att undersöka både informationen man fått om 2007 års undersökning om slutförda ekobrottsutredningar, samt innehållet i nya ekobrott som kommit till polisens kännedom under 2007.

Det finns vissa skillnader mellan ekobrott som nyligen kommit med i utredningen och ekobrott där utredningen är slutförd och det finns anledning att observera dessa skillnader när man undersöker de siffror man har om dem. När det gäller brott som kommit med i utredningen finns det ungefär hälften så många brottsrubriceringar per fall som i utredningens slutföringsskede. Detta beror bl.a. på att när utredningen fortskrider preciseras brotten och ofta tillkommer andra ekobrott till den brottsmisstanke som ursprungligen har anmälts. I de fall som utreddes 2007 fanns i genomsnitt 1,8 brottsrubriceringar och i avslutade fall 3,7. En annan sak man bör observera är de långa utredningstiderna för ekobrott. Även om tiderna har kortats ner något under senare år, kan utredningen i de svåraste fallen ta flera år. Detta beror delvis på att det redan kan ha gått lång tid mellan brottets inträffande och anmälan. Till exempel i de rättegångar som följde efter bankkrisen i skedet mellan 1980- och 1990-talet har man hemfallit till att döma för brott som har skett 10 – 15 år tidigare. Härnäst undersöker vi först de fall där utredningen avslutades 2007 och därefter senare fall som har kommit med i utredningen under ifrågavarande år.

Hos polisen har man utfört kvalitativ analys av de ekobrottsfall som riktar sig mot den ekonomiska brottslighetens gärningssätt, vars *utredning man har avslutat*. Med de avslutade ekobrottsutredningarna som grund får man en djupare bild om brottets verkliga natur och de gärningssätt som använts i brotten. Under 2007 avslutades sammanlagt drygt 1 500 ekobrottsfall. Den vanligast förekommande brottstypen var grovt skattebedrägeri (1 357 st). Man hade undersökt 952 bokföringsbrott och 581 grova bokföringsbrott. Därefter förekom mest registeranteckningsbrott, grova gäldenärsbrott och grovt bedrägeri. Den ekonomiska brottslighetens vanligaste verksamhetsområden var bygg- och reparation, handel, restaurang- och logi samt transport. Även i nya fall som nyligen kommit för utredning var verksamhetsområdesfördelningen snarlik.

De ekobrottsfall som avslutades 2007 var huvudsakligen lokala (84 %). Det innebär att de ekobrott som utretts i fallen var brott som hade skett på bestämda orter dvs. det saknades en bredare nationell eller internationell aspekt i dem. 10 procent av fallen hade definierats som omfattande nationella fall och 7 procent som internationella. Kopplingar till annan allvarlig brottslighet, penningtvätt och narkotikabrott var i de rapporterade fallen jämförelsevis få även om andelen under hela utredningen av tillvägagångssätten har ökat.

I brottstypspecifika utredningar var **skattebrottens** vanligaste tillvägagångssätt försummelse av anmälan eller betalningsskyldighet, vilket framkom i 56,7 procent av de utredda skattebrottsfallen. De näst vanligaste var hemlighållande av tillgångar eller inkomster och tilldelning av falska uppgifter. Ofta nämndes också användandet av svart arbetskraft och kvittoköp. Oftast anknöt skattebrotten till försummelse av momsbeskattning och näst oftast förskotts innehållande. Brott med anknytning till undvikande av inkomstskatt samt undvikande av övrig skatt eller betalning var också vanliga. I de flesta skattebrotten var det fråga om försummelse av mer än en skattetyper. I skattebrott är det ofta fråga om utredning av mer än ett brott. Oftast anknyter bokföringsbrott, gäldenärsbrott och registeranteckningsbrott till skattebrotten. Skattebrotten utförs ofta i samband med en allmänt utbredd inhemsk verksamhet. Bygg- och reparationsverksamhet ligger i topp bland verksamhetsområdena.

Man gjorde sig skyldig till **bokföringsbrott** på många olika sätt. Det vanligaste tillvägagångssättet var en partiell försummelse av bokföringen. De nästa vanligaste var total försummelse av bokföringen och förvrängning av den. Ibland hade man gjort sig av med bokföringen eller förstört den.

Majoriteten av **gäldenärsbrott** uppdagades i samband med konkurs men även till viss del i samband med utmätningsutredningar. I samband med dessa framkom även verksamhet som pekade på terminalvård. Med terminalvårdsföreteelsen avses verksamhet, där bolaget befinner sig i en ekonomisk krissituation, men före konkursen flyttas bolagets tidigare ledarbefattningar och aktiekaptialsägandet till externa personer mot ersättning eller liknande. Med detta förfarande strävar man

efter att avlägsna ledarnas brottsliga verksamhet från bolaget. I samband med utredning av gäldenärsbrott utreddes även många bokförings- och skattebrott.

Det vanligaste tillvägagångssättet vid **registeranteckningsbrott** (i 96 procent av fallen) var registreringen av en mellanhand i styrelsen. Näst vanligast var att ge fel information om aktiekapitalet. Dessa tillvägagångssätt förekom ofta i samband med samma fall. Utmärkande för registeranteckningsbrott är att de oftast förekommer i samband med något annat brott.

Tillvägagångssätten vid **bedrägeri** växlar mycket under olika perioder. En av de vanligaste bedrägerikategorierna under 2007 var finansierings- och lånbedrägerierna. Två år tidigare utgjorde dessa endast 8 procent av bedrägeribrotten. Det näst vanligaste tillvägagångssättet i de avslutade fallen under 2007 var fakturerings/offertbedrägerierna och förskottsbetalningsbedrägerierna. Det förekom inte så många bidragsbedrägerier eller beställningsbedrägerier och tidigare års "favorit", semesterandelsbedrägeriet, nämndes bara en gång. När man undersöker bedrägeriernas koppling till andra ekobrottstyper, avviker bedrägeribrottsligheten något från övrig ekonomisk brottslighet. I bedrägerifallen förekom oftast bara en typ av bedrägeri och bedrägerierna anknöt mer sällan till andra ekobrott än övriga typer av ekobrott. Andelen enskilda rubriceringar av bedrägerifall uppgick till över 50 procent när det i t.ex. registeranteckningsbrott växlade mellan 10 och 20.

Av ekobrottsfallen som avslutades under 2007 kan man se att bokföringsbrott, skattebrott, gäldenärsbrott och registeranteckningsbrott formar den bas som tillsammans utgör en ekobrottsutredares huvudsakliga vardag. De senaste åren har registeranteckningsbrotten ökat och de förekommer med en stadig koppling till förut nämnda trio. Av de avslutade fallen var över 40 procent av brottsrubriceringarna bokföringsbrott eller skattebedrägerier. Något över 10 procent var gäldenärsbrott och något under 10 procent var registeranteckningsbrott.

Enligt inrikesministeriets statistik anmäldes 1 490 *nya ekobrottsfall* till polisen under 2007. De nya brottsrubriceringarnas antal var 2 683, dvs. i genomsnitt 1,8 brottsrubriceringar per fall.

Det vanligaste ekobrottet som polisen fick kännedom om under 2007 var bokföringsbrott. Näst oftast anmäldes skattebedrägerier. Av alla ekobrotten utgjorde bokföringsbrotten cirka 25 procent och skattebrotten drygt 20 procent. Under senare år har andelen grova skattebedrägerier ökat och klart gått om vanliga skattebedrägerier. Näst mest förekommande brottsrubriceringar var grova gäldenärsbrott och registeranteckningsbrott. 2004 reglerades bokföringsbrott även som grovt tillvägagångssätt och dess andel har ökat kontinuerligt. 2007 var grovt bokföringsbrott den tredje vanligaste brottsrubriceringen inom nya ekobrott. Jämfört med antalet avslutade fall i polisutredningen under 2007, har den sammanlagda andelen bokföringsbrott och skattebedrägerier ökat från cirka 40 till 45 procent.

Statistiken som anges ovan visar således vilken typ av brott som utredningsresurserna huvudsakligen har gått till under de senaste åren. Polisen känner till många andra brottsföreteelser som sysselsätter utredningsmyndigheterna. I investeringsverksamheten ingår skattebrott, värdepappersbrott samt traditionella konkursspekulationer, vilka sker i samband med normal verksamhet i näringslivet och är en svårupptäckt form av brottslighet med de nuvarande kontroll- och utredningsresurserna. Även många skadliga företeelser som befinner sig i gräzonen mellan laglig och olaglig verksamhet, såsom problem med import- och exportverksamhet, är mycket välkända, men de har varit svåra att komma åt med nuvarande lagstiftning. Kända företeelser är t.ex. dubbelfaktureringen som sker vid den ryska gränsen, användandet av skatteparadis och problemen med mellanlagring. Det samma gäller användandet av utländska mellanhänder vid investeringsverksamhet.

### **3 Byggbranschens svarta ekonomi ur offrens synpunkt**

När det gäller den senaste tidens utveckling finns det några alarmerande tecken som speglar förändringar som håller på att ske i vårt samhälle. I Finland har det på senare tid diskuterats mycket kring hemlighållandet av inkomster och användandet av svart, särskilt utländsk, arbetskraft vid underleverantörsverksamhet i byggbranschen. Man har uppskattat att en betydande del av den ekonomiska brottsligheten och den svarta ekonomin

anknyter till de stora byggarbetsplatsernas underleverantörskedjor som i sin tur anknyter till underleverantörerna, där svart utbetalda löner täcks med fiktiva kvitton för underleverantörer eller varor medan man försummar övriga samhällliga skyldigheter. (Helsingin Sanomat (HS) 2008-06-06 a; Inrikesministeriet 2004). I programmet för den inre säkerheten för åren 2008 – 2011 har man uttryckt sin oro för att den allt mer utbredda delen av den ekonomiska brottsligheten och särskilt den svarta ekonomin i byggbranschen kan övergå till att bli yrkesmässig eller organiserad brottslighet. Av ekobrottspoliserna i Finland använder över hälften idag sin arbetstid till att utreda omfattande köpkvittofall i byggbranschen (HS 2008-06-06, b). Sådana fall kan lätt sysselsätta Finlands hela ekobrottsutredningsgarde i flera år och ökningen visar inga tecken på att avta. Man kan även vänta sig att dessa fall kommer att belasta åklagarmyndigheten och därefter domstolsväsendet.

Vid fackmannamässigt byggande kopplas svart ekonomi till den höga underleverantörsnivån, eftersom huvudleverantörerna inte alltid vill binda sig vid egen arbetskraft på grund av de höga arbetskraftskostnaderna och på grund av de stora konjunkturväxlingarna i branschen. (centralkriminalpolisen 2006). Experter har uppskattat att under en lång tidsperiod kan en billigare utländsk arbetskraft, och till den hörande osund konkurrens, så småningom driva de inhemska små byggföretag som fungerar som underleverantörer samt finska byggnadsarbetare in i en ohållbar situation. Detta kan öka den svarta verksamheten i hela den inhemska byggbranschen. (Lith 2007, 39.)

I de uppdagade fallen kan det, förutom att man undviker skatter, även ha handlat om försummelse av de arbetsrättsliga skyldigheterna. Underleverantörens arbetstagare kan ha blivit utan det skydd som ingår i lagstiftade arbetsförhållanden, fastän dennes faktiska ställning (arbetsledningens bestämmanderätt och beroende av arbetsgivaren) vore densamma som för "vanliga" arbetstagare. Både arbetskydds- och polismyndigheterna har fått kännedom om bristerna. Oklarheter gällande ansvaret skapar strukturella förutsättningar för svart ekonomi och organiserad ekonomisk brottslighet. I litteratur som behandlar ekonomisk brottslighet och brott i företagssektorn har byggbranschen skildrats som en särskilt "kriminogen" bransch. Branschens

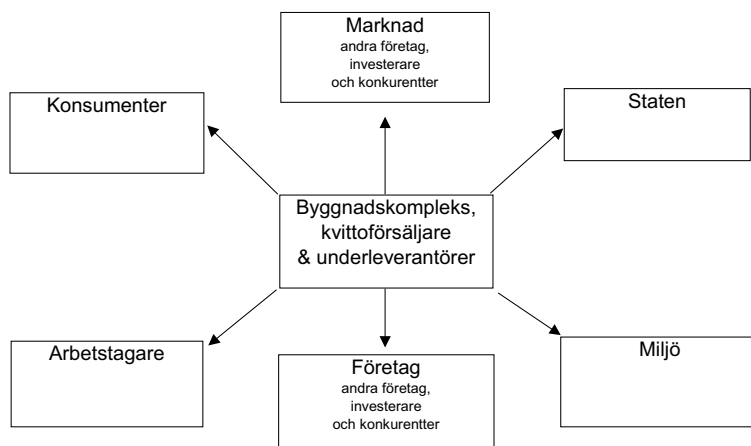
särdrag, såsom arbetskraftens tillfällighet, komplexa produktionskedjor samt underleverantörsskap i samband med tävlingsinriktad kultur, främjar brottsliga handlingar. (Tombs och Whyte 2007, 14.)

Staten upplevs ofta som det tydligaste och ofta det enda offret för den till byggbranschen kopplade svarta ekonomin och ekonomiska brottsligheten. Staten förlorar ansevärda skatteinkomster årligen som en följd av den svarta ekonomin. Man har talat en del om konkurrensens snedvridning och skadorna för den hederliga företagaren. Man har till och med spekulerat om att på grund av konkurrensarrangemanget är det många som skulle vilja arbeta hederligt men som istället blir tvungna att använda svart arbetskraft för att överhuvudtaget klara sig inom branschen. En del röster har också höjts om att man trampar på rättigheter och att man utnyttjar den svarta, framförallt den utländska, arbetskraften. (se t.ex. YLE, Ykkösdokumentti 2008-05-25)

I Finlands största dagstidning, Helsingin Sanomat, utredde man nyligen (HS 2008-06-06 a) ett typiskt kvittoköpsärende i byggbranschen. Högst upp i byggbranschens underleverantörs- och köpkvittosystem finns oftast en stor byggfirma som gör byggkontraktet. Största delen av jobbet delas ut till mindre företag, s.k. underleverantörer, och det kan röra sig om tiotals sådana. En underleverantör som använder sig av svart arbetskraft betalar inte försäkringar eller andra sociala avgifter för sina arbetstagare. Arbetstagarna å sin sida betalar inga skatter. Företaget är i och för sig ändå lagligt och behöver en förklaring i sin bokföring angående de löner som betalats ut svart. Därför köper företaget påhittade kvitton från ett företag som säljer sådana och även detta företag har oftast också laglig verksamhet. Kvittona skrivs ut för till exempel obefintligt byggmaterial eller arbete som inte har utförts. Kvittoförsäljaren får dubbla vinster när denne ansöker om återbetalning av moms från skattemyndigheterna för "sålda" varor. Företaget som ägnar sig åt kvittoförsäljning äger förutom huvudföretaget även flera olika bolag, vars namn skrivs på kvittona. Oftast betalar köparen högst en tiondel av summan som skrivs på kvittot och pengarna betalas till det så kallade uttagsföretaget vars konton töms genom automatiska uttag eller direkt på kontoren. Det finns även många uttagsföretag som ofta är kortlivade för att täcka spåren efter sig. Företagen

bildar ett komplex med många steg, där alla nivåer har sina egna uppgifter. Bakom kvittoförsäljning finns allt oftare organiserad brottslighet.

Effekterna av den ekonomiska brottsligheten kan ses ur många olika synvinklar. Bland annat undersökte P.O. Träskman 1979 och 1981 och Korsell 2004 frågan ur offertypologernas synvinkel. Croall (2001, 2004) har analyserat den ekonomiska brottslighetens skadeverkningar ur enskilda offers synvinkel. Genom att imitera de indelningar som presenteras inom litteraturen, skildrar vi delvis empiriskt fastställda och delvis spekulativa direkta och indirekta skador orsakade av ekobrottsföreteelser kopplade till byggbranschen. Vi analyserar skador ur offrens synvinkel; effekterna sträcker sig förutom mot staten även mot miljö, arbetstagare,



konsumenter samt övrig företagsverksamhet och marknad.

Figur 2. Effekterna av den ekonomiska brottsligheten uppdelad på olika sektorer (jmf Träskman 1979, Korsell 2004, 9)

**Staten** är det givna offret för den ekonomiska brottslighet som sker inom byggbranschen. Förlusterna av skatteinkomster samt lägre socialskyddsavgifter orsakar direkta och indirekta effekter, vilka påverkar välfärdsstaten och den service den erbjuder. De största förlusterna orsakade av ekobrott som myndigheterna upptäcker har anknytning till försummelse att betala moms. Även försummelse av förskotts innehållande är omfattande. Det är också vanligt förekommande med brott där man undviker att betala inkomstskatt och andra

skatter eller avgifter. Ofta är det fråga om försummelse av inbetalning av mer än en form av skatt. När man misslyckas med att inkassera lagstadgade avgifter och skadeersättning från dem som är skyldiga till försummelse innebär det att kostnaderna betalas av försäkringsbranschen och av samhället. (se t.ex. Virta och Laitinen 1996). Förutom de skador som kan mätas i pengar, har man uppskattat att det tysta godkännandet av svart ekonomi och ekonomisk brottslighet omintetgör spelreglerna för ekonomisk verksamhet och försvagar även samhällsmoralen. Man har ansett dessa effekter vara skadligare än direkta ekonomiska effekter. (Inrikesministeriet, 2004).

En okontrollerad ekonomisk brottslighet kan även påverka Finlands image och konkurrensförmåga negativt. Denna synvinkel presenterades i ledaren i Taloussanomat redan för ett par år sedan: *"...en kompetent ekobrottsutredning är en del av Finlands ekonomiska konkurrenskraft. Företagen i Finland måste kunna lita på att man i landet följer lagar och utreder brott. I annat fall befinner sig inte företagen sinsemellan i en jämlik situation"* (Taloussanomat 2001-03-27)

**Miljö**, inklusive boendemiljön, är offer för den ekonomiska brottsligheten t.ex. då byggavfall "dumpas" i naturen så att man skall slippa avgifter för avfallshantering. Bland miljöbrotten i Finland har man upptäckt att det dumpas alltmer byggavfall i naturen (se t.ex. Turun Sanomat 2008-05-24, Den finska nationella arbetsgruppen för uppföljning av miljöbrott, rapport 2008). Förutom frågor som anknyter till natur- och miljöskydd ökar soptippar med olagligt byggavfall kostnaderna för området eller kommunen. Förutom ökade kostnader lider de boende i området av sämre livskvalitet och till och med av sämre hälsa på grund av föroreningarna av naturen. Detta kan minska turismen eller på andra sätt försämra det förorenade områdets rykte. (Se. Croall 2001, 2004)

Om arbetsgivare underlåter att betala olycksfalls- och pensionsförsäkringar och inte följer de uppsatta reglerna för arbetssäkerhet, kan följderna för privata **arbetstagare** och deras anhöriga vid skador eller dödsfall på arbetsplatsen bli än svårare än väntat. I Storbritannien har man konstaterat att cirka 70 % av arbetsolyckor som leder till döden beror på att man har brutit mot lagar och regler gällande säkerheten (Slapper och Tombs 1999, 74) Man har konstaterat att extern arbetskraft, dvs. som arbetar för en underleverantör eller uthyrningsfirma, har en

större arbetsolycksfallsrisk än övrig arbetskraft. (Tombs och Whyte 2007, 11). Orsaken till underleverantörsolyckorna är ofta att arbetstagarna får bristfällig handledning (Lappalainen et al. 2007). Förutom uppenbara hot mot liv och hälsa kan en extern arbetstagare bli utan det skydd som finns i lagstiftningen för arbetsförhållanden.

Man har uppskattat att det förekommer mer utländsk arbetskraft inom byggbranschen än vad statistiken visar. Majoriteten av arbetstagarna kommer till Finland som arbetskraft inom ramen för fria tjänster. Arbetsgivarna är underleverantörs- och hyrföretag för arbetskraft som finns i Estland eller i andra länder. (Lith 2005, 14.) Ökningen av den utländska arbetskraften syns i olycksfallsstatistiken. Enligt statistiken hos Olycksfallsförsäkringsförbundet (2007) anmäldes till försäkringsbolagen under år 2000 sammanlagt 63 arbetsplatsolyckor bland utländsk arbetskraft. 2006 uppgick anmälningarna till 515, varav 71 skedde i byggbranschen. Byggbranschens natur förklarar varför man använder sig av utländsk arbetskraft: den är arbetskraftsintensiv, dess produktion kan inte flyttas och dess produktionsprocess är fragmenterad. Det är lätt att låta utländska personer eller underleverantörer som använder utländsk arbetskraft göra jobbet (Fellini et al. 2007). Förmodligen är utländska arbetstagare särskilt benägna att hamna i dåliga och underbetalda arbetsförhållanden. Även i Finland har det uppdagats händelser där underbetalda utländska arbetstagare har bott under urusla förhållanden och varit tvungna att arbeta alldeles för långa dagar till minimala garantier. (HS 2005-12-10). Arbetskyddskontrollanter specialiserade på kontroll av utländsk arbetskraft i Finland har upptäckt att det finns brister på varannan arbetsplats vad gäller att uppfylla minimikraven i arbetsrelationen. Flest problem har uppdagats när det gäller löne- och ersättningsutbetalningar samt arbetstider. Ofta har man betalat lägre lön till de utländska arbetstagarna än till de finländska. Cirka 40 fall har lett till polisutredningar (Nylands arbetarskyddsdistrikt 2006, se även Talousrikollisuuden tilannekuva II/2008).

Effekterna på **konsumenten** av den ekonomiska brottsligheten och den svarta ekonomin inom byggbranschen framkommer både genom effekterna på boende- och verksamhetsmiljön och den slutliga produkten dvs. bostaden. I bostadens anskaffningsskede kan konsumenten genom eventuell vilseledande information

och marknadsföring anta att objektet har högre kvalitet än vad det i själva verket har. I fall där bostaden anskaffas redan innan den är klar, kan det uppstå extra utgifter för bostadsköparen genom förseningar av byggandet och förlusten av ränta på den redan inbetalda handpenningen (Se även Croall 2001, 43-44 och 2004, 32,33)

Problem, som gäller byggkvaliteten, upptäcks oftast då man har bott en tid i bostaden. För att minimera kostnader kan underleverantörerna ha betalat okvalificerad personal, vilket leder till sämre kvalitet än väntat. Vad gäller arbete och material har företaget inte nödvändigtvis uppfyllt alla säkerhetsföreskrifter. När konsumenten har upptäckt problemen i sin bostad och vill reklamera, finns förmodligen inte det företag som ansvarar för arbetet kvar. Företaget har fungerat enligt engångsprincipen. Även om konsumenterna som plågas av bristerna i bostaden finner den ansvarige och kan ansöka om ersättning, är det troligt att det tar lång tid att få någon ersättning, om det överhuvudtaget lyckas. Efter att firman har försvunnit från leverantörsmarknaden dyker ändå dess centrala personer ofta upp igen på byggarbetsplatsen, och då med en ny "ren" firma (Kaasinen 2003).

Om köparen vill sälja bostaden har troligtvis ryktet om problemen med huset redan spridit sig och bostadens, och i värsta fall hela bostadsområdets, värde har sjunkit. Bostadsägaren har kanske inte råd att göra en förlustaffär och då är vederbörande fast i sin bostad av dålig kvalitet. Förutom de negativa effekterna på ekonomin, orsakar ofta en sådan här situation en försämring av livskvaliteten och tilliten till samhället. (Jmf Croall 2001, 44, 47, och 2004, 12)

Betydande skadeverkningar riktar sig även mot **andra företag och annan marknadsverksamhet**. Icke ändamålsenliga produktionsstrukturer för arbete, företagens försummelse av skyldigheter samt kompromissande av efterföljande av regler försvårar möjligheter för andra företag inom branschen att arbeta hederligt. Skadeverkningarna för de straffbara försummelsena riktar sig därigenom indirekt mot företag som följer reglerna, vars konkurrenssituation försämras till följd av den olagliga verksamheten (se Cremers och Janssen 2006, 33). Företag som kringgår skatter och inte heller bryr sig om övriga förordningar inom branschen får en betydande konkurrensfördel jämfört med de hederliga aktörerna. Dessa aktörer måste antingen lämna branschen eller så anser de sig vara tvungna att frångå

reglerna. När de företag som följer regler drivs bort från branschen och de som inte följer reglerna stannar kvar, speglar sig detta troligtvis även i den offentliga finansieringen och välfärdsstatens verksamhet.

Många risker riktar sig även mot samarbetspartners. Risker som huvudleverantören tar vad gäller underleverantörer och utkontrakterande av verksamhetsuppdrag är bl.a. att kunnandet flyttas från företaget, att uppgifter överförs till konkurrenter, t.ex. genom informationsstölder och företagsspionage, samt att en extern aktörs okunniga personal kan skada verksamheten eller orsaka att man fuskar med säkerheten (centralkriminalpolisen 2007). I brottsäkerhetsutredningen utförd av Centralhandelskammaren och företagen i Helsingforsregionens handelskammare svarade en fjärdedel (25 %) av 463 företag som deltog att de inte hade kontrollerat underleverantörernas referenser. Enligt utredningen hade över hälften av aktörerna inom byggbranschen haft en opålitlig samarbetspartner (Centralhandelskammaren, 2005). Ett företag som samarbetar med en opålitlig samarbetspartner kan bli offer för olika kredit-, beställnings- och avbetalningsbedrägerier eller offer för olika gäldenärsbrott. I en utredning utförd av polisyrkeshögskolan (Jokinen, Häyrynen och Alvesalo, 2002) hade drygt en tredjedel av företagen blivit offer för såväl bedrägerier som gäldenärsbrott. Inte heller stölder är ovanliga när det gäller underleverantörssituationer. De som har engångsföretag kan i slutskedet tömma bostäderna på värdefulla hushållsmaskiner och material för att sedan spärlost försvinna.

Även om man inte anser risken för korruption vara särskilt stor i Finland, har man internationellt konstaterat att byggbranschen är bland de "mutkänsligaste" branscherna pga. den politiska makten i anknytning till markanvändning samt de stora ekonomiska intressena som anknyter till byggverksamhet.

(centralkriminalpolisen 2008, 22, se även Korruptionens struktur i Sverige, 2007, 58) Den ekonomiska brottsligheten uppdagas i både privat och offentlig byggverksamhet och den påverkar såväl den lokala marknaden som hela byggbranschen. När det är fråga om ett entreprenadavtal för en stad eller kommun, kan en tjänsteman favorisera några parter eller till och med ge efter för korruption om vederbörande anser att detta ökar kostnadseffektiviteten eller gagnar vederbörande mer. Om entreprenadanbudet vinnas av ett företag som i sin

verksamhet ägnar sig åt ekobrott och svart ekonomi, kan detta få många slags följder. Den sunda konkurrensen inom branschen snedvrids och byggnadernas kvalitet och säkerhet kan bli lidande. Man kan anta att de olyckor som har blivit följden av att man har brutit mot säkerhetsförfordningar ökar sjukvårdskostnader och kommunala skatter. De skatteskulder som företag inte har betalat orsakar redan högre kostnader för dessa tjänster. (Se Croall 2001, 39 och 2004, 11, 27)

#### **4 Slutligen**

Den kraftiga ökningen av underleverantörsavtal som sker i och med näringslivets omstrukturering samt ökningen av den ekonomiska brottsligheten och den svarta ekonomi som kopplas till denna har i Finland främst visat sig inom byggbranschen. Som en följd av underleverantörsavtalen har i praktiken arbetsgivarens lagstadgade skyldigheter flyttats till små företag. De tydligaste försummelseerna, dvs. försummelse av lagstadgade skyldigheter, såsom skatter och dylikt, har skett i just dessa små företag. Det är huvudleverantören som profiterar på den brottsliga verksamheten och uppdragsgivaren tappar lätt kontrollen. Då glömmar man att även de s.k. hederliga företagen gör sig skyldiga till brott – och profiterar på dem. Man glömmar också bort att förändringarna i marknadsstrukturen i själva verket skapar en verksamhetsmiljö och en möjlighet att utöva yrkesmässig ekonomisk brottslighet, t.ex. använda underleverantörer helt svart på byggarbetsplatserna. I Finland har man till viss del – dock inte tillräckligt, anser vi – uppmärksammat att de biföreteelser som anknyter till den omfattande ökningen av underleverantörer borde observeras vid planeringen och fördelningen av bekämpningsmetoderna för den ekonomiska brottsligheten.

Man har reagerat med den s.k. beställansvarslagen som trädde i kraft under 2007 vad gäller de biföreteelser som i Finland anknyter till underleverantörskedjor. I regeringens presentation om beställansvaret (RP 114/2006) definierade man som lagens centrala mål att säkra företagens jämlika konkurrenssituation i lägen där man använder underleverantörer och inhyrd arbetskraft. Med lagändringen ville man också bekämpa skadeverkningarna av en osund konkurrens och den svarta ekonomin. I och med beställansvarslagen har uppgifterna för arbetarskyddsdistrikten expanderat eftersom distrikten kontrollerar lagen. Å andra sidan har de externa påtryckningar som riktats mot förordningsförberedelserna lett

till en partiell urvattning av förordningarna mot skattekontroll av utländsk arbetskraft i motsats till den ursprungliga avsikten. Effektiviteten av kontrollen försvåras av att arbetarskyddsmyndigheterna inte har rättighet att kräva uppgifter av skattemyndigheterna. Dessutom kan skatteförvaltningen inte på eget initiativ informera arbetarskyddsmyndigheterna om de försummelser som de upptäcker och som hör till arbetarskyddsmyndigheternas verksamhetsområde.

Under de senaste fem åren har antalet grova skattebedrägerier som kommit till polisens kännedom ökat med över 60 procent (PolStat). Utredningen av omfattande skattebedrägerihärvor tar för närvarande en stor del av ekobrottsutredningens resurser. Statistiken visar en ökning av grova skattebedrägerier vilken förmodligen inte kommer att avta under de närmaste åren. I Finland har man diskuterat det omvända moms-system som används i Sverige och genom vilket ansvaret för moms skulle flyttas till övre delen av leverantörskedjan. Projektet har redan föreslagits i flera ekobrottsbekämpningsprogram men har mött motstånd i främst intresseorganisationssektorer för finansministeriet och näringslivet. Ett av motargumenten har varit att en ökning av byråkratin skulle besvära även hederliga företag och öka byggkostnaderna. Med andra ord skulle hederliga företag bli offer för den ökade byråkratin. (Se skriftligt spörsmål 543/2007). I diskussionen har man knappt behandlat vilka sektorer som i nuläget blir offer för den ekonomiska brottslighet som pågår inom byggbranschen eller på vilket sätt det sker.

Genom denna artikel vill vi föra fram att man bör behandla effekterna av den ekonomiska brottsligheten och dess bekämpningsmetoder på ett mer omfattande plan än endast genom de direkta ekonomiska intressena. Eftersom den ekonomiska brottslighetens skador, både direkta och indirekta, riktar sig mot många olika sektorer och lätt blir förbisedda och hamnar utanför diskussionen, vill vi visa genom det tidigare nämnda exemplet om byggbranschen, att en diskussion som endast kretsar kring de ekonomiska skadorna och de direkta offren lätt döljer helhetseffekterna av brottsföreteelserna. Vår utgångspunkt är att effekterna av den ekonomiska brottsligheten skulle förstås på ett mer omfattande plan än hittills. I diskussionen borde man förutom effekterna på staten av den ekonomiska brottsligheten även ta mer hänsyn till dess effekter på arbetstagare, konsumenter,

miljö, övriga företag och marknadsverksamheten. Den ekonomiska brottslighetens osynlighet i samhället beror på många faktorer, varav en är att offren inte nödvändigtvis är medvetna om brottet mot dem och inte anmäler det till polisen eller annan myndighet. (Jupp et al. 1999, Virta 2002, 7) Även skador som drabbar indirekta offer borde observeras i det kontrollpolitiska beslutsfattandet och i planeringen av kontrollåtgärder.

Vi vill också betona att genom en kontroll som riktar sig mot brottsoffren, blir företeelsens omfattning och helhetseffekterna mer begripliga och en mer omfattande kontroll kan ha ökad effekt även på det kontrollpolitiska beslutsfattandet. Kontrollåtgärderna borde fördelas mer jämlikt och rättvist mot alla företeelser inom ekonomisk brottslighet och i dem borde man även observera alla offer och deras skador jämlikt. En kontrollinriktning påverkar även vilka offerkategoriers skador det ansöks ersättning för genom straffrättssystemet. Man borde på ett mer omfattande plan observera vad man för närvarande gör, vem som gagnas av brottsligheten och vem som förorsakas mest skada av den. Skadeverkningar mot vanliga medborgare, såsom konsumenter och arbetstagare, borde inte uppmärksammas mindre än andra.

### **3. ØKONOMISK KRIMINALITET I NORGE – LOKALE OG GLOBALE FORUTSETNINGER**

#### **Innledning**

Denne artikkelen har to formål. For det første ønsker den å gi en kort beskrivelse av den økonomiske kriminaliteten i Norge i dag, og da særlig de områder hvor det kan sies å ha skjedd en utvikling over relativt kort tid. Med økonomisk kriminalitet menes i denne artikkelen lovbrudd som gjøres i forlengelsen av i utgangspunktet legal næringsvirksomhet. Deretter gjøres en kriminologisk analyse av to av utviklingstrekkene. Først skal det sees på subsidiebedragerier, som myndighetene har rettet mye oppmerksomhet mot. Den største straffesaken i forbindelse med subsidiebedragerier i Norge til dags dato, OVDS-saken, er case. Den andre delen av artikkelen redegjør for, og diskuterer den sterke veksten i oppretting av såkalte NUF-selskaper. Kapitlet om subsidiebedragerier vil være vendt mot hvordan bedrifts- og bransjekulturer påvirker forekomsten av kriminalitet i næringslivet. De to casene i artikkelen har ulike forutsetninger. Subsidiebedrageriene har sitt utgangspunkt i særnorske distriktpolitiske hensyn som har resultert i ordninger som søker å opprettholde bosetning i hele landet. NUF-selskapene er på sin side en følge av et ønske om økende og enklere internasjonal handel, hvor avgivelse av rettssuverenitet fra nasjonalstaten til internasjonale organisasjoner er en forutsetning. Framveksten av selskapsformen kan også sees i et globaliseringsperspektiv.

#### **Noen utviklingstrekk i næringslivets kriminalitet i Norge**

Denne artikkelen vil som nevnt primært forsøke å belyse næringslivets kriminalitet. Litt problematisk er det derfor at den norske kriminalstatistikken ikke har noe skille mellom næringslivets lovbrudd og økonomiske lovbrudd gjennomført av enkeltindivider. Nedenfor vil kategorier som mest opplagt er næringslivskriminalitet behandles. Først noen tall fra kriminalstatistikken for å gi et inntrykk av størrelsen og utviklingen av anmeldelsestallene for økonomisk kriminalitet.

I 2007 ble det anmeldt 398 199 lovbrudd til politiet, økonomiske lovbrudd utgjorde 2 % av disse. Mellom år 2000 og 2007 har anmeldelsestallene for økonomisk kriminalitet vist en relativ stabilitet<sup>3</sup>, høyeste antall var 10 073 anmeldelser i 2002 og laveste antall var i 2006 med 7599 anmeldelser.

### **Skatt- og avgiftslovbrudd**

Anmeldelsestallene på skatt- og avgiftslovbrudd de siste årene er preget av at kontrollmyndighetene har lagt om anmeldelsesstrategiene. Antallet anmeldelser har sunket kraftig siden toppårene i 2001 og 2002 da tallene lå på ca 3700 anmeldelser per år, i 2007 lå antallet anmeldelser på lovbrudd for skatt og avgiftslovbrudd ligget i overkant av 2500 (Trendrapport økonomisk og miljøkriminalitet 2008-2009, s. 9). Det antas at anmeldelsestilbøyeligheten er påvirket blant annet av at Høyesterett i 2002 og 2003 kom fram til at det ikke var anledning til både å ilegge tilleggsrett eller andre sivilrettslige sanksjoner og samtidig dømme strafferettslig for samme forhold. Derfor løser skattemyndighetene flere av sakene nå sivilrettslig i stedet for å anmelde til politiet (Trendrapport økonomisk og miljøkriminalitet 2008-2009, s. 11). Fem regionale skattekrimenheter er nylig opprettet, kontrollvirksomheten deres rettes mot større og tyngre saker, noe som resulterer i færre anmeldelser. Økokrim skriver i sin trendanalyse at de får signaler om at skattemyndighetene tilpasser antall anmeldelser til politidistriktenes prioriteringer og kapasitet (ibid). Det er også uttalt fra skattemyndighetene at man i større grad ønsker å ta for seg bransjer. I løpet av høsten 2007 og vinteren 2008 så man blant annet en rekke rettsaker rundt skattejuks i Oslos taxinæring.

### **Utroskap og korrupsjon**

Det er i løpet av de siste årene rullet opp flere store korrupsjons- og utroskapsaker i Norge. Fellestrekk for sakene er at lovbruddene er gjennomført i

---

<sup>3</sup> I 2003 så man en stor økning i antall anmeldelser til 17 089. Dette skyldtes imidlertid et stort sakskompleks i Oslo politidistrikt, og ikke en dramatisk økning i forekomsten av økonomisk kriminalitet (Trendrapport økonomisk og miljøkriminalitet 2007, s. 4).

samspill mellom det offentlige (fortrinnsvis i kommunal sektor) og det private. De er i flere tilfeller avdekket gjennom media, og det har vært snakk om betydelige summer som urettmessig har tilfalt personer i nøkkelroller. Sakene har også avslørt at internkontrollen av betrodde medarbeidere i de kommunale foretakene har vært meget svak.

Det er gjort flere undersøkelser om korrupsjon de siste årene. I revisjonsselskapet PriceWaterhouseCoopers undersøkelse fra 2007 meldte 12 % av de norske respondentene om ett eller flere forsøk på korrupsjon og bestikkelser. Dette resultat samsvarer de globale tall i undersøkelsen, men er mye høyere enn tallene for øvrige Vest-Europa (Economic Crime; People, Culture & Controls, s. 6). Økokrim mener dette skyldes økt oppmerksomhet rundt korrupsjon, snarere enn dobbelt så mye korrupsjon som i sammenliknbare land (Trendrapport økonomisk og miljøkriminalitet 2008-2009, s. 11). Byggebransjen rapporterer også om et betydelig korrupsjonsproblem. I en undersøkelse utført av Byggenæringens Landsforening svarte 32 % av respondentene i store byggefirmaer (over 250 ansatte) at de hadde vært utsatt for korrupsjonsforsøk. Totalt hadde 11 % av bedriftene opplevd forsøk på korrupsjon fra kunde eller leverandør. 10 % av bedriftene hadde opplevd å miste oppdrag fordi de ikke ønsket å delta i korrupsjon (dn.no, 28.11.2006).

### **Bedragerier**

Bedragerier mot offentlige støtteordninger er en form for svindel som det er blitt mer oppmerksomhet rundt den siste tiden. Norge har en stor offentlig økonomi og årlig overføres det store betydelige fra stat og kommune til ulike kulturelle, religiøse, eller humanitære formål. Systemene for slike overføringer er sårbare fordi opplysninger i søknader sjelden etterprøves, de er i stor grad basert på myndighetens tillit til at mottaker faktisk gjennomfører de aktiviteter det innvilges midler til. Den svake oppfølgingen av pengebruken gjør at oppdagelsesfaren ved lovbrudd regnes som liten. Man har sett en øket oppmerksomhet fra kontrollmyndighetene og media rundt slike lovbrudd i de senere årene, det kan føre til at flere slike saker rulles opp.

Svindel mot subsidieordninger innen transport, landbruk eller distriktpolitiske programmer er en annen form for bedragerier mot det offentlige som er kommet i myndighetenes søkelys nylig. De siste årene er det for eksempel tatt ut tiltale og dømt for bedragerier innen transportsektoren, blant annet OVDS-saken og Nordbuss-saken. En nærmere presentasjon av OVDS-saken følger senere i denne artikkelen.

### **Regnskapskriminalitet**

Regnskapsovertredelser er den nest største kategorien anmeldte lovbrudd, tallet på anmeldelser har holdt seg på et relativt jevnt nivå mellom 1600 og 1800 anmeldelser fra 2003 til 2007 (Trendrapport økonomisk og miljøkriminalitet 2008-2009, s. 9). Et utviklingstrekk man imidlertid ser er at selskapsformen NUF (Norskregistrert utenlandsk foretak) blir stadig mer vanlig i Norge. I motsetning til norskregistrerte aksjeselskaper er det ikke revisjonsplikt for NUF-er. Selv om selskapene er pålagt å betale skatt på lik linje med andre foretak, gir fraværet av revisjonsplikt mindre kontroll med forretningsførselen. At antallet NUF-er øker, samtidig som kontrollen av denne selskapsformen er svakere og vanskeligere enn kontroll av norskregistrerte selskaper, kan føre til at antallet regnskapslovbrudd fra denne selskapsformen kan øke (Trendrapport økonomisk og miljøkriminalitet 2007, s.14).

### **Verdipapirkriminalitet**

Siden år 2000 har det skjedd endringer i kontrollen av verdipapirkriminalitet. Økokrims verdipapirteam ble opprettet i 2000, og markedsovervåkingen ved Oslo Børs og Kredittilsynet er tilført flere ressurser (Rapport om samarbeidet mellom Økokrim, Oslo Børs og Kredittilsynet, s. 14-15). Dette har resultert i økt rapportering mellom Oslo Børs og Kredittilsynet, og disse instansene påstår selv at kontrollmekanismene nå finner flere saker enn tidligere (ibid, s. 15). Det finnes ikke forskning som belegger påstanden, men kontrollaktørene mener at de fleste markedsaktører i større grad enn tidligere følger lover og regler (ibid). Antallet fellende dommer for verdipapirkriminalitet har økt, og det er også idømt langt strengere fengselsdommer for innsidehandel enn tidligere. Rapporten viser imidlertid også til at det er kapasitetsproblemer i kontrollkjeden, og at særlig

Økokrim blir en flaskehals (ibid, s. 5). Angående kriminalitetsmodusene leses det i rapporten at verdipapirkriminaliteten blir mer sofistikert og dermed mer ressurskrevende å bekjempe (ibid, s.15).

### **Subsidiebedragerier og OVDS-saken**

Subsidiebedragerier er en kriminalitetskategori hvor man i de senere årene har sett en utvikling både i strafferettslig oppfølging og i medieoppmerksomhet. Denne utviklingen har blant annet bestått i lange rettsaker i 2004 og 2008 ("OVDS-saken" og "Nordtrafikk-saken), ankesak OVDS-saken i lagmannsretten i 2005), opprettelse av et eget subsidieteam i Økokrim i 2005, og flere etterforskninger og siktelser i liknende saker. OVDS-saken fra 2004 er per dags dato den største subsidiebedragerisaken i Norge. Nordtrafikk-saken som var oppe for Vesterålen tingrett vinteren 2008 likner på OVDS-saken i påstått fremgangsmåte. Sommeren 2007 aksjonerte Økokrim mot grossistselskaper innen legemiddelindustrien, blant annet på grunnlag av mistanker om samarbeid mellom leverandører for å få kunstig høye utbetalinger fra myndighetene.

### **OVDS-saken – distriktpolitikk og kriminalitet**

Det er et politisk mål at folk skal ha en reell valgmulighet i valg av bosted i Norge, og at bosettingsmønsteret med en relativt sett spredt befolkning opprettholdes. For å oppnå det er gode kommunikasjoner avgjørende. På deler av det norske veinettet trengs det ferjer for å sikre fremkommelighet. Av distriktpolitiske hensyn er det viktig for myndighetene å legge til rette for gode kommunikasjoner både for gods- og persontransport slik at ressursene i utkanten kan utnyttes på best mulig måte. Derfor kan ferjedriften i likhet med andre samferdselspolitiske tiltak, også sees som distriktpolitiske tiltak.

Tidligere administrerte Veidirektoratet og veikontorene denne ordningen gjennom rammetilskudd for driften. Regnskapet for ferjedriften skulle da forelegges som grunnlag for forhandlinger om tilskuddene, og det var gjennom denne ordningen bedrageriene til OVDS fant sted. Nå drives stort sett all ferjedrift i Norge på riks- og fylkesveinettet på anbud fra staten eller fylkeskommunene. Med anbudsordningen får kontakten mellom rederiene og myndighetene et rent oppdragsgiver – kunde-preg, noe som i følge Kommunal- og

regionaldepartementet har ført til kvalitetsheving i form av nyere ferjer, økt kapasitet og flere avganger (NOU 2004:2, Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål).

OVDS-saken handlet om at ferjerederiet Ofoten og Vesterålen Dampskipsselskaps (OVDS) som drev (og fortsatt driver, men nå under navnet Hurtigruten ASA) flere ferjesamband langs kysten i Nord-Norge. Rederiet ble mistenkt for å ha feilrapportert utgifter og inntekter over flere år i forbindelse med ferjedriften. Dette ble gjort for å generere større utbetalinger fra Staten Vegvesen, som var deres oppdragsgiver.

### **Bedragerienes begynnelse, fortsettelse og slutt**

Det er usikkerhet rundt hvordan subsidiebedrageriene i OVDS startet. Tingrettsdommen viser til en forklaring som hevder at regnskapsmanipuleringene oppstod i forbindelse med en fusjon i 1990<sup>4</sup>. Det skal ha oppstått et "uforklarlig" overskudd, noe ledelsen i rederiet anså uheldig fordi de fryktet reduisering av tilskuddene til ferjedriften dersom overskuddet ble kjent. Frykten for reduserte tilskudd resulterte i underrapporterte inntekter og overrapporterte utgifter fra 1992 til 2002.

Bedrageriene ble avdekket høsten 2002 etter at en av selskapets tidligere administrerende direktører varslet veimyndighetene om jukset. Vedkommende hadde vært adm. dir. for selskapet da regnskapsreguleringene begynte i 1990, men sluttet i jobben i 1995. Av tingrettsdommen i OVDS-saken framgår det at den tidligere direktøren ønsket å bruke kjennskapen til jukset som pressmiddel for å få utbetalt et sluttoppgjør han mente å ha krav på (Saltens tingrett 2004, s. 25). Henvendelsene hans ble ikke oppfattet som seriøse av den daværende administrerende direktøren i OVDS, og all kjennskap til regnskapsmanipuleringer ble tilbakevist i et brev fra rederiets advokat (ibid, s. 27). Det manglende gehøret i den daværende ledelsen førte til at den tidligere direktøren gikk til myndighetene, og at bedrageriene ble kjent.

OVDS benektet all kjennskap til regnskapsreguleringene i korrespondanse med den tidligere direktøren. Tingrettsdommen viser imidlertid en rekke tegn på at

---

<sup>4</sup> Dommen nevner samtidig at forklaringen er trukket i tvil av andre.

regnskapsreguleringene må ha vært kjent i ledelsen, og at de fryktet at andre skulle få vite om det:

- I 1993 kom første indikasjon. I forbindelse med innsendelse av et regnskap fant selskapets revisor ikke å kunne underskrive ferjeregnskapene fordi det forekom udokumenterte utgifter (Saltén tingrett 2004, s. 23).

- I april 1994 ble det gitt instruks fra ledelsen om regulering av det offentlige ferjeregnskapet for 1993 til daværende økonomisjef. Han nektet å gjøre det, med den begrunnelse at det ville kunne medføre straffeansvar. Han sender så et notat om dette til administrerende direktør, og økonomidirektør, med kopi til styreformann og revisor. Dette resulterte i at økonomisjefen etter kort tid måtte undertegne en spesifikk taushetserklæring (ibid, s. 21). Styreformannen i selskapet svarte i et notat at han "finner det selvsagt at det ikke begår straffbar regnskapsmanipulering" i selskapet. Hans tillit til at "saken behandles på en betryggende måte" gjør at han ikke finner grunn til å foreta seg mer i anledning av notatet (ibid, s. 21-22). I rettssaken ble det stilt spørsmål ved hvorvidt dette notatet ble fabrikkert i ettertid. I følge NRK-programmet Brennpunkt (20.01.04) er notatet aldri funnet i OVDS' arkiver.

- 29.10.01 holdes bokettersyn av Riksrevisjonen vedrørende visse deler av ferjeregnskapet. Dagen før ryddes PC-er med filer for ferjeregnskapene og korrespondanse på kontoret i Stokmarknes av en medarbeider fra OVDS' hovedkontor i Narvik. De sensitive dataene ble lagret på en cd. Riksrevisjonen fikk tilsendt de offentlige og regulerte ferjeregnskapene som ikke samsvarte med det korrekte finansregnskapet som ble sendt til det sentrale regnskapsregisteret i Brønnøysund (Saltén tingrett 2004, s. 25).

Januar 2002 – I forbindelse med fusjonsforhandlinger ble det gitt lite informasjon om økonomien i ferjedriften til den potensielle partneren Troms og Finnmark Dampskipsselskap (TFDS). Revisjonsfirmaet PWC som skulle gjennomføre en vurdering av økonomien i OVDS fikk bare begrenset tilgang til regnskapstallene (ibid).

13.08.02 – Ved regnskapskontroll utført av Vegdirektoratet oppstod en prinsipiell diskusjon om hva de skulle ha tilgang til. Dette førte til at kontrollen ble utsatt (ibid, s. 27-28).

26.09.02 – Administrerende direktør i OVDS ble ringt opp av en journalist fra avisen VG som hadde spørsmål om hvorfor rederiet ikke aksepterte fullt innsyn i regnskapene. I etterkant av samtalen samme dag fikk adm. dir. opplyst av avdelingsdirektøren på Stokmarknes at regnskapstallene ikke ville stemme. Det ble igangsatt interne undersøkelser, men kjennskap til at tallene ikke ville stemme ble *ikke* videreformidlet til veimyndighetene (ibid, s. 28).

21.10.02 – Veimyndighetene gjennomførte bokettersyn, uten at de ble gitt del i opplysningene som OVDS satt på. Kontrollen avdekket avvik i regnskapene (ibid, s. 30).

November 2002 – Avdelingsdirektøren på kontoret i Stokmarknes ble bedt om å fjerne bilag fra et lagerrom. Vedkommende nektet, med da ble det sendt en medarbeider (som senere også blir dømt i saken) fra kontoret i Narvik for å gjøre det samme (ibid, s. 31).

### **OVDS i retten – en leksjon i ansvarsfraskrivelse**

Saken var oppe for Salten tingrett i Bodø i mai 2004. Foruten selskapet ble fem tidligere og daværende ansatte tiltalt for grovt bedrageri, alle hadde på ulike tidspunkt hatt ledende stillinger i rederiet<sup>5</sup>.

I retten erklærte en av de personlig tiltalte seg skyldig i bedrageriene. Tre av de andre fortalte at det hadde forekommet manipuleringer av regnskaper, men de mente imidlertid at det ikke kunne bevises at det hadde medført urettmessige utbetalinger til OVDS, og at de derfor ikke kunne dømmes for bedrageri. De ga også uttrykk for at de kun hadde utført ordre fra høyere hold, for det som de trodde var for rederiets beste, men at de nå innså at de hadde vært alt for lojale mot rederiet. De mente at selskapet og dets øverste leder burde bli stilt til ansvar.

---

<sup>5</sup> Daværende administrerende direktør i OVDS tidlig i etterforskningen siktet av Økokrim. Siktelsen ble imidlertid frafalt av Økokrim etter kort tid (Fremover 27.11.2002). Selskapets revisor ble også tiltalt i saken i juni 2005. Han begikk selvmord kort tid etter at han ble kjent med tiltalen (Avisa Nordland 27.6.2005)

Den siste personlige tiltalte medga i retten at vedkommende ”muligens kan ha hatt kunnskap om noe av det som foregikk med reguleringene”, men mente samtidig at kunnskap om dette ikke kunne være nok til å dømmes for bedragerier (Saltén tingrett 2004, s. 70). Den tidligere administrerende direktøren, og tre av de dømte kan sies å ha blitt utpekt som syndebukker av sin tidligere arbeidsgiver OVDS, mens den siste, som i følge eget utsagn ”muligens kan ha hatt kunnskap om noe av det som foregikk med reguleringene” ble støttet av OVDS under rettssaken.

Rederiet mente at de lovbruddene som ble begått av de tre ovennevnte var illojale handlinger, og at regnskapsmanipuleringene var de tiltaltes ansvar (Saltén tingrett, s. 48). Ledelsen i selskapet nektet et hvert kjennskap til at det foregikk juks med regnskapene helt til saken kom opp i løpet av høsten 2002. I rettssaken ble det imidlertid vist til en rekke hendelser som tydet på at triksingen var kjent i ledelsen, og at rederiet må ha fryktet at tallene om hva det faktisk tjente skulle komme ut. Retten mente at regnskapsreguleringene må ha vært kjent i hele toppsjiktet i rederiet, og at de burde ha grepet inn (ibid, s.108).

Samtlige fem tiltalte ble idømt fengselsstraffer for grovt bedrageri og forsøk på grovt bedrageri både i tingretten, og etter anke også lagmannsretten. Selskapet OVDS ble også dømt for grovt bedrageri. Selskapet ble dømt til å betale bot, erstatning og forsinkelsesrenter til staten og Nordland fylkeskommune på til sammen 125 625 000 kroner.

### ***”Løgn og juks forankret på høyt plan i selskapet” - OVDS og bedriftskultur***

Saltén tingretts dom gjengir noen av aktors beskrivelser av selskapet; ”En uærlighetskultur preget av løgn og juks forankret på høyt plan i selskapet”, ”Regnskapsreguleringene har vært utspekulerte og er gjort på finurlige måter [...] som har hindret avsløringer”, ”Kulturen har vært preget av lukkethet og hemmelighet. [...] Man gikk bl.a. over fra skriftlige til muntlige instruksjoner om reguleringene [...] for å hindre at de skulle kunne etterspores.” (Saltén tingrett 2004, s. 36).

## **Bedrifts- og bransjekulturer**

Hvordan skal man egentlig forstå lovbruddene i OVDS?

Mange vil nok umiddelbart mene at disse lovbruddene var et utslag av grådighet. Slike holdninger internt i rederiet har nok spilt en viktig rolle mens bedrageriene har foregått. Det kan selvfølgelig ha vært elementer av dette, men å utelukkende å forklare lovbruddene på denne måten blir for enkelt. En rekke aktører var involvert, ingen hadde direkte personlig vinning av bedrageriene. Selskapet hadde dessuten et gjennomtrekk av personer som gjennomførte lovbruddene i den 12-årsperioden disse foregikk.

I artikkelen "Bare en faktura" (1991) tar Per Ole Johansen opp fakturasvindler med reiser og fyringsolje. Dette var saker som ble avdekket av skattemyndighetene i Norge tidlig på 1980-tallet. Gjennom sine eksempler lanserer Johansen flere hypoteser om hvordan *både* markedsmessige og holdningsmessige faktorer bidro til lovstridig forretningspraksis over lang tid (Johansen 1991, s. 75-76). Modus for disse skatteunndragelsene skiller seg fra OVDS-saken, men eksemplene Johansen bruker belyser og gir en forståelse for hvordan økonomiske lovbrudd i det legale næringslivet kan opprettholdes over lang tid.

Johansen forteller om feriereiser som ble fakturert slik at kundene kunne regnskapsføre dem som forretningsreiser, og privat forbruk av fyringsolje som ble fakturert på firmaet. Slik unndro kundene beskatning av ekstraytelsene, mens firmaene de eide eller jobbet for førte utgiftene opp i bedriftsregnskapet og dermed mottok urettmessig tilbakebetaling av moms (Johansen 1991, s. 75).

Omfaktureringen av feriereisene og den "svarte" fyringsoljen var ulovlig og forutsatte aktive handlinger. Lovbruddenes popularitet lå både i lettjente penger og muligheten for å kamouflere dem i legal virksomhet (ibid, s. 91).

For OVDS var situasjonen veldig lik, rederiet kunne også gjemme den ulovlige inntekten i den vanlige driften. De leverte også tjenestene de skulle, dog til en for høy pris. OVDS' ulovlige inntekt var også lettjent, det var faste rutiner for beregningen av den urettmessige inntekten.

- *De salgsansvarlige kan ikke ha hatt en tanke om kontroll da de klusset med fakturaene. Etter en stund ble det en vane for mange ekspeditører, og med vanen en følelse av selvfølgelighet* (Johansen 1991, s. 95). Når vi vet at regnskapsmanipuleringene har foregått i tolv år må det ha blitt rutine for OVDS. Med rutinepreget ble det sannsynligvis stilt færre spørsmål rundt ordningen. Det var nok et større fokus rundt hemmelighold av de feilaktige regnskapstallene i OVDS enn hos Johansens tilfeller. Dette skyldtes i hovedsak forhandlingssituasjonen rederiet befant seg i. De satt ansikt til ansikt og forledet motparten. Oljeselskapene og reisebyråene har unnlatt å rapportere riktig til skattemyndighetene, således har tillitsforholdet hatt en helt annen form.

- *Om ledere ikke visste, eller ikke ville vite: En manglende grenseoppgang og konkretisering av reglene var medvirkende til at fakturamanipulasjonene utviklet seg til en tradisjon* (Johansen 1991, s. 97). Dette er nok også gyldig for OVDS-saken. Det hersker som kjent flere versjoner om hva de forskjellige aktørene faktisk visste om regnskapsreguleringene, men Salten tingrett legger til grunn at regnskapsmanipuleringene var velkjent i rederiets ledelse. Hadde ledelsen hatt et ønske om å stoppe manipuleringene på et tidligere tidspunkt kunne det vært gjort.

- *Det var det legale salg av olje og reiser som preget selgernes hverdag mht arbeidsmengde og selvoppfatning* (Johansen 1991, s.??). Det samme profesjonelle selvbildet gis det uttrykk for av aktørene i OVDS-saken. Advokatene trakk i retten fram at de siktede medarbeiderne var betrodde, hardtarbeidende, pliktoppfylgende og medarbeidere.

- *I ettertid var det ikke uvanlig å høre at riktignok hadde ekspeditørene teknisk sett begått lovbrud, men at det moralsk sett "vel egentlig ikke var så galt". Hensynet til arbeidsgiveren drev dem* (Johansen 1991, s. 103). Mye av det samme så man i OVDS-saken, de involverte vedgikk at det hadde skjedd regnskapsreguleringer, samtidig som skadene ble bagatellisert. Det ble gitt uttrykk for at OVDS ikke hadde fått mer enn rimelig betalt, dessuten sammenliknet de OVDS' regnskapstall med andre ferjeselskapers regnskapstall for å belegge denne påstanden. Utspillene var nok forsøk på å påvirke oppfatningen av

skyldspørsmålet og straffeutmålingen, men også et uttrykk for at det ble tatt lett på skadene av regnskapsmanipuleringene.

### **Offerbildet – tyveri fra en stor, ansiktløs kasse?**

Den manglende kontrollen og tillitsforholdet mellom rederiet og veimyndighetene bidro til at ulovlighetene kunne fortsette så lenge som de gjorde. Offerbildet kan også ha framstått uklart for rederiet og deres ansatte som deltok i regnskapsmanipuleringene. Fellesskapet som offer er abstrakt, det blir vanskelig å forestille seg hvilken konkret skade man egentlig volder. Tilsvarende bedragerier mot et familieforetak ville sannsynligvis fått alarmklokkene til å kime tidligere.

På den annen side skal man ikke tenke seg lenge om før man innser at kriminaliteten er skadelig. En side ved disse bedrageriene var at de bidro til å undergrave de statlige ordningene som la til rette for bedre samferdsel. Konsekvensene kunne blitt dyrere og dårligere kommunikasjoner, med ytterligere ringvirkninger som et svekket næringsliv og økt fraflytting. En annen samfunnsøkonomisk kostnad ved slike lovbrudd kan være oppbygging av nye kontrollsystemer som må etableres og bemannes på det offentliges regning. Et slikt kontrollregime vil også gå ut over aktører som ikke har gjort seg skyldig i regelbrudd fordi det vil kunne resultere i mer byråkrati og omstendelige kontrollprosesser. En annen skade som følge av lovbruddene er en svekking av tilliten i samfunnet. Hvorfor skal mindre aktører respektere reglene når man ser at store institusjoner gir blaffen?

Man kan stille spørsmål om lovbruddene også var et uttrykk for forakt fra rederiets side overfor myndighetene. Når tolv ferjesamband trafikkeres av samme rederi på det offentliges regning gir det seg selv at det offentlige er en viktig kunde. At tillitsforholdet misbrukes grovt for å gjøre ulovlig fortjeneste kan tyde på en viss forakt for oppdragsgiver.

### **Bedriftskultur og kriminalitet – holdninger internt er vel så viktig som lover og regler**

Bransje- og bedriftskulturers betydning kan være stor i forbindelse med lovbrudd som utføres for virksomheters vinning. Slike kulturer angir i vesentlig grad hva

som er akseptable virkemidler i bedriften når økonomiske mål skal nås. Bedrageriene i OVDS' regi var godt organisert over mange år, et flertall aktører innen rederiet må ha kjent til dem.

Organisasjoner av en viss størrelse er gjerne komplekse strukturer hvor det formes hovedkulturer og subkulturer. Ledelse og øvrige ansatte sosialiseres i dem, og gjennom sosialiseringen oppnås en egen forståelse av hvilke midler og metoder som er akseptable for å nå oppsatte mål (Sally Simpson 2002, s. 8-9).

Soliseringen inn i dem vil kunne resultere i vel så sterke retningslinjer for driften som det gjeldende formelle regelverket. Slik OVDS-saken framstår, ser vi at bedriften sosialiserte ansatte inn i lovbrudd, lovbrudd som etter hvert ble fast forretningspraksis. I OVDS-dommen legges det til grunn at de ansatte visste at det de drev med var ulovlig, og at lovbruddene måtte ha vært kjent også i rederiets ledelse. Hvordan kan det da ha seg at ingen av dem som deltok i eller kjente til reguleringene reagerte mot dette?

Normalisering av regelbrudd innenfor organisasjoner skjer i forlengelsen av sosialiseringen inn i organisasjonen, i følge Sally Simpson. Hun mener organisasjoner kan legge til rette for formelle regelbrudd, selv om de ansatte følger de gjeldende interne retningslinjer. De ansatte kan forstå at de teknisk sett bryter det formelle reglene, men kulturen i selskapet eller avdelingen vil kunne ugyldiggjøre disse reglene for de ansatte (ibid, s. 54). Når ulovlige handlinger blir rutine tenkes det sannsynligvis lite over at det er lovstridig, derfor kan det komme som et sjokk på enkelte hvis de siktes for lovbrudd.

I følge Diane Vaughan blir nettopp lovstridige valg gjerne et bidrag til videre forretningsstrategi, snarere enn at disse sees på som avvik. Slik opprettholdes de lovstridig mønster (Vaughan 1983, s. 61). Dette var også tilfellet i OVDS, driften fikk ulovlige tilskudd gjennom bedrageriene. Et annet problem er at vil være krevende og dyrt for bedriften å bryte et slikt mønster. Når økonomiske lovbrudd foregår over lengre tid regnes sannsynligvis det kriminelle utbyttet inn som en naturlig del av budsjetter og regnskaper, altså vil man bli avhengig av det kriminelle utbyttet. Foruten den økonomiske oppsiden anså nok rederiet seg fanget av bordet. Å stoppe bidragssvindelen og plutselig operere med andre tall for ferjedriften ville vekket oppsikt og mistanke. På den annen side virket det heller

ikke som om det forelå noe ønske hos rederiet om å tilstå lovbruddene og tilbakebetale urettmessige tilskudd. Man så m.a.o. både organisasjonsmessige og økonomiske årsaker til at lovbruddene fortsatte.

### **Ansvarsfraskrivelse – ofre for krefter utenfor egen kontroll**

Et gjennomgående trekk med OVDS-rettssaken var ansvarsfraskrivelse. Bortsett fra den tidligere direktøren som hadde brakt saken opp for veimyndighetene, var det ingen andre av de tiltalte som innrømmet noe ansvar for bedrageriene. Heller ikke selskapets administrerende direktør, som var styreformann i rederiet da reguleringene begynte i 1992, vedkjente seg kunnskap om eller ansvar for regnskapsmanipuleringen.

Gresham Sykes og David Matza (1957) har skrevet om ansvarsfraskrivelse som strategi hos lovbrutere. Dette kaller Sykes og Matza nøytraliseringsteknikker, og betegner er strategier lovbrutere gjerne tyr til for å rettferdiggjøre lovbrudd slik at de framstår mindre klanderverdig i egne øyne. Rasjonaliseringene kommer fortrinnsvis i etterkant av lovbrudd, men Sykes og Matza mente at rasjonalisering også kunne komme i forkant av lovbrudd, og slik sett legge til rette for lovbrudd (Sykes og Matza, s. 666). De interne sperrene som vanligvis hindrer lovstridig atferd settes da ut av spill gjennom rasjonaliseringen, lovbruteren stiller seg fri til å begå kriminalitet uten å måtte endre selvbilde fra primært lovlydig borger, til kriminell. Sykes og Matza pekte ut fem ulikenøytraliseringsteknikker som de mente ble hyppig brukt. To av dem, *The Denial of Responsibility* (ansvarsfraskrivelse) (ibid,s. 667) og *The Denial of Injury* (benektelse av skade) (ibid, s. 667) virker å være særlig relevante for OVDS-saken.

Med *The Denial of Responsibility* mener Sykes og Matza at så lenge lovbruteren oppfatter at han/hun ikke er ansvarlig for lovbrudd, reduseres virkningen av egne motforestillinger (ibid). Frykten for andres negative oppfatninger handlingen påvirkes på samme måte. Lovbruddet har, i lovbruters øyne, skjedd som resultat av en "ulykke", men han/hun kan også se lovbruddene som et resultat av omstendigheter utenfor egen kontroll (ibid).

Denne strategien ble brukt av de tiltalte i OVDS-saken. En av de personlig tiltalte ga uttrykk for at hun ikke var klar over at reguleringene var urettmessige, og at hun kun utførte de instruksene som ble gitt. Når hun visste at regnskapet ble underskrevet av revisor og administrerende direktør tok hun det som et tegn på at alt var i orden (Saltén tingrett 2004, s. 60). En av de andre medarbeidernes advokat antydte at de ansatte ble skremt til å utføre lovbruddene (ibid, s. 61). En tredje forsvarer så sin klient som en arvtaker og fange i et uklart system. (ibid, s. 65). Rederiets advokat hadde imidlertid et helt motsatt standpunkt: "*I saken mot OVDS er det ikke anonyme eller kumulative feil; gjerningspersonene er identifisert og rollene avklart. Selskapets ansvar hviler derved på de personlige tiltaltes ansvar.*" (ibid, s. 48). Helt i tråd med Sykes og Matzas tanker rundt ansvarsfraskrivelse ser vi at rederiet og de andre tiltalte, fremstilte seg som offer for krefter utenfor deres kontroll.

Siden de tidligere ansatte og rederiet skyldte på hverandre i saken er det i og for seg forståelig at de tiltalte fraskrev seg ansvaret for lovbruddene. Det handlet om alvorlig kriminalitet, med tilsvarende alvorlige konsekvenser. Det er mulig de personlig tiltalte subjektivt oppfattet seg som lovlydige, hardtarbeidende og pliktoppfyllende ansatte. Dersom en arbeidstaker oppfordres til, eller er inneforstått med at det forventes lovbrudd bidrar nok det til å svekke følelsen av ansvar. Rederiets ansvarsfraskrivelse er heller ikke så uforståelig sett i lys av standpunktet de inntok før og under etterforskningen. De hadde hele tiden nektet kjennskap til lovbruddene. Når det innen denne rammen fantes enkeltpersoner som tilstod å ha gjennomført lovbrudd fantes det få grunner for dem til å påta seg ansvar. En tilståelse kunne ha ført til ytterligere siktelsener og straff av ledende personer i selskapet.

The *Denial of Injury* (fornektelse av skade) (Sykes og Matza, s. 667) er en annen hyppig brukt nøytraliseringsteknikk hvor lovbrøyteren stiller spørsmål ved hvorvidt det faktisk oppstod skade som følge av det begåtte lovbruddet. Sykes og Matza viser til skillet mellom lovbrudd som er *mala in se* – kriminalitet i seg (for eksempel voldtekt), og *mala prohibita* – kriminalitet etter loven (for eksempel innsidehandel). De mener lovbrøyteren ofte lager et lignende skille, men at det gjøres ved hvorvidt det opplagt er forvoldt skade eller ikke.

Denne nøytraliseringsteknikken ble brukt av både rederiet og de personlig tiltalte i OVDS-saken. Standpunktet var at veimyndighetene rent faktisk ikke hadde lidd økonomisk tap gjennom bruk av de feilaktige regnskapstallene. OVDS hevdet i rettssaken at "[...]reguleringene ble trappet betydelig ned og reguleringene fortsatte hovedsakelig fordi de ikke kunne stoppes uten at selskapet ble avslørt. I denne perioden fikk imidlertid ikke selskapet mer enn de rettelig kunne krevet på annet grunnlag". Rederiet sådde dessuten tvil om hvorvidt regnskapstallene ble tillagt vekt i forhandlingene. De understreket også rammeordningens forretningsmessige karakter (Saltén tingrett 2004, s. 54), viste til sammenliknbare overskudd fra ferjedrift andre steder (ibid, s. 55), samt at resultatet for ferjedriften i 2003 ble bedre enn i 2002, til tross for at man i 2003 opererte med riktige regnskapstall (ibid). De personlig tiltaltes advokater brukte lignende argumenter i retten.

Er ansvarsfraskrivelse er den mest naturlige reaksjonen når man eventuelt stilles til ansvar for lovbrudd man er "sosialisert til å gjøre"? I den grad man ikke opplever at man gjør noe galt eller at det er klare bevis på det, og det samtidig finnes andre som det objektivt sett kan plasseres skyld på er svaret kanskje ja. Ledelsen skyldte på sine underordnede, som rent praktisk hadde utført regnskapsmanipuleringene, mens de underordnede plasserte skylden for manipuleringene på de overordnede som de mente hadde igangsatt og opprettholdt lovbruddene.

OVDS-saken belyser de sammensatte relasjonene som kan ligge i bakkant av organisasjoners kriminalitet. Det misbrukte tillitsforholdet mellom Vegvesenet og rederiet, og den svake kontrollen fra oppdragsgivers side bidro naturligvis til at lovbruddene kunne fortsette. Men saken viser også den store sårbarheten som ligger i overføringssystemer basert på tillit. Organisasjonsmessig kan man forstå at bedrageriene kunne opprettholdes på grunn av det rutinemessige preget som de fikk, med rutinen ble det stilt færre spørsmål rundt denne atferden. En annen side ved dette var at de ansatte ble sosialisert til å gjennomføre lovbruddene, og at det i beste fall var en uklar holdning til bedrageriene fra ledelsens side. Forvirringen rundt ansvarsforholdet (i den grad det ble reflektert rundt spørsmålet i forkant av avsløringen) bidro også til kriminaliteten. Rent teknisk var det heller ikke vanskelig å forstå at lovbruddene kunne pågå over så lang tid. Gjennom regneark kunne rederiet enkelt beregne tallene som skulle legges til grunn i forhandlingene

med Vegvesenet, og den urettmessige gevinsten kunne greit kamoufleres i regnskapstallene fra den vanlige driften, tjenestene var levert, om enn til en høy pris. Det økonomiske aspektet skal heller ikke undervurderes i denne sammenhengen, det kriminelle utbyttet ble en ordinær del av konsernets kontantstrøm og man ble avhengig av, dessuten ville det å avbryte regnskapsreguleringene vekke mistanke hos veimyndighetene. De tiltalte tvil om faktisk skade gjennom regnskapsmanipuleringene er annen side som avslører at de nok ikke så på lovbruddene som særlig alvorlige, og at offerbildet var uklart i deres øyne. Det er altså en rekke elementer på forskjellige plan som har gjort lovbruddene mulige. Selv om mange visste om lovbruddene, og de pågikk over lang tid var det altså en forsmådd eks-direktør var hovedårsaken til at lovbruddene kom opp i dagen. Dette er talende fordi det viser at bedrageriene var en naturlig del av organisasjonen over lang tid, og det viser også hvilket potensial det er for lovbrudd i organisasjoner.

### **NUF-selskaper – en påstått ny trussel**

Et relativt nytt tema i forhold til økonomisk kriminalitet i Norge er såkalte NUF-selskaper. Forkortelsen NUF står for norskregistrert utenlandsk foretak. NUF er en selskapsform som har vokst raskt de siste årene. Selskapsformen karakteriseres ved at et selskap registreres i et annet land, hovedsakelig Storbritannia og Seychellene, for siden å registrere og åpne en "filial" av det utenlandske selskapet i Norge. Til tross for den utenlandske registreringen er som regel all aktivitet i firmaet i Norge. Et tenkt eksempel: "Spiker'n snekkerverksted Ltd" registreres i Storbritannia, siden registreres filialen "Spiker'n snekkerverksted Ltd NUF" i det norske selskapsregisteret i Brønnøysund. Slik oppnås samme rettigheter, men færre plikter enn norskregistrerte aksjeselskaper, på en økonomisk mindre risikabel måte.

Selskapsformen er lovlig, men kontrollaktører uttaler likevel en sterk bekymring for hvordan, og i hvilken utstrekning disse selskapene kan brukes som verktøy for ulike økonomiske lovbrudd. Her er noen eksempler:

### **Kapital 2/2007. Intervju med Jan-Egil Kristiansen, likningssjef i Oslo.**

- Mange tror at NUFer er skattefrie, men det er så absolutt ikke tilfelle, understreker Kristiansen. – Uten at jeg kan si det sikkert, virker det som om uforholdsmessig mange med kriminelt rulleblad etablerer et NUF. [...]De kan jo etablere seg i England med bare et pund i egenkapital. I slike tilfeller blir kreditorvernet, spesielt for skattemyndighetene, svært dårlig. Det blir dessuten ekstra vanskelig å kreve inn skatt fra slike selskaper når de befinner seg i andre land.

### **Dagsavisen 8. mars 2007, overskrift: "Lovløse tilstander i utelivet".**

- Vi ser stadig oftere at personer med tvilsom forhistorie registrerer selskaper i blant annet England, for så å drive i Norge. Dette er en trend, og omfatter alle typer selskaper, advarer leder for bedrageriteamet i ØKOKRIM, førstestatsadvokat Arnt Angell.

- Den erfarne konkursadvokaten Johan Ratvik mener det er grunn til å frykte at flere selskaper bak utesteder i Oslo vil velge denne registreringsformen, og at hensikten kan være å vanskeliggjøre kontroll og innsyn.

- Engelskregistrerte NUF-selskaper har vært mye brukt innenfor byggebransjen, med stadige konkurser. Nå kan det se ut som om de er på full fart inn i driftsselskaper bak utesteder også, sier Ratvik til Dagsavisen.

- Selskapenes tilknytning til England består i mange tilfeller bare av en postkasse der, mens hele driften foregår her, sier kontrollsjef ved Oslo fylkesskattekontor Trond Aas til Dagsavisen. Han sier de røde varsellampene blinker kraftig i forhold til useriøse muligheter til å vanskeliggjøre kontroll.

- Denne registreringsformen gir store muligheter for useriøse som skal drive over kort tid for å bare for å ta ut penger av selskapet for så å oppløse selskapet med minimale omkostninger.

Selskapsformen er relativt ung, og det er lite forskning om fenomenet. Det er derfor ikke rom for å være altfor skrāsikker på om det forekommer mye kriminalitet i forbindelse med slike selskaper. Det er likevel grunn til å hevde at det er flere sider ved denne selskapsformen som kan legge ting til rette for økonomisk kriminalitet.

### **Kort historikk – EU-domstolen åpner for ny selskapsform**

Bakgrunnen for veksten i antall NUF-selskaper er en dom av 9. mars 1999 fra EU-domstolen. Det danske foretaksregisteret hadde nektet å registrere en dansk

avdeling av et britisk selskap, og denne beslutningen ble da innklaget for EU-domstolen. EU-domstolen kom imidlertid til at retten til å etablere et selskap i en annen medlemsstat, i overensstemmelse med den statens lovgivning, for siden å starte filialer i andre land, lå innenfor utøvelsen av den etableringsfriheten som garanteres i Romatraktaten (Opdal 2004).

NUF-selskapenes inntreden i det norske næringslivet er altså muliggjort av en internasjonal domstol. Tidligere var det i langt større grad nasjonalstatens suverene rett å fastsette egne lover. Samtlige land i EU har avgitt mye av rettssuvereniteten til unionens rettsinstanser, i Norges tilfelle er dette gjort i forbindelse med landets deltakelse i EØS-samarbeidet. Nasjonalstatens avkallelse på rettssuverenitet er frivillig og ønsket, selv om økede kriminalitetsproblemer kan følge i kjølvannet. Bakgrunnen for endringene er ønsket om å legge til rette for en jevnere og mer problemfri flyt av kapital, tjenester og varer over landegrensene, men det kan også sees i sammenheng med den økende globaliseringen som har funnet sted de siste 25 årene. Flyten av varer og tjenester over landegrensene er mye mindre regulert nå som de fleste handelsmurer i Europa er fjernet.

### **NUF – flere rettigheter og mindre ansvar**

Det kan virke tungvint å starte et selskap med hovedsakelig norsk virksomhet i utlandet. Mange vil imidlertid finne flere fordeler enn ulemper ved en slik selskapsform, noe som er årsaken til selskapsformens sterke vekst de siste årene. Det skal nevnes at det er ulike kategorier NUF-selskaper. En av disse er store utenlandske selskaper som driver forretninger i Norge, men som ikke grunn å registrere aksjeselskap her. Forsikringsselskapet If er et slikt eksempel.

Den store veksten av NUF-selskaper de siste årene har imidlertid ikke skjedd i denne kategorien, den har skjedd gjennom det som kan kalles "norske NUF". Dette er firmaer som etablerer seg i for eksempel Storbritannia eller Seychellene, men som nesten utelukkende har virksomhet gjennom sin filial i Norge. Utenlandsregistreringen blir således en papirøvelse for å oppnå billigere selskapsregistrering enn i Norge. Typiske slike selskaper er mindre håndverksbedrifter, butikker, eller kafeer. Disse selskapene er mest interessante for denne artikkelen. Per 15.1.2009 var det registrert 26 098 NUF-selskaper i det

norske enhetsregisteret (NOU 2009:4 Tiltak mot skatteunndragelser, s. 49), mot 1053 i år 2000 (Statistikbanken).

### **Fordelene med NUF-registrering**

- Ved etablering av NUF-selskap unngås det norske kravet om 100.000 kroner i aksjekapital som man har i et norsk aksjeselskap (AS). Etablering av NUF gir samme rettigheter som et norsk AS, men med en langt mindre økonomisk risiko
- Det er ingen revisjonsplikt dersom selskapet har en omsetning under 5 millioner kroner.
- NUF gjør det mulig for eiere å ansette seg selv – som kan få rett til sykepengen og dagpenger.
- Utenlandsk registrering innebærer at de reelle eierforholdene kan skjules gjennom stråmenn, og at norsk konkurskarantene kan omgås.

### **Lav aksjekapital**

Kravet til aksjekapital i norske AS er 100.000 kroner. Det tilsvarende kravet i Storbritannia er ett pund (ca 10 norske kroner). Dette innebærer en lavere terskel og mindre økonomisk risiko for den som starter NUF-selskapet. Ved opprettelse av et AS har man lagt inn minst 100.000 kroner i aksjekapital, og ved enkeltmannsforetak står eier personlig ansvarlig for driften. Risikoen for økonomisk tap for NUF-selskapers kreditorer økes fordi det sjelden vil finnes aksjekapital eller ansvar som dekker deres fordringer. Særlig er dette problematisk for offentlige myndigheter, fordi disse i motsetning til private kreditorer ikke kan velge kreditorer. Denne ujevnheten mellom rettigheter og plikter er et av hovedankepunktene mot disse selskapene fra kontrollmyndighetenes side.

### **Ingen revisjonsplikt**

Revisjonens formål er å vurdere kvaliteten på et foretaks regnskap, og slik representerer den en ekstra kontrollinstans. Det er ikke revisjonsplikt for NUF-selskaper med omsetning under fem millioner kroner. Revisjon er i (alle fall den seriøse) bedriftens interesse, selv om revisors rolle også innebærer plikt til å

rapportere til myndighetene ved mistanke om ulovlige transaksjoner. Spørsmålet om revisjon forebygger økonomisk kriminalitet er omstridt, men uten plikten kan man i alle fall konstatere at kontrollen av NUF-selskaper er svakere enn for andre selskapsformer. Useriøse aktører opplever det nok som en fordel å slippe revisjon.

Regnskapers kvalitet er ofte en indikasjon på et selskaps seriøsitet. Registrering, dokumentasjon og oppbevaring av et selskaps transaksjoner i regnskapsåret skal sikre pålitelig informasjon om den økonomiske situasjonen. Denne informasjonen er grunnlaget for beregninger av årsregnskap, som igjen er grunnlaget for skattemyndighetenes beregning av pliktige skatter og avgifter. I etterforskning av økonomisk kriminalitet er regnskaper også svært viktig for politi og påtalemyndighet. Fraværet av revisorplikt representerer altså både en økonomisk besparing fordi revisor ikke er nødvendig for NUF-selskapet, og en kontrollinstans mindre samt at forutsetningene for kontroll fra påtalemyndigheter og kontrollmyndigheter svekkes. Foruten å være et mål på seriøsitet kan manglende regnskapsføring kan også skjule en rekke andre økonomiske lovbrudd enn skatt- og avgiftsunnlatelser.

Meningene er delte om den manglende revisjonsplikten for NUF-selskaper har noe å si for kriminalitetsnivået. Representanter for kontrollsidene, dvs politiet og likningsmyndigheter og representanter for revisorene mener at revisjon virker forebyggende på økonomisk kriminalitet. Økokrim (den norske etterforskningsorganet og påtalemyndigheten for økonomisk kriminalitet) uttalte at de var "av den klare oppfatning at revisjonsplikt i seg selv virker forebyggende mot økonomisk kriminalitet." (Økokrims høringsuttalelse til Finansdepartementet 13. feb. 2006). Økokrim uttaler også at:

*"Mange oppfatter i dag NUF som en måte å organisere norsk virksomhet på uten å undergis de betingelser og den kontroll som normalt hører med, blant annet i form av revisjon. Risikoen for økonomisk kriminalitet er dermed etter vår mening generelt sett større i NUF enn i tilsvarende norske aksjeselskap."* (ibid).

Fra Næringslivets Hovedorganisasjon uttales at de

*"stiller spørsmålsteget ved hvor effektiv denne [kontrollen] kan forventes å bli i forhold til en målsetning om å redusere økonomisk kriminalitet. Revisjon av avlagt årsregnskap kommer i tid langt etter de økonomiske transaksjoner som danner grunnlag for årsregnskapet. Det er videre slik at NUF-selskaper*

*medkontrahenter og offentlige myndigheter tidligst vil få kjennskap til revisors merknader sommeren etter det aktuelle regnskapsår, når regnskapet er innsendt til Regnskapsregisteret. Dersom NUF-selskapet ikke oppfyller kravet om innsending av revisorbekreftet regnskap, vil det ta ytterligere seks til ni måneder før selskapet blir slettet/oppløst. I forhold til selskaper som etableres i den hensikt å bedrive økonomisk kriminalitet, antar NHO derfor at en innføring av revisjonsplikt vil ha liten praktisk betydning i forhold til å redusere eventuell økonomisk kriminalitet i slike selskaper, og vil antagelig også ha en meget begrenset allmennpreventiv effekt.” (NHOs høringsuttalelse i forbindelse med vurdering av revisjonsplikten for norskregistrerte utenlandske foretak (NUF))*

Argumentene til politiet på den ene siden, og NHO på den andre siden er gode og begge sier nok noe viktig om kontrollen av slike selskaper. Det er viktig å huske på at det bak disse meningene ligger ulike partsinteresser. Påtalemyndighetene og skattemyndighetene er på sin side opptatt av allmennprevensjon og å styrke sine kontrollmuligheter, mens NHO i første rekke er opptatt av så gode vilkår som mulig for sine medlemmer. Revisjonsplikt vil nok gi en annen opplevelse av kontroll som kanskje kan virke preventivt på enkelte aktører. På den annen side ser man jo også mange useriøse aktører med AS-registrering og som bruker selskapene til økonomisk kriminalitet.

I denne sammenheng skal det også sies at myndighetenes oppfølging av regnskapsføringen i NUF-selskaper til dels har vært svak. Fram til 2005 var NUF-selskapene ikke pliktige til å sende inn regnskapene til Brønnøysundregisteret, og rutineene siden har vært mangelfulle. Avisen Dagens Næringsliv fortalte i januar 2007 at kun 10 % av NUF-selskapene hadde sendt inn pliktige oppgaver til Regnskapsregisteret. Registeret hadde på sin side ikke oversikt over eller system for å finne ut hvilke NUF-selskaper som var pliktige til å sende inn regnskaper, derfor ble det heller ikke purret på firmaene som ikke hadde sendt inn. I praksis betydde det at disse aktørene fritt kunne operere uten å sende inn regnskap (Dagens Næringsliv 11.1.2007). Det har m.a.o. vært stort rom for selv å kunne bestemme hvilket nivå innbetalinger av skatt og avgifter skulle ligge, mens risikoen for sanksjoner har vært liten. Den manglende kontrollen kan ha gitt en del NUF-aktører en opplevelse av å ikke være underlagt noen kontroll og dette har nok ikke vært gunstig for motivasjon til å følge regelverket hos enkelte aktører.

## **Omgåelse av konkurskarantene<sup>6</sup>**

En NUF-registrering legger også til rette for omgåelse av konkurskarantener. Ettersom en norsk konkurskarantene ikke gjelder i registreringslandene er det lovlig å stå som ansvarlig der. Slik kan useriøse aktører enkelt fortsette å operere. Omgåelse av slike kjennelser er imidlertid ikke noe nytt fenomen, bruk av stråmenn i ansvarlige posisjoner er en velkjent handlemåte blant konkurskriminelle. Det blir likevel mer ressurskrevende (og dermed mindre realistisk) å rettsforfølge utenlandske stråmenn enn norske. Slik representerer NUF-selskapene enda en kontrollutfordring sammenlignet med norske aksjeselskaper.

### **Kontrollen av NUF-selskapene – internasjonale utfordringer**

Kontrollen av NUFene gjøres vanskelig av flere grunner. Det må tas stilling til hvor selskapet hører hjemme, og hvilke inntekter som hører hjemme i Norge. Ofte må det tas kontakt med utenlandske myndigheter, noe som generelt sett er ressurskrevende både økonomisk og tidsmessig. Kort saksbehandlingstid og høy oppklaringsprosent er viktige mål for etater som politiet og skattemyndigheter. Disse etatene får inn flere sakskomplekser enn de reelt sett har kapasitet til å etterforske, derfor kan man fort finne at saker med utenlandske forgreninger nedprioriteres. Med tanke på at anmeldelser av økonomisk kriminalitet allerede i stor grad henlegges er det problematisk for politimyndighetene og kontrollmyndighetene at det kommer selskapsformer som gjør deres jobb enda vanskeligere. Den svake kontrollen av slike selskaper viser at kontrollapparatet primært er innrettet mot innenlandske aktører med innenlandsk selskapsregistrering. Der næringslivet er blitt stadig mer internasjonalsert, henger nasjonalt politi og kontrollmyndigheter relativt sett etter i kontrollen av grenseoverskridende virksomhet. Deres forutsetninger for å bekjempe grenseoverskridende kriminalitet begrenses av nettopp den nasjonale forankringen.

---

<sup>6</sup> Konkurskarantene innebærer at skyldneren for en periode blir utelukket fra å være innblandet i stiftelse og ledelse av de fleste typer selskaper. Konkurskarantene ilegges av skifteretten og gjelder for en periode på inntil to år. Konkurskarantene er mulig å ilegge dersom det foreligger en viss mistanke om et straffbart forhold. Man kan dessuten ilegge konkurskarantene på grunnlag av uforsvarlig forretningsførsel (<http://www.konkursradet.no/art/?id=116>, lesedato 30.7.2008) .

Fra forskerhold påstås det at nasjonalstaten som objekt for studie av visse typer kriminalitet er i ferd med å miste mye av sitt innhold fordi det nå i større grad er snakk om nettverk, kapitalbevegelser og forflytning av mennesker som ikke lenger begrenses av landegrensene (Loader og Sparks 2002, s.96). Denne påstanden har et poeng med hensyn NUF-selskaper, når vi ser at en overnasjonal domstol i Luxemburg påvirker norsk politis forutsetninger for å etterforske og iretteføre, og at politiet kanskje må henvende seg til britisk politi når det etterforskes selskap som i realiteten er et norsk selskap som utelukkende driver virksomhet i Norge. Når det er sagt må det også nevnes at det er lite ved den potensielle kriminaliteten i forbindelse NUF som er helt ny, det finnes ingen NUF-spesifikke lovbrudd man ikke har sett før. Endringene har skjedd lovmessig, og dermed endret forutsetningene for kontroll.

### **NUF- et eksempel på globalisering**

NUF-selskapenes opprinnelse og vekst i kan settes i en større internasjonal sammenheng. Anthony Giddens definisjon på globalisering er at det "innebærer en intensivering av verdensomspennende sosiale relasjoner som forbinder steder langt fra hverandre slik at hendelser ett sted formes av begivenheter langt unna, og vise versa (Giddens 1990, s. 64, her fra Aas 2007, s. 4). Et eksempel er at en overstatlig domstol i Luxemburg påvirker hvilken selskapsform et gatekjøkken i en liten norsk bygd velger. Denne beslutningen påvirker igjen de lokale skattemyndigheters og politiets muligheter til å kontrollere. Dette viser at globalisering ikke bare er noe som påvirker "der ute", men også er et fenomen som gjør seg gjeldende på lokalt nivå.

### **NUF-selskaper og normløshet**

Robert Mertons anomiteori kan være en interessant innfallsvinkel til en forklaring av utviklingen av NUF-selskaper. Anomiteorien går ut på at samspillet mellom det sosiale og kulturelle produserer avvik. Merton vektlegger to elementer ved kulturen, for det første økonomisk suksess som et akseptert mål for et større - ikke nærmere angitt - antall samfunnsborgere i samfunnet, for det andre, de reglene som spesifiserer hvilke midler som er tillat å bruke for å oppnå målet. Når målet kulturelt sett vektlegges sterkere enn reglene mener Merton at det oppstår en

normerosjon, og måloppnåelse ved hjelp av lovstridige metoder kan bli mer utbredt (Vaughan 1983, s. 55). Det påstås at det har vokst fram en grådighetskultur i Norge i de siste årene. Man kan si at det viktigste innen en slik kultur virker å være å karre til seg så mye som mulig uten å vurdere hvorvidt dette er fortjent eller anstendig.

Samtidig viser en undersøkelse utført for Skattebetalerforeningen at 43 % av de spurte syntes det var greit å betale svart for mindre oppdrag, og 41 % vedgikk å ha kjøpt svarte tjenester (Aftenposten 16.8.2009). Hvis det er noe sannhet i tallene viser dette en relativt høy toleranse for slik kriminalitet. Toleranse kombinert med svak håndheving og en sterk kulturell vektlegging av målet om rikdom på bekostning av normene om hvordan man oppnår dem, kan påvirke tilbøyeligheten til å begå kriminalitet. I så fall kan NUF-selskaper være et enkelt og effektivt verktøy dersom man ønsker å begå økonomisk kriminalitet.

### **Avslutning**

Subsidiebedragerier er en kriminalitetsform det har vært mye blest om de senere årene. Norge har en stor offentlig økonomi, og det blir overført store summer fra det offentlige til blant andre aktører innen transport, landbruk og distriktpolitiske programmer. I tilfellet OVDS skjedde bedrageriene gjennom rammeforhandlinger mellom rederiet og Statens veivesen om vilkårene for drift av ferjesamband. Bakgrunnen for støtten av ferjesambandene var den distriktpolitiske målsettingen om at så store deler av landet som mulig skal være befolket. Støtte av samferdsel i distriktene er et av virkemidlene for å oppnå dette. Bedrageriene foregikk over lang tid, og mange visste om dem. Hvordan kunne de pågå uten at noen reagerte? Bedrageriene ble etter hvert rutine og med rutinepreget tenkte man mindre over at det var kriminalitet. Sosialiseringen i organisasjonen og en uklar oppgang av hva som var akseptable forretningsmetoder bidro også til at lovbruddene kunne foregå så lenge. I den etterfølgende rettssaken så man også en stor grad av ansvarsfraskrivelse.

Veksten i antallet norskregistrerte utenlandske foretak (NUF) de siste årene sees på med bekymring av norske myndigheter. Selskapsformen er helt lovlig, men kontrollaktører bekymrer seg over det de mener er et misforhold mellom plikter og

rettigheter. NUF er rettighetsmessig sidestilt med norske aksjeselskaper (AS), men har blant annet svært lavt krav til aksjekapital, ingen revisjonsplikt dersom omsetningen er under fem millioner, samt at det gir mulighet for å skjule reelle eierforhold gjennom utenlandsk selskapsregistrering. Dette misforholdet mener kontrollmyndighetene legger til rette for lovbrudd som skatteunndragelser og annen økonomisk kriminalitet. Det skal imidlertid sies at det ikke er noen nye kriminalitetsformer som har fulgt i kjølvannet av NUF-selskapene, endringene har skjedd i lovgivningen, og dermed endret forutsetningene for kontroll.

Veksten i bruken av selskapsformen kan sees som et resultat av globalisering og internasjonalisering. En del av EØS-samarbeidet Norge er med i innebærer avgivelse av rettssuverenitet fra nasjonalstaten til overnasjonale domstoler. Denne avkallelsen er frivillig og ønsket, selv om det kan føre med seg ulemper som økede kriminalitetsproblemer. Når en overstatlig domstol i Luxemburg påvirker hvilken selskapsform små lokale foretak velger, og dette igjen påvirker de lokale skattemyndigheters og politis forutsetninger for kontroll kan vi konstatere at Giddens er inne på noe når han sier om globalisering at "intensivering[en] av verdensomspennende sosiale relasjoner forbinder steder langt fra hverandre slik at hendelser ett sted formes av begivenheter langt unna".

### **Litteraturliste:**

Aftenposten – *Lever høyt på svarte inntekter*, 16.8.2009

Avisa Nordland – *Funnet død på hytta*, 27.6.2005

Dagsavisen – *Lovløse tilstander i utelivet*. 7.3.2007

Dn.no – *Utsatt for korrupsjon* 28.11.2006

<http://www.dn.no/forsiden/naringsliv/article938828.ece> [lesedato 07.11.09]

Fremover – *Utrolig glad* 27.11.2002

Johansen, Per Ole (1991): *Bare en faktura*. I: *Studier i økonomisk kriminalitet*, Per Ole Johansen (red.) KS-serien 1-91. Oslo: Institutt for kriminologi og strafferett.

Kommunal- og regionaldepartementet (2004): *NOU 2004: 2 Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktspolitiske mål*. Oslo

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/NOUer/2004/NOU-2004-2/7/3/3.html?id=383766> [lesedato 31.7.2008]

Loader, Ian og Richard Sparks (2002) – *Contemporary landscapes of crime, order and control: Governance, risk and globalization*. I *The Oxford handbook of*

criminology – third edition, ed. Mike Maguire, Rod Morgan og Robert Reiner. Oxford University Press, Oxford/New York.

Nationen – ”*Diskriminerende beskatning*” 26.8.2009

NHO - Høringsuttalelse i forbindelse med vurdering av revisjonsplikten for norskregistrerte utenlandske foretak (NUF)

<http://www.regjeringen.no/nn/dep/fin/Dokument/Hoyringar/Hoyringsdokument/2005/horing-vurdering-av-revisjonsplikten-for/4.html?id=97963> [lesedato 07.11.09]

Finansdepartementet (2009): *NOU 2009: 4): Tiltak mot skatteunndragelser*. Oslo.

Opdal, Erling (2004): *Norskregistrert utenlandsk foretak (NUF)*. Justorget.no.

<http://www.justorget.no/article.asp?Key=1&FagKey=21&ArtKey=306> [lesedato 12.2.2008]

PriceWaterHouseCoopers (2007): *Economic Crime: People, Culture & Controls – The 4<sup>th</sup> biennal Global Economic Survey – Norge*.

Rapport om samarbeidet mellom Økokrim, Oslo Børs og Kredittilsynet.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/aktuelt/nyheter/2007/rapport-om-samarbeidet-mellom-oslo-bors-.html?id=475382> [lesedato 07.11.2009]

Salten tingrett – Dom i sak 03-1130 M, og sak 04-701 M, 06.08.2004.

Simpson, Sally S. (2002): *Corporate Crime, Law and Social Control*, Cambridge: Cambridge University Press

*Skattedirektoratet* (2005): Høringsnotat om vurdering av revisjonsplikten for norskregistrerte utenlandske foretak (NUF).

[http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fin/hdk/2005/0017/ddd/pdfv/264293-skd\\_horingsnotat\\_nuf.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fin/hdk/2005/0017/ddd/pdfv/264293-skd_horingsnotat_nuf.pdf) [lesedato 21.02.2008]

Sykes, Gresham og David Matza (1957): *Techniques of neutralizations: A theory of delinquency*. American Sociological Review, 22: 664-670.

Statistikkbanken – *Tabell: 03219: Foretak unntatt offentlig forvaltning, etter næring, organisasjonsform og antall sysselsatte*

([http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default\\_FR.asp?PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selecttable/hovedtabellHjem.asp&KortnavnWeb=foretak](http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default_FR.asp?PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selecttable/hovedtabellHjem.asp&KortnavnWeb=foretak)) [lesedato 11.11.2009]

Vaughan, Diane (1983): *Controlling unlawful organizational behaviour – Social structure and corporate misconduct*. Chicago: The University of Chicago Press.

Økokrim (2008): *Tendrapport – Økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet 2008-2009* Oslo: Økokrim

Økokrim (2007): *Tendrapport – Økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet 2007*: Oslo: Økokrim

Økokrim (2006): Høringsuttalelse – Vurdering av revisjonsplikten for norskregistrerte utenlandske foretak (NUF).

[http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fin/hdk/2005/0017/ddd/pdfv/274040-okokrim\\_nuf.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fin/hdk/2005/0017/ddd/pdfv/274040-okokrim_nuf.pdf) [lesedato 21.02.2008]

Aas, Katja Franko (2007): *Globalization & Crime*. London: Sage Publications



#### **4. A BUSINESS IN ITS OWN RIGHT**

Organized crime may be linked to legitimate business, or look like legitimate business, in success as well as failure. Adaptability and knowing the customers give success, in both worlds. Big egos - loving attention and wanting to expand just to “be the biggest” meet their downfall, in illegitimate as well as legitimate business. But there will never be a general answer, just some tentative ones related to time, place and culture, and this will be our discussion. Norwegian society has no tradition for long-term extortion, “protection” style. Some journalists write about a Norwegian “mafia”, but that’s very misleading. Organized crime has no links to big-time politics. Organised criminals have no authority or honour in local society, except among other criminals, at best. (Johansen 1996, Johansen 2008.)

Corruption is the modus operandi of *legitimate* business. Organized crime is a *kind* of business, although peculiar, odd, unstable, fluid and different from most legitimate businesses. Murder is very atypical for organized criminals in Norway, compared to the international perspective. In Norway we mostly kill each other when we are jealous, drunk or temporarily insane. Our history is not organized crime-free though, but the first generation of criminologists could not see the wood for the trees. Organized crimes were primarily alcohol related in those founding years and probably so familiar to the scholars that they did not see the criminal aspects. “Today, organized crime is primarily associated with the provision of illegal goods and services,” Klaus Von Lampe points out in *Organized crime in Europe* (von Lampe, 2005: 406). That goes for Norway too, although we are much bigger on illegal alcohol than the rest of Europe. Organized theft and fencing is a criminal tradition that goes far back in our criminal history, too. One man`s meat is another man`s poison. Organized criminals have stolen from legitimate business and resold to other businessmen, who did not ask questions.

Our discussion about organized crime *as a kind* of business will be based on three aspects: *The grey zone* which is illegitimate alcohol trade with links to legitimate business, and “brokers” who combine legitimate and illegitimate business. *The lookalike* can be alcohol smugglers without legitimate cover, who may work pretty

businesslike anyway. Cannabis plantations in the countryside and small town Norway, with ethnic Vietnamese as investors, organisers and gardeners, are the other example. *The world apart* which is burglars from Eastern Europe who steal cars or steal from cars, trailers, stores, shops and private homes in Norway. They have no relations to legitimate Norwegian businessmen, except stealing from them, while their relations to businessmen back home are closely cooperative.

### **The Grey Zone**

“The love story” between Norwegian alcohol smugglers and legitimate businessmen is an old and sweet one. The Prohibition was their honeymoon. The illegitimate alcohol market has several submarkets and entrepreneurs with different socio-economic backgrounds and modus operandi. The market is an *alternative economy* for professional smugglers who have been in business for a long time. Smuggling is their only or most important income. They see themselves as smugglers. Illegal alcohol is a *criminal economy* for criminal generalists who go where the profit is the highest and the risk lowest, at any one time. Threats, violence, cross cutting, thefts and grassing have made them unpopular among professional smugglers and company smugglers, who try to keep certain standards. Illegal alcohol as a *supplementary economy*, run by company smugglers has been the most successful over the years. Legitimate companies are useful covers, due to “legal” transport documents, and company vans, trailers and ships, which are transporting both legitimate and illegitimate cargos. Legitimate businessmen have factories, huge garages and industrial fields where it is safe to unload. Their national and international networks are rather unique, and their methods for laundering criminal profit quite discreet. (Johansen 2005) “Gunnar” – *the* veteran, explains:

“Customs officers have everything on computer. What` s going to work is an old, legal company, which has been in the business for many years. The first ten legal containers go in, and than the eleventh with illegal alcohol. Respectable companies with legal imports which the customs take no notice of.”

The greatest success stories of smuggling involve legitimate businessmen. “Einar” knows; he is a veteran too. “There are two in the Oslo area who I know about

today. They are very low profile and as big in smuggling as in legitimate business.” Alcohol as such is a legitimate product, and business is business, as “Christian” sees it:

“Just the same actually, it` s about a normal product, alcohol. A risk, yes, but one kind of product is just like another. We have importers, wholesalers and so on down the line; people with a discreet lifestyle. Duty and tax evasion; that` s all that we are doing.”

Laundering just “small” amounts of “black” money each time, in a legitimate company over several years, gives big “white” money in the long run. “Easy road,” relates “Per” who owns a big company and was in legitimate business for many years before he combined legitimate business and smuggling. The taxman` s eyes are on “white” income which is under-taxed he explains, not on “black” money which is invested in legitimate business, to be laundered and voluntarily taxed. “Per” belongs to a milieu, which is well informed about the capacity of the tax authorities, and his life is just like the story he tells.

The *two* sources of income, the legitimate and illegitimate, explain why company smugglers succeed. The legitimate incomes make it easier, unlike the professional smugglers, to cut illegal prices for competitive reasons or to switch to markets that are less profitable but safer, like contraband - wine, beer or cigarettes, for example. (Johansen 2007) Anti smuggling campaigns are not an annual police priority, but they are a hard lesson for everyone in the business when there is one. Smugglers with legitimate incomes in “reserve” can wait and see. They know that time will be on their side. No crusade lasts forever, not even for very long. Other smugglers run big risks, when they are in desperate need of money, there and then. R.T. Naylor asks whether the initiative in bringing organised criminals into legitimate businesses necessarily comes from the criminals. The main problem *today* may not be criminals taking over and subverting legal business so much as legal business using criminal methods. (Naylor 2002) He is probably right, although legitimate businessmen in co-operation with career criminals to make money by smuggling alcohol is an alliance that has been known in Norway since the First World War.

The semi - criminal “brokers” are few compared to other Norwegian organized criminals or criminal brokers in other countries. About 30 - 40 are active full time at present, most of them in the capital. The funeral of a high-profile organized criminal in February 2001 was the first message in the open about that new niche, grey zone style. Veterans in organized crime, Hells Angels, semi criminal brokers, and some well-known businessmen from the legitimate finance world; stockbrokers and others, were among the mourners. The semi criminal brokers have been on “both sides of the table” from the early 2000’s, providing both legitimate and illegitimate services. They tell the needy how and where to borrow money, “grey” or “black”. Debtors who do not pay one time are their “responsibility”. The extra “interest” the debtors have to pay, called “interest of punishment”, is sky high, increasing from day to day. It is nothing less than blackmail actually, sanctioned by threats and violence. The blackmailing seems to be a part of that money game from the beginning. The “brokers” know exactly what they are doing when they are recruiting clients with a weak solvency. The brokers own investments are pragmatic; stocks and real estate on behalf of their legitimate companies one day, drugs, alcohol or stolen commodities the next. Their companies may be in art, used cars, car rental, data, service, sun studios, training studios, street vendors, marketing, construction, sports equipment, mail orders, small shops of many kinds, and a bunch of one man firms with uncertain activities. None are big. None are subcontracting for big industry, like the oil sector for example, which is the dominating economy in Norway. But their legitimate companies are practical for more reasons. When the taxman asks they can provide an answer. The more companies they own the better, if they want to transfer loss and profit and cover criminal money. If times get bad they have the right to social security. Committing *economic* crimes, like criminal bankruptcy or fraud for example, is another modus. More of the brokers were active criminals for years before they saw the big money in the new niche, and went for it. The post modernists are from everywhere and nowhere, and see no moral difference between illegal and legal business, whatsoever. They are all hyperactive, combining legitimate business, economic crime and organized crime. They manipulate money and persons. They are familiar with banks and the Internet. They steal, fence, bribe, threaten, fight and keep guns and use them. They are both

archaic and modern. They combine charm and vulgarity. Their self-confidence and pragmatism are striking. "Something to do with finance," a successful "broker" used to answer when his mistress asked how he made that much money. Mark Haller has made some rather interesting observations about the relations between gangsters and legitimate professions and activities in Chicago in the 1920s:

"Of central importance was the cynical – but not necessarily unrealistic – view that society operated through a process of deals, friendships and mutual favors. Hence the man to be admired was the smart operator or dealer who handled himself well in such a world. Because there was seen to be little difference between a legal and an illegal business, there was a generally tolerant attitude that no one should interfere in the other guy's racket so long as it did not interfere with one's own. This general outlook was, of course widely shared, in whole or in part, by other groups within American society so that there was no clear boundary between the social world of the smart operator and the wider society." (Haller 1971 - 1972: 215.)

So long ago and so far away – but something familiar just the same. The Norwegian "brokers" have big plans for the future, although that future depends more on the response of legitimate business than the ambitions of the "brokers" themselves.

### **Look alike**

Organized crime with no links to legitimate companies may be as *a kind of* business depending on the type of entrepreneurship, trends in the market, the response of the customer and the eagerness of the police. Import, distribution and sale of illegal alcohol may have several similarities with legitimate business, even without being integrated into a legitimate infrastructure. Logistics, storage, quality, competitive prices and good relations to investors, partners, suppliers, wholesalers, salesmen and customers are as important for smugglers as for legitimate businessmen. A customer does not sue a smuggler or a salesman, but they may tell the police if they get upset for some reason, and the smugglers and salesmen know they might. Smugglers and salesmen are used to working rather businesslike in calm periods, and see themselves as businessmen. The customers tell them what

they want. The salesman calls when it is time. New booze is introduced to costumers who love exotic bottles from abroad. Importers and salesmen have their seasons just as legitimate businessmen have theirs, like Christmas, New Year's Eve, Midsummer Night, summer holidays or festivals. The Winter Olympic Games in Lillehammer in 1994 was a boom for business, legitimate as well as illegitimate. Big medals were won and some big money was made that February. But what about the consequences for the business and the market when criminals are stealing alcohol at gun point? Violence and theft are bad for business. The customers do not get what they have asked for. Wholesalers who have got alcohol by credit face trouble with the creditors. Partners start suspecting each other; who is in alliance with the enemy? Such consequences may seem peculiar for an illegitimate market since the victims can not engage the legal system, but legitimate businessmen are victimised too, by burglars or insiders who are in league with criminal networks.

The amount and intensity of police - and customs control makes a huge difference too. Offensive investigation, by competent investigators, infiltrators and informers - when the police have political backing and extra resources - is very disruptive for the market. Isolation in custody may be very traumatic for entrepreneurs who have worked in peace for years, and never been to a police station or courtroom before. "The headlines in the local newspaper were the worst part of it," tells a wholesaler about the custody. He is a respectable member of several clubs in his local community. Smugglers take a break, or go undercover themselves almost like a resistance movement. Those who are caught start accusing each other. The customers do not meet the salesmen any more. They are told, in a rather conspiratorial way, where to park theirs cars with the key on the left front wheel and money in the glove box, instead. Then they have to wait while the car is loaded by some unknown people in an unknown garage or factory, and driven back to them in an hour or so. Some customers find it exiting. More of them shy away. "It really scared me off," one of them comments.

The 50 cannabis plantations that were seized by the Norwegian police in 2007-2008, were both peculiar and "lookalikes", seen from a business point of view. The investors, organizers, instructors and gardeners, except an assistant from Eastern

Europe, were Vietnamese. Some investors had been in Norway for years, and knew their way around. Some may have been English - Vietnamese. Instructors came from England anyway, to develop the plantations and teach the gardeners about the cultivation. Daily work was left to some underpaid, illegal Vietnamese immigrants. Some were consciously recruited from abroad, while most of them seem to have been drifters, picked up randomly:

"He is from Vietnam and left his home in the hope of getting paid employment in Europe. The accused was residing illegally in Norway (...) He has been exploited by people behind the scenes, who have picked out people in difficulties." 2)

"The accused was vulnerable; he was residing in the country illegally and did not have a social network here. He was searching for a better life in Europe. The court is in no doubt that he has been exploited by ruthless people behind the scenes, who have handpicked people who can be isolated in a house for several months without anyone missing them. 3)

"The accused is a 45 year old Vietnamese citizen residing illegally in Norway. He has not been in trouble here previously. Moreover, nothing is known of his earlier history (...) he seems to have been almost lured into this activity." 4)

The plantations were indoors due to the cold climate, although the instructors may have thought it safer that way too. The instructors brought seeds, soil, fertilizer, ovens, special tools and lamps etc and connected the electrical equipment to the main electrical system illegally, to save money.

"The house had a main floor and a basement. All the windows were taped shut with tin foil, except for the kitchen where the accused lived. The main floor comprised a corridor, bathroom, kitchen, living room and one spare room. There were plants in the living room and the spare room. In the bathroom there were sacks of earth, plastic buckets and pots in storage and there were also sacks of earth in the corridor. The fuse box was in the kitchen. In the room next door to the kitchen there was a hole in the wall where an extra fuse box had been put up on the other side from the ordinary fuse box. Electricity to this extra fuse box was taken from the main switch and diverted before it reached the house's main electricity meter. An exceptional amount of electricity was used and so a fan had

to be erected in front of the fuse box to cool it and prevent overheating. (...) In the basement one room was used for storage and rubbish, while in the room with the hot water boiler fertilizer was stored, as well as buckets for watering. The rest of the rooms in the basement were used for cultivation. Lighting systems and cables were to be found running throughout the house and large-scale ventilation and fan systems had been installed.” 5)

The gardeners learned about watering, heating, lighting, fertilizing and harvesting, and were told to keep the doors locked and the windows covered.

“The accused was told not to let anyone enter the house and to throw the telephone into the toilet if anyone tried to get into the house. It was not hard to ask these employees, and they did not ask many questions themselves either.” 6)

“He was grateful that H... gave him work, food and a roof over his head and looked upon him as a benefactor. He was just so grateful for help that he didn't ask any questions (...) In court he said that it was all the same to him what he did, even if it was illegal, as long as he had food and somewhere to live.” 7)

Gardeners who confessed made the job easier for the police and the court, and got a more lenient sentence. Those who tried to bluff and told the judge they had cultivated “medical herbs” had to do full time. But confessing or bluffing; the marihuana was of excellent quality. The share of marihuana in the market compared to hash was very low before the plantations, about 2 - 3 % of the seizures. When the Vietnamese started selling, marihuana increased to 20-30 % of the market. The Norwegian customers had to pay more for the Vietnamese marihuana than hash from foreign countries and they gladly did so, due to the quality of that marihuana. The Vietnamese gardeners knew their business, like legitimate Norwegian gardeners knew theirs. It took a least 100 000 to 150 000 Norwegian kr. to start a plantation, (10 000 to 15 000 Euro). That's quite a lot of money even for many Norwegians and an impossible fortune for a foreigner. Someone much better off had to invest. The teams were hierarchical. The employers visited the plantations just a few times, if at all. The foremen showed up for inspection when it was time for it. The gardeners lived at the plantations, isolated for months. It must have been very lonely. The money they were

promised, but never got, was very small compared to Norwegian standards. None of them knew Norwegian standards anyway, and to whom should they have complained if they had known? As foreign aliens they would have been deported even if they had helped the police. As such they were perfect for such a boring and unnoticed existence. They were hard up, and had to keep a very low profile anyway. Being indoors most of the time, month after month, on the alert to avoid arrest and deportation was just the same, sad life like thousands of other illegal immigrants. There are probably somewhere between 18 000 and 30 000 of them in Norway at the present time.

The work conditions of the gardeners were both different from and similar to agricultural workers and other employees in Norway. Ethnic Norwegians know their rights. Trade unions and legal advisers may help them, in any case. Journalists will surely write some articles and name the dirty business. The work conditions for many immigrants are harder, whether legal or illegal immigrants. An increasing number of ethnic Norwegian companies in industry, construction, hotels, restaurants, cleaning, agriculture and gardening etc. - and some legitimate companies owned by immigrants who have got Norwegian citizenship - have few limits when it comes to exploiting immigrants. They cynically see they may do so, and no one will tell. The Vietnamese plantation owners did not pay taxes. There was no way for them to do so. A certain number of legitimate Norwegian companies, farmers and gardeners do not pay taxes either, or at least not all they are supposed to pay. Unlike the Vietnamese they may have paid, but they do not feel obliged to do it. Tax evasion is a tradition in the Norwegian countryside. The locals hate state taxes as much as they love state subsidies.

The Vietnamese design was smart in *the beginning*. There was some chatting among the Vietnamese about the big money in marijuana, but they kept that secret to themselves. Their milieu was introverted and closed. The police had no idea about the new niche, no informers among the Vietnamese and probably not much money to tap the cell phones and get the conversations translated either, if they had wanted to do so. But an ethnic network is a two edged sword. The fitters were not as professional as the gardeners. The electricity fuse box overheated. A plantation took fire. The police were called and recognized the peculiar smell of

cannabis. The gardener ran away, but was caught. The rest is court history. The plantation on fire made headlines. The locals started to talk. What about the Vietnamese in our neighbourhood, who always stay indoors, keep their windows dark and only open up when an unknown car stops at the front door late at night? The sheriffs got many calls from curious neighbours, and the courts a certain overload in the time to come. Very few *marihuana* smokers have been caught since then. The Vietnamese who sell cigarettes on the streets of Berlin have a competitive advantage because of their distinct appearance. "They could be easily recognised as cigarette dealers and a Vietnamese standing by a subway station with a plastic bag or a pack of cigarettes quickly became something of a trademark for the sale of contraband cigarettes." (von Lampe 2005: 220) Not exactly how it turned out for the Vietnamese in Norway, we may say.

### **Worlds apart**

Organised theft and fencing used to be an almost ethnic Norwegian niche, up to the 1990s. That monopoly is history now. Gangs from Eastern Europe have been very active and daring since the early 2000s. Their logistics are well planned at best, moving from one part of Norway to another overnight to catch a target, followed by an immediate departure back home to Albania, Lithuania, Romania or Poland with the stolen goods. A depot for stolen goods in Norway could be disastrous if the police catch them. They have to answer for more than one crime, then. The transport is a specialized function in its own right.

The stealing is the only living for many of them. Some work for someone more seasoned, to be supervised or to pay a debt. Petty thieves' stealing is more improvised, when they are in Norway for other reasons. Stealing old clothes, movables, and everyday commodities second hand style looks peculiar from a Norwegian point of view. The second hand market in Norway is tiny. The Eastern Europeans might have visited a waste disposal site or a jumble sale instead and got those goods for free or very cheap. Other gangs specialize in more valuable goods like expensive electronics, cars, outboard motors, cell phones, digital cameras, laptops, cosmetics, expensive clothes, jewellery or just money and credit cards. These gangs of professional thieves have been in Norway several times, just to steal. They are specialists in crime, and proud of it. Crime is work, and they are

“hard working.” Drug addicts and drunkards are overrepresented among Norwegian burglars and thieves. The Eastern Europeans are very straight and sober, in that sense. They know exactly what they want when entering Norway, *where* to go, *what* to steal and *how* to leave. Their cars have hidden compartments for advanced burglary tools, GPS prepared addresses and “shipping” lists from fences and businessmen back home.

A Lithuanian team who came to Norway in 2007 with specially constructed tools and equipment to steal CD players, radios, cell phones, GPS equipments and airbags from (just) Mercedes, BMW and Audi, did more than 41 successful jobs in a row. Criminal professionalism like that is far beyond “the run of the mill car thefts that we are used to in this country.” 8) Two brothers from Poland did 85 burglaries in a row in 2007. “The residential areas they targeted had been chosen ahead of time and just a few makes of car had been picked out for the break-ins. 9) They were in debt and *had* to steal, at least they said so, but they were a part of the market anyway, and had to do the time, while the fence got away with it. A 24 old burglar from Albania was caught in March 2008 after more than 70 “jobs” in a short period. He belonged to a team who did home “visits” by night, to steal PCs, money, jewellery, digital cameras, cell phones, play stations, clothes etc.

“This was a special kind of activity in that the burglaries took place at night in houses where the occupants were sleeping. It is also characterised by the fact that there are several break-ins every night in a limited geographical area (...) In most cases, a particular method of break-in was used; this in itself makes it stand apart. Two or three holes have been drilled into the window frame, and then a steel wire inserted in order to open the handle on the window. According to investigators, this is a technique which is not often used as it requires precision and coordination and is therefore not used by those who are intoxicated.” 10)

And sober he was when the police dog went after him; he just turned around to meet the dog in a counterattack. “This is very unusual behaviour.” 11)

An Albanian network, which had its high season in 2005, specialized in one-armed bandits. They were very mobile, and visited several parts of the country late at night with sledgehammers and wrecking bars, to rob shopping centres they had

cased before hand. "They used a hire car, using a fictitious name or the name of another person." 12) The teams had different participants at different times, depending on place, availability and competence, but they belonged to the same network. One of them had just one job; changing coins for notes.

A gang from Romania, who did at least 25 spectacular jobs in 2006 and 2007, specialized in breaking through thick walls and roofs to steal valuable goods from Norwegian building materials stores, electrical appliances superstores and electrical goods shops. There were seven of them altogether, with different "jobs". One of them was guarding, waiting outside with the burglary tools, while two specialists were breaking through.

"The point being that if those who were cutting and breaking in had to run to get away in a hurry, the group would not lose their tools and the tools were vitally important to be able to continue with the round of break-ins." (13)

Transport, fencing and money transfers were other specialized functions.

"It was all about crime which specifically targeted electrical and building supplies/tools, all of which could be easily disposed of. They have displayed considerable mobility and spread their activities over large parts of Norway. Their logistics are good and the goods are secured ... They have established a good system for transferring money and communication via mobile telephones, partly in the names of fictitious persons, ensures anonymity." 14)

The gangs from Eastern Europe have very few contacts with ethnic Norwegian criminals, if any at all. The sale of drugs and illegal alcohol takes certain local contacts. A Russian heavy goods vehicle that showed up with contraband alcohol in 2000 had to leave *with* the alcohol. No one trusted them. Stationary organized crime, like red light districts and illegal distilleries on a factory scale are even harder in a country where it is almost impossible to pay the local sheriff for "protection." Missing links to Norwegian criminal networks may give a certain protection, though. Most Norwegian criminals have few limits when it comes to becoming an informer, if they are in trouble with the law. Addicts lack nerves to do the time. Cynics think business; informing will buy goodwill. The local fence is a classic risk, sacrificing petty thieves to get off the hook himself. Driving the

stolen goods straight away to Albania, Lithuania, Romania or Poland to sell them there, is much safer. The Eastern gangs are a world apart compared to the *Norwegian* grey zone. They have no Norwegian businessmen as customers, while melting into a huge grey zone of their own when they are safely back home.

### **A business in its own right, but not business as usual**

Organized criminal activities are not “simply vice crimes; and they are not a deeper criminal conspiracy.” Dwight C Smith wrote this in the late 1970s. That’s a long time ago, but he is still interesting to read:

“They represent, in virtually every instance, an extension of a legitimate market spectrum into areas normally proscribed. Their separate strengths derive from the same fundamental considerations that govern entrepreneurship in the legitimate marketplace: a necessity to maintain and extend one`s share of the market.”  
(Smith 1978:164)

Middle range hypothesis and typologies are what we need for studying organised crime in the Nordic countries at the present time. The “grey zone” and the “lookalike” have certain similarities with legitimate businesses. Even “the worlds apart” may have, in Albania, Lithuania, Romania or Poland. We have named our article “a kind of business” and “not business as usual” because our examples are more different from, than similar to legitimate businesses. Conspiracy due to the risk of arrest and seizure are obvious. Organisational designs and the time horizons are different from legitimate businesses that are relevant for comparison. The legitimate distribution and sale of wine and spirits in Norway has been the turf of a semi state monopoly since the 1920s, with a well known logo, main office, warehouses, distilleries - and 200 licenses stores around the country at the present time. Directors, employees, suppliers and distillers are well known, if we want to know. The selection of goods, the prices, the accounts, the addresses and the opening hours are all in the open. The illegal market is fluid, mysterious, decentralised, on and off and very incalculable compared to the legitimate alcohol market. The nervousness and the restlessness of those who are involved in import and distribution of illegitimate alcohol are striking. The calm and the openness of

the representatives and employees of the legitimate alcohol trade are inspiring confidence in a way that is very difficult for the illegitimates to match.

Markets, gardens and farms are very stable economic activities, even over generations, and not just for a year or so like the marihuana plantations. The owners and the employees know both growing and electricity. Their activities are well known in local society, and so they have to be – if they want to make a living. The demand for stolen cars in Norway is tiny. Used car dealers have a mixed reputation for overpricing old cars, but not for selling relatively new models that belong to someone else. Companies that are selling new cars are linked to huge international corporations. Some of them have an economic crime agenda of their own, concerning service not least, but that's another story as far as the Eastern European car thieves are concerned.

### **Networks, markets and history**

Michael Levy, like most other scholars in the field, is critical of organized crime as a scientific term, although he sees it may have become so culturally and legally embedded that it cannot be eliminated. “Like the psychiatrist `s Rorschach blot, its attraction as well as its weakness is that one can read almost anything into it ...” (Levy 2002: 887.) Let`s make our “Rorschach” then, by discussing organised crime as networks and illegitimate markets, in a historical perspective.

#### *The network perspective:*

The illegitimate import, distribution and sale of alcohol in Norway are fluid and network based. Know how and contacts represent the stability. Projects and alliances are almost ever changing compared to the legitimate alcohol business. The semi criminal “brokers” belong to a certain milieu. They talk to each other and make deals in a tempo that is stunning, but they are all on their own. No one works for some one else – finance house style. The marihuana gardeners were recruited from closed ethnic milieus, but the 50 plantations and the (at least 120) gardeners did not belong to or work for a single boss or a pool of investors. Clusters and independent projects seem to have been the design. The Eastern Europeans each have a gang and ethnic network for themselves. Most of them have not heard about each other, across ethnic and national lines. Their networks

go back home to corrupt customs - officers, policemen, fences, businessmen and customers, in their respective homelands. The contraband alcohol, the stolen goods and the marihuana have been distributed by teams linked to different regional and international networks. Illegitimate goods, stolen goods, criminal specialists and gardeners have crossed the borders. The “brokers” have worked locally and regionally. None have been just local.

*The market perspective:*

The demand for illegitimate alcohol is triggered by high taxation, restricted availability, rationing and strikes in certain periods - and few moral barriers for buying illegitimate goods. Illegal alcohol has traditionally been “the crime without victims”. Other criminals have been seen as much worse. The 96 % alcohol, which was much in demand in the 1990s and imported in industrial quantities, lost indeed its nimbus and attractiveness after being mixed with methanol in 2002, but not illegitimate alcohol as such. Hashish and marihuana have always been forbidden in Norway, but the demand has been increasing. It is still a small market, but promising. The smokers are more spread across class and culture than in the founding days of the hippies. Even bikers enjoy a joint. The demand for stolen goods in Eastern Europe seems endless. Norway is a rich country, open and with a high degree of trust. “Big Brother” in police uniform is not that big. The prisons are nice places to stay for a while, relatively speaking. The illegitimate markets are served by professionals, part timers, seasonal workers, amateurs, persons who are in charge, men who work for themselves, partners who work in teams, and underpaid day workers who work for someone else. Division of labour and class differences are as typical for illegitimate business as the legitimate. (Ruggiero 1996.) Who are the organized criminals, then? Who cares as long as they contribute, and the market works.

*The historical perspective:*

Adjustable illegitimate alcohol markets, all the way back to the Prohibition, make up an important chapter in Norwegian crime history. The police and the customs have won some fights, but not the war. Traditions, legends, subculture, networks and veterans may be self-fulfilling, but the tradition for illegitimate alcohol in

Norway has been more than just self-fulfilling. A never-ending string of taxes and restrictions has kept the demand alive and illegitimate alcohol a profitable business for more three generations. Moralistic politicians have made us into a nation of hypocrites. Very few tell openly what they think and even fewer about their illegitimate drinking, while condemning the condemners and drinking illegitimate booze in huge quantities, in closed circles, which know the art of discretion. The level of education is higher, than it used to be. Money will not stop you, if you really want to learn. Even criminals are more educated. Educated people have turned into crooks, as legitimate markets have been deregulated and left on their own. Globalization and modern logistics have paved the way for a bigger mobility of goods and people across borders and for much longer distances not least. The Eastern Europeans who came to Norway before the 1990s were mostly refugees or students The Vietnamese gardeners are another tale about globalization, wars and humanitarian crises. Organized crime in Norway has never been linked to big-time politic. There are no reasons to expect it to be “a threat against democracy” in the years to come either. Both Eastern and Norwegian gangs will keep on stealing, and probably even more than before. The future of the grey zone is the 1000-dollar question. If organized crime is going to change qualitatively in future, the grey zone will be the scene for such a change.

## **References**

- 1) The quotations about illegitimate alcohol are from interviews with Norwegian smugglers, done by Per Ole Johansen. See also Johansen 2005, 2007, and 2009.
- 2) Borgarting Lagmansrett. October 10. 2008. Saksnummer 08-119144 AST-BORG/02.
- 3) Drammen Tingrett. June 13. 2008. Saksnummer 08-081462 MED – DRAM.
- 4) Drammen Tingrett. August 11.2008. Saksnummer 08 – 098292. MED-DAM.
- 5) Drammen Tingrett. June 13.2008. Saksnummer 08-081462. MED-DRAM.
- 6) Drammen Tingrett. August 11. Saksnummer 08-09829. MED-DRAM.
- 7) Drammen Tingrett. June 13. 2008. Saksnummer 08-09829. MED-DRAM.
- 8) Stavanger Tingrett. Saksnummer 07-149278 MED-STAV.
- 9) Sandefjord Tingrett. June 20. 2008. Saksnummer 08-064166 MED-SAFO.

- 10) Asker og Bærum Tingrett. October 15. 2008. Saksnummer 08-091312.  
MED-AHER/1.
- 11) Ibid.
- 12) Frostating Lagmannsrett. November 3. 2006. Saksnummer 06- 070384  
AST- FROS
- 13) Tønsberg Tingrett. Januar 5. 2009. Saksnummer 08-09543 MED - TONS.  
Saksnummer 08-095694 MED TONS. Saksnummer 08- 9095707. MED  
TONS.
- 14) Ibid.

### **Litterature**

Haller, M. H. (1971-1972) Organized crime in urban Society: Chicago in the Twentieth Century. *Journal of Social History*. 5. 2 (1971/1972) Winter.

Johansen, P. O. (2005) Organized Crime, Norwegian Style. In: *The organized crime economy. Managing crime markets in Europe*. Petrus C. Van Duyne, Klaus von Lampe, Marten van Dijck and James L. Newell (eds). Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Johansen, P. O. (2007) The Come Back Boys of the illegal markets. In: *Crime business and crime money in Europe. The dirty linen of illicit enterprise*. Petrus C. van Duyne, Almir Maljevic, Marten van Dijck. Klaus von Lampe, Jackie Harvey (eds) Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Johansen, P.o. (2009) Organized crime Norwegian style - used to be.

In: *Organised Crime. Norms, markets, regulation and research*. K- Ingvaldsen and V. Sørli Lundgren (eds) Oslo: Unipub.

Lampe, von K. (2002) Organized crime in Europe.

In: *Handbook of Transnational Crime & Justice*. R Reichel (ed) London: Sage Publications.

Lampe, von Klaus (2005) Explaining the emergence of the cigarette black markets in German. In: *The organized crime economy*. Duyne et al 2005.

Levy, M. (2002) The organization of serious crime. In: *The Oxford Handbook of Criminology*. M. Maguire, R. Morgan and R. Reiner (eds) Oxford: Oxford University Press.

Naylor, R.T. (2002) *Wages of Crime. Black markets, Illegal Finance and the Underworld Economy*. Ithaca and London: Cornell University Press.

Ruggerio, V. (1996) *Organized crime and corporate crime in Europe. Offers that can't be refused*". Aldershot. Brookfield USA. Singapore. Sydney: Socio - legal studies series.

Smith, D. Jr. (1978) Organized crime and Entrepreneurship. *International Journal of Criminology and Penology* (1978) 6, 161-177.

## **5. ECONOMIC CRIME AND ECONOMIC CRISIS IN ICELAND: A MOMENT FOR REGULATORY REFORM**

### **ABSTRACT**

In the midst of a global economic recession the Icelandic economy is in crisis after a series of bank failures. As suspicions of economic criminality have mounted, investigations of numerous cases connected to the banking collapse have been launched. This paper examines the development of the Icelandic business environment and takes a look at recent trends in economic crimes in Iceland. In a short period in which Iceland entered the European Economic Area, great changes took place and power shifted from the political arena to the corporate and financial sector. The speed with which these developments took place, created unclear guidelines and left the regulatory agencies struggling, facilitating poor corporate culture. The paper analyses the role of different regulatory agencies and the function of the system as a whole. From the privatization of the banks in 2002, deregulation made it difficult for the regulatory agencies to sustain a firm supervision of the markets. Lack of co-operation between different authorities further hampered investigations and prosecutions of economic crimes. This paper concludes with proposals for crime preventative measures and improvements to the regulatory system in Iceland, taking a look at successful programs in other Scandinavian countries.

### **KEYWORDS**

Banking failure, Economic crime, corporate crime, deregulation, grey areas, reform

## **INTRODUCTION**

In 2008 the corporate capitalist world was hit with the worst recession since the great depression of the 1930's and the Icelandic economy was dealt one of the heaviest blows. The three banking empires Glitnir, Kaupthing and Landsbanki all collapsed, after a rollercoaster ride ending in disaster. They were taken over by the Icelandic government one by one, in a short succession from early October 2008, having been privatized only six years earlier (Developments in individual OECD countries: Iceland, 2008; Gumbel, 2008; Jännäri, 2009). The Icelandic nation was left in the rubble trying to come up with explanations for the cause of this calamity. Popularly fingers pointed at the owners and managers of the banks, the deregulation policy of the government that was in charge of the privatization of the banks and poor decision-making in the period leading up to the crisis. Suspicions of illegal activities surfaced and a special prosecutors office was established to investigate possible violations related to the banking collapse.

In a previous study by the author, the key factors of corporate crime risks in Iceland were identified on one hand as the rapid growth of the business environment, with anomic conditions or unclear guidelines as a consequence; and on the other hand a corrupt, profit oriented corporate culture. The findings of that study support Sutherlands (1983) theory which describes how pressure is imposed through the hierarchy of the organization and how definitions favourable to illegal behaviour are used by top management or co-workers to lead individuals on the path to law violations (Árnason, 2008).

The work on which this paper is based is funded by the Scandinavian Research Council for Criminology ([www.nsfk.org](http://www.nsfk.org)) as part of the Nordic economic crime project. The aim of the article is twofold: first, to describe the development of the Icelandic business environment and recent trends in economic crime, leading up to the banking crisis in Iceland. Second, to analyse the function and structure of the regulatory system with regard to economic crimes, in the purpose to assess opportunities for reform.

This paper is based on qualitative interviews with seven current and former employees of regulatory authorities in Iceland and the Economic Crime Division

of the National Commissioner of the Icelandic Police. The respondents were in charge of different regulatory tasks from conducting inspections on firms under supervision to investigating violations of firms. The interviews were recorded and analysed with the aim to find common threads. The paper presents matching views of the respondents in relation to some highlighted issues. Crime data from the Icelandic police database, statistical analysis from annual reports of regulatory agencies and other sources were analysed for this article.

The concept of the dark figure of crime is probably more relevant in the case of economic crimes than most other categories of crime. It is not really known how large a proportion of economic crimes are reported and it is quite possible that a vast number of crimes never come to the attention of the authorities. Therefore statistical data of economic crimes from police or regulatory agencies merely give an idea about the tasks of the authorities in a given period.

First, this paper will describe the development of the Icelandic business environment. Then it gives a brief profile of Icelandic corporate culture and after that, the role of three regulatory agencies and the prosecution of economic crimes will be outlined. Finally, the system failure and how this failure may be transformed from a disastrous calamity to a singular opportunity for reform of economic crime prevention will be discussed.

## **THE DEVELOPMENT OF THE ICELANDIC BUSINESS ENVIRONMENT**

Throughout most of the last century, the Icelandic Government ruled the financial system as owner of the banks. Industry and business was dependent on loans and the political parties ruled both the financial system and the business sector. Political connections and political patronage were decisive in granting access to funds and thus had the fate of businesses and social groups in their hands. The political parties were therefore backed by quite a few of the private companies and vice versa. The Icelandic economy was very political, business was characterized by restrictions and government interference, for example the policies on export and competition (Bjarnason, 2004; Gylfason, 2003; Jónsson, Kristinsson and Sveinsdóttir, 1992; Kjartansson, 2002, Wade, 2009).

In a short period great changes took place that led to a more open market economy and could easily be labelled a revolution. A few steppingstones during the 80's and 90's marked the coming of new times, but the biggest changes followed Iceland's entry into the European Economic Area in 1994 and are listed below (Einarsson, 2003a, 2003b; Gylfason, 2003; Hannibalsson et.al., 2000; Hauksson, 2003; Ministry of Industry and Business, 2004; Kjartansson, 2002; Sigfússon, 2000):

- Markets previously monopolized by government owned businesses were opened.
- Before 1990 trading in stock was rather rare but in the beginning of the 90's as the stock market was developing, the law of the jungle was the name of the game. Insider trading, which is today an illegal practice, was frequent and the exchange was more or less invisible. The EEA treaty stipulated free flow of funds so a stock market was formed in 1993 with the listing of companies on the Iceland Stock Exchange.
- Competition restrictions (the government setting the prices of most products) were lifted with the aim to increase competition on most markets. The Competition Authority was established in 1993 as a part of the EEA agreement.
- Restrictions were lifted off interstate commerce, not least on financial markets, which resulted in a surge of Icelandic businesses overseas.
- Government regulation of the financial markets was moved from the Central bank of Iceland in 1999 with the foundation of the Financial Supervisory Authority.
- The privatization of the banks was a milestone in the liberalization of the financial market which opened the doors to the phenomenal growth of the financial sector.
- Iceland's entry into the EEA brought with it present approaches in regulation and important changes were made to the order of the courts in 1992 when the judiciary power and the executive power were separated.
- Giant steps have been taken to increase freedom in business and corporate management, but over the years new laws have been introduced and older

ones reviewed in order to keep up with the rapid growth of the business environment.

The government involvement in the matters of the private sector changed dramatically in a rather short period. Instead of most affairs being resolved by political decisions, it was now believed the most beneficial to leave business under professional leadership and the laws of the market, as independent as possible. The role of the state was to set the rules of the game, i.e. with economic administration, regulation and enforcement thereof. In that sense the role of government didn't really shrink in size, but changed in nature; it became more professional than political, with regulation rather than leadership (Kjartansson, 2002: 489). These changes in the economy and society shifted the balance of power from the government to the financial and corporate sector and the power system has been characterized by conflict. This conflict of interests in the interaction of government and the business sector can best be described as a love hate relationship. On one hand the privatization of the banks and the rapid growth of the financial sector was a welcome increase in the income of the state. On the other hand a new generation of rich entrepreneurs was taking over from the older, the political power was losing its control to the giant corporate power.

The most notorious example of this conflict was the prosecution of the Baugur Group, which was charged with breach of financial regulations on many counts. In the public debate political involvement was suspected. No expense was spared by the prosecution and huge amounts were spent by the defence. Most of the charges were dismissed but the defendants were handed suspended prison sentences in which no time was served (The Supreme Court of Iceland, 2006).

## **CORPORATE CULTURE IN ICELAND**

The case of Baugur Group is a good example of the tendency in business to make the most of the loopholes or the so called "grey areas". In a previous study by the author the results indicated that not only has the business environment a legal framework to consider, but is not to a lesser extent motivated by the rules and standards it sets itself. Commonly these rules or ethical guidelines tell you to go as far as you can to the limit of the "grey area" as you can get away with, in order to

achieve your goals (Árnason, 2008). This echoes the impression described by the former employees of the Financial Supervisory Authority in my interviews with them for this article. One of them described the tendency of the Icelandic business sector to look at the laws as hurdles and the sport is to find the ways past them. Or as Jännäri<sup>7</sup> (2009) describes it, “the banking community and the business community at large had a tendency to consider the letter rather than the spirit of the law as setting the boundaries for their actions. Here they were helped by a fair number of diligent legal advisors and international financial consultants. Complicated legal structures and webs of holding companies were established to circumvent many of the restrictions in banking and company law” [...] These [methods] to disguise true, effective connections is familiar from many countries and is a sign of poor corporate culture” (Jännäri, 2009: 16 and 31).

These methods of “creative compliance” are familiar from the case of Enron. In the Enron case the prosecutors took the strategy to focus on what was hoped to be simple points, charging only with specific instances of breach of law (McBarnet, 2006).

This description of corporate culture is consistent with Sutherlands (1983) claim, that in the business sector certain definitions of behaviour are isolated from the more widely known definitions in society. It gives us reason to believe that certain behaviour that is regarded by top management of organizations as favourable to corporate needs, is defined as the laws and rules by which employees act upon. In other words, creative compliance is a means to an end and becomes routine practice. In a previous study by the author participants coming from the oil industry described the conspiracy of the oil companies as a part of a culture they had no choice but to participate in. They spoke of being under pressure to do uncomfortable tasks, but said they got used to it rather quickly. Frequent meetings with the other oil companies became ‘a way of life’ (Árnason, 2008). One respondent from the regulatory agencies argued that the corporate culture or the morality within firms, may in fact make more of an impact than the laws or regulations that are in place.

---

<sup>7</sup> In March 2009 a report was published by Kaarlo Jännäri, an experienced Finnish banking expert hired by the Icelandic government to assess the regulatory framework and supervisory practices in Iceland.

This common mentality in the Icelandic corporate culture indicates that the boundaries by which socially accepted business behaviour is measured, may have been unclear in recent years. Participants of the previously mentioned study by the author maintained that a condition of uncertainty about rules of the game was induced in the wake of rapid structural changes in the Icelandic business environment, where old standards had to make way as the business sector developed new sets of ethics. What evolved was some sort of an anomic condition. The speed by which the business environment advanced left the legislators and the regulators behind (Árnason, 2008). The need for better regulation of business has become clear and the collapse of the banking system is a further evidence of that. How should the government set out to meet this need? Before trying to answer this question a short review of the three main regulatory agencies is in order.

## **ICELANDIC REGULATORY AGENCIES**

### **The Competition Authority**

The introduction of competition laws in 1993 was a significant step towards reducing the involvement of the state in business and increasing open competition. With a very brief adaptation period The Council for Pricing<sup>8</sup>, was transformed into The Competition Authority the same year. In 2000 the laws were further standardized to match the competition rules of the EEA (The Competition Authority, 2000). In 2005 a new proposal was put forth to change the competition laws, following much public discussion and increased concern over higher concentration in the market. One of the main reasons for increased public debate about issues regarding competition was the oil scandal which sent ripples through society.

In December 2001 the Icelandic Competition Authority (CA) carried out a dawn raid at the premises of the three companies engaged in importing, selling and distributing fuel oil and related products in Iceland. The Competition Authority brought away computer records and hard copies of various in-house

---

<sup>8</sup> The Council for Pricing was in charge of regulating markets in setting the pricing of products. Public administration of pricing was the norm before the competition laws were introduced (Ministry of Industry and Business, 2004). The institution was given three months to transform the operation from steering pricing to enforcing rules against price fixing (Árnason, 2006).

documents, which upon investigation revealed the existence of a cartel involving all oil and petrol products offered by the companies as well as extensive market sharing arrangements and collusive tendering practices. When the Competition Authority made its findings public in October 2004 it became clear that the oil companies had for nearly 9 years engaged in the cartel activity (The Competition Authority, 2004). The CA report describes frequent and organized meetings between the CEOs of the oil companies as well as other employees, where decisions were made about the illegal activity. The report presents evidence, including e-mails, that indicates numerous incidents of price fixing activity. Some of the e-mails revealed attempts to cover up the violations, where contacts were instructed to delete messages. The oil companies announced that they would file suit before the regular courts and seek annulment of CAC's ruling (The Competition Authority, 2004). The appeal has still not been decided in the courts.

It was perhaps with the oil scandal and the ensuing publicity that the general public in Iceland became aware of the damage that corporations can cause. Public debate about corporate criminality has been increasing over the last 15 years. The case caused public outrage and subsequently debate started to grow about the need to strengthen the resources of the CA. In 2004 the minister for business affairs had appointed a committee to form a government policy on the Icelandic business environment. A bill was put forward in 2005 based on proposals from the committee, with the aim to strengthen the Competition Authorities and make it more efficient. Efficiency of the organization and administration of the CA was improved by moving regulation of consumer related issues such as unlawful business practices and transparency of markets under the Consumer agency. However there wasn't consensus in the Parliament about some of the proposals which recommended that the CA would be granted more power, such as authorization to search the private residences of CEOs with suspicion of illegal activity. Despite much public debate at the time about the need to change the laws so that individuals could be held accountable for price-fixing, such amendments to the laws weren't included in the bill (The Competition Authority, 2005).

In 2006 after much dispute between the CA and the National commissioner of police about proper channels and exchange of case information, charges were

brought against the CEOs of the oil companies by the state prosecutor. The case was brought to trial in the beginning of 2007 and there it was dismissed mainly on the grounds that individual actors could not in any way be held accountable since the competition laws only addressed corporate behaviour and not the behaviour of the individuals acting on its behalf (The District courts, ruling nr. S-2188/2006). Since the oil case, no cases have been charged to the Economic crime division. However from the year 2005 the CA has imposed fines of two billion isk. on firms for serious violations.

At the same time as the case against the CEOs of the oil companies was being dismissed in court, a bill was put forth in the parliament with proposals from a committee on penalties to economic crimes appointed by the prime minister (The Prime Minister’s office, 2007). With that legislation the competition laws were changed so that any employee, CEO or board member of corporations could be held legally responsible for price-fixing conspiracies. The Competition Authority and The Financial Supervisory Authority were granted more authority, to impose administrative fines. The legislation defines more clearly the nature of collaboration and division of tasks between authorities, regarding which violations should be charged by the CA or the Financial Supervisory Authority to the prosecutor of economic crimes.

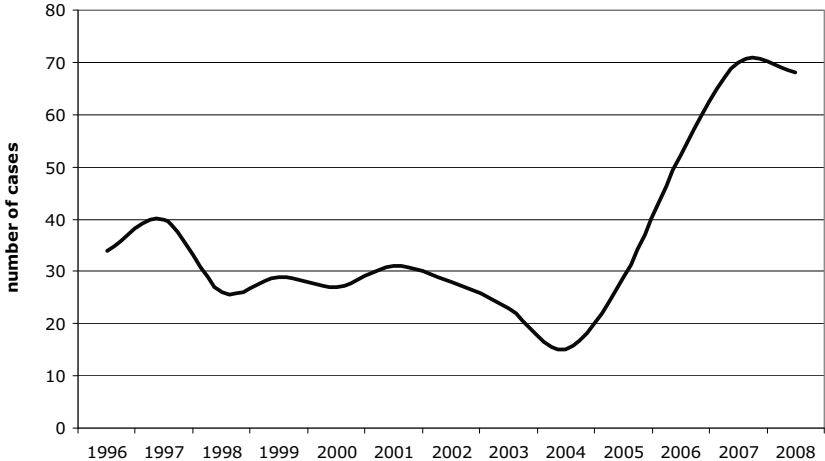


Figure 1. Number of decisions in competition cases 1996-2008.

Figure 1 shows the number of decisions in competition cases by the council of the Competition Authorities. Looking back over the period from 1993 when the Competition Authority was established, it has taken the CA the best part of these 16 years to catch up with the rapid development of the business environment in Iceland. In a previous study by the author managers and middle managers of corporations in Iceland said they felt the CA was a very weak and poorly funded regulatory agency. It probably wasn't until the 2005 legislative changes were made that the CA got its footing right and has been able to go from strength to strength after that. The manpower of the CA has remained around 23 from its foundation in 1993, but after the removal of consumer related issues from the authority more people now work on competition issues than before (Árnason, 2006).

### **The Financial Supervisory Authority**

The Financial Supervisory Authority (FME) was created in 1999 and is an independent body under the auspices of the Ministry of Business Affairs. The FME's expenditures are wholly covered by supervisory fees levied on firms subject to supervision. It is interesting to look at the trend in fees from 1999 to 2006: during that period the fees doubled, while in 2006 the total assets of the commercial banks had grown 15 times and were over eight times the GDP (Source: The Financial Supervisory Authority Annual Reports). Between 1998 and 2008 the Icelandic banking system expanded 35 times (Morgunblaðið, 2009d, September 28th). This shows how the FME's allocated fees increased in little proportion with the growth of the financial sector. In 1999 a total of 24 full time employees were working for the FME and in 2006 their number had gone up to 45.

In interviews conducted for this paper, former employees of the FME said that because of the poor funding the FME was far too short-staffed and had difficulties in hiring and keeping competent staff. The best employees frequently left the FME for better salaried positions in the private sector, often in the financial institutions, causing a proportionally high turnover of staff. Therefore much time went into training new employees and the lack of more experienced staff was evident in daily operations. In his report on the Icelandic regulatory framework, Jännäri (2009) comes to the same conclusion, the FME was much too small, both in numbers and

variety of skills, to supervise and regulate a banking system as large and internationally active as that in Iceland. However, since 2007 there has been a general understanding of the need to strengthen the resources of the FME.

One of the first cases to be charged by the FME to the Economic crime department involved a primary insider trading in the shares of the company in which he was an insider while possessing confidential information. The District Court returned a verdict of not guilty in 2001, saying that it had not been demonstrated that the insider had taken advantage of confidential information in his trading. The Director of Public Prosecutions decided not to appeal the verdict (The Financial Supervisory Authority, 2002). Former employees of the FME all spoke of this case in interviews conducted for this paper and expressed their disappointment over the outcome and surprise that the decision was not appealed. They felt it was a textbook case of insider fraud and lamented the missed opportunity to set a legal example in cases of this kind. Following the verdict the Economic crime division terminated an investigation of one case of suspected insider trading, since the case did not appear likely to lead to a conviction in view of the recent judgement. The provisions of the Act on Securities Trading prohibiting fraudulent insider trading were subsequently amended in 2002 (The Financial Supervisory Authority, 2002).

In 2003 the FME dealt with 860 new cases but in 2007 they had increased more than 30 percent to 1179 (figure 2). These cases vary as regards subject matter, scope and required processing time. In its early years the FME sent cases regularly to the Economic crime division of the National commissioner of police. Typically the cases involved insider trading. Only a few of these cases made it to court, mostly because the Economic crime division was having severe difficulties handling its caseload. Between 2003 and 2005 a single case a year was handed to the Economic crime division by the FME, in 2006 they were five, but after that no charges were made by the FME until 2009 in connection with the banking collapse.

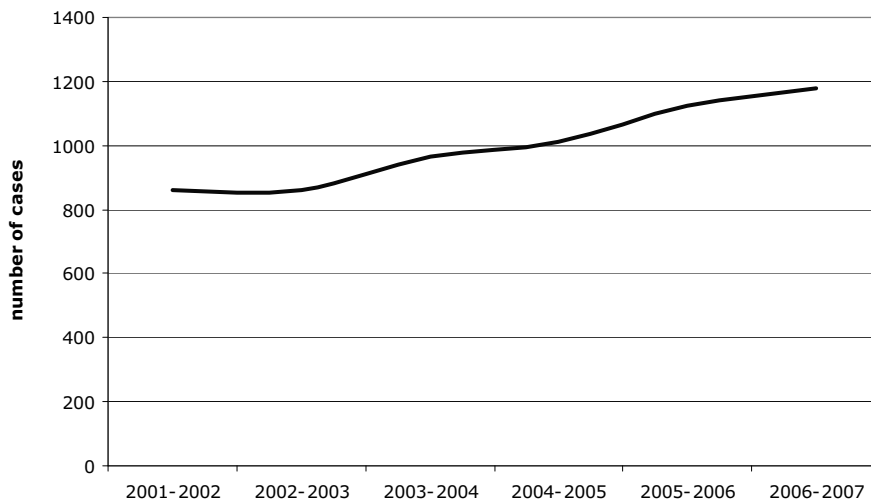


Figure 2. Number of cases handled by the Financial Supervisory Authority 2001-2007.

In 2005 legal amendments allowed the FME for the first time to levy administrative fines for violations in the securities market (The Financial Supervisory Authority, 2005). In 2007 new legislation on penalties for economic crime handed the FME added administrative powers to impose administrative fines. Before the legislation entered into effect the FME could only issue comments or refer cases to the police. With the act the nature of collaboration and division of tasks between the FME and the police is defined more clearly (The Financial Supervisory Authority, 2007). One respondent from the FME described that these new administrative powers were enforced vigorously and had the effect on corporate culture that people started to take things seriously especially when naming of offending firms was included in the penalties.

### **The Directorate of Tax Investigations**

The Directorate of Tax Investigations was established in 1993 and is a specialized, independent organization within the tax system. The Directorate investigates alleged tax crimes and prepares major cases for criminal proceedings by the Economic crime division. The Directorate of Tax Investigations has a close co-operation with the Economic crime Division of the National Commissioner of the Icelandic Police. Every year the Directorate investigates approximately 100 cases

concerning all kinds of suspected tax frauds. Tax fraud has turned out to be more extensive in some industries than others, such as the restaurant and food industries ([www.skattrann.is/english.asp](http://www.skattrann.is/english.asp)).

Tax violations have been changing in recent years. Referring to tax evasion as a national sport is a thing of the past and tended to be used by violators as a defence. Then tax violations were mostly in the form of a hidden economy or black employment. Now we are seeing the addition of tax violations where taxation is being avoided by using offshore accounts. Also the tendency to interpret the tax laws to ones own benefit, by stretching the boundaries of the laws and creating complex webs of foreign holding companies.

The rapid international growth of the Icelandic corporations is one indicator that has raised increasing suspicion of major tax evasion with Icelandic offshore accounts in tax havens such as the British Virgin Islands (Morgunblaðið, 2009b). This can be measured by the phenomenal increase in total assets of foreign companies in Iceland and also the increase in Icelandic ownership overseas, mostly noticeable in Luxemburg, the Netherlands and some offshore islands. Thorláksson (2008) argues that a circulation of the same capital is taking place. One of the consequences of the large ownership of foreign companies in Iceland is the fact that an equally large part of the profits goes to foreign owners. A strong suspicion has been raised of foreign registered ownership being in fact in the hands of Icelandic parties who have registered their companies abroad. Most likely this form of registration is done for the purpose of avoiding tax payment in Iceland. At the same time profits from the internationally based branches of Icelandic owned companies has not been returned properly to Iceland (Thorláksson, 2008). The direct assets of Icelandic groups in known tax havens increased almost fiftyfold between 2002 and 2007 (Morgunblaðið, 2009b). This happened despite the taxes on firms were lowered with the aim to make the Icelandic business environment more attractive and to avoid losing firms out of the country because of too prohibitive tax policies (Morgunblaðið, 2001).

After reviewing the operations of the three main regulatory agencies it is appropriate to analyse the role of the Economic Crime Division of the National

Commissioner of the Icelandic police and statistics of economic crimes reported to the division.

### **The Economic Crime Division of the National Commissioner of the Icelandic police**

In 1997 The Economic Crime Division of the National Commissioner of the Icelandic police was founded and the relevant regulatory agencies report to the division for further investigation all serious violations of various types of codes such as tax laws, customs laws, laws on fisheries, competition laws and laws regarding stock exchange. The percentage of economic crimes brought to trial and concluded with sentencing has been higher in Iceland than in the neighbouring countries. A comparison of the economic crime division with compatible divisions in the Nordic countries shows that the tasks are similar and development of the business environment of these countries has produced the same legal issues that have been made punishable with similar legislation. In Norway Økokrim can decide which cases it investigates. In Iceland and Sweden the economic crime departments take into their hands all cases in certain crime categories (The National Commissioner of the Icelandic Police, 2005).

The Prosecutor of Economic crimes is the head of the department and he has frequently drawn attention to the need for greater resources for his office, both in manpower and funds (Gunnarsson, 2007; Morgunblaðið, 2008, September 27th). In 1997 the employees of the Economic crime division were six and in 2005 they were 17, but have been cut down to 13 in 2009. For comparison the Økokrim in Norway had a total of 125 employees in 2005 and Ekobrottsmyndigheten in Sweden had a total staff of 409 that same year. In 2005 the average number of cases per each employee of the Economic crime division in Iceland was twice that of their counterparts in Norway and Sweden (The National Commissioner of the Icelandic Police, 2005).

In 2008 a total of 166 economic crimes were reported compared to around 14 thousand violations of the penal code (figure 3). Serious tax fraud violations are reported to the economic crime division by the directorate of tax investigations. This category includes all serious violations of tax codes, so that each case can

include more than one violation. Various financial law violations include serious accounting and bookkeeping offences and money laundering. Enrichment offences include embezzlement and serious financial fraud. Some of the most high profile cases of embezzlement involve civil servants embezzling large sums of money from the organizations they are working for. The fraud cases often involve companies that are on the brink of going bankrupt.



Figure 3. Distribution of economic crimes reported in 2008.

Criminal code other than general criminal code includes corporate laws, copyright laws, competition laws and stock exchange regulations (figure 3). Other cases include customs violations which mainly include illegal import and wrongful or manipulated information about quantity, value or type of products being imported. These cases typically involve double invoicing frauds. Also included are charges for fishing violations which are reported by the Directorate of Fisheries. The Directorate enforces laws and regulations regarding fisheries management, monitoring of fishing activities, imposition of penalties for illegal catches and regulations regarding the handling, processing and distribution of marine products ([www.fiskistofa.is/en/](http://www.fiskistofa.is/en/)). Typically the cases sent from the Directorate of fisheries involves violations of laws on quota, including illegal unloading of fish past scales, wrongful weighting of catch and false certificates of origin regarding the type of fish.

Efforts and strategies of regulatory agencies can play a part in forming the statistical trend of various violations. For example between 2002 and 2008 there is a considerable drop in serious tax fraud violations reported to the prosecutor of Economic crimes in 2006 (figure 4). This can be explained remarkably enough by

a disagreement between The Directorate of Tax Investigations in Iceland and the prosecutor of Economic crimes. In 2006 the prosecutor of Economic crimes was denied access to information at The Directorate of Tax Investigations on the basis that it didn't concern police matters. In a dispute that has no precedence in Iceland the prosecutor of economic crimes got a warrant to search the offices of The Directorate of Tax Investigations to obtain the information (Morgunblaðið, 2008, January 18th). Strangely this disagreement may well explain the drop of reported tax fraud violations as The Directorate of Tax Investigations wasn't on speaking terms with the prosecutor of Economic crimes at the time. A rise in reported tax violations in 2007 shows that the quarrel was put aside and co-operation of the two authorities was restored, despite the dispute continuing into the year 2008 (figure 4).

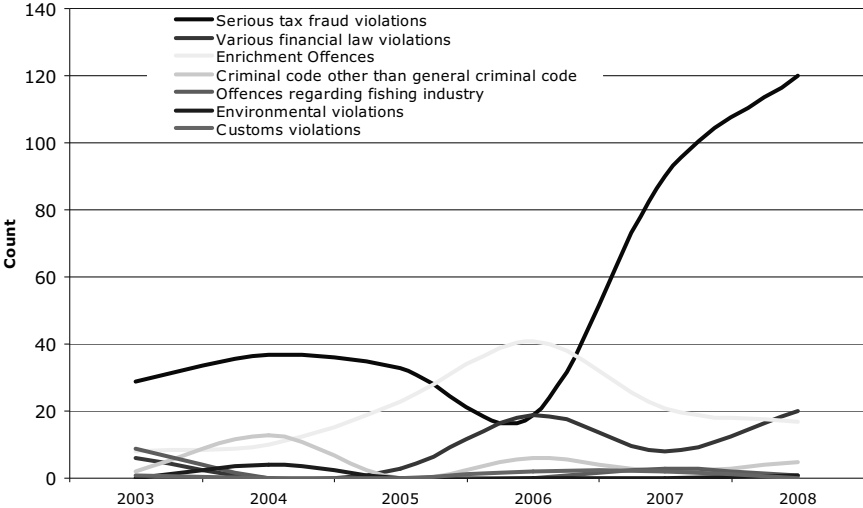


Figure 4. Economic crime trend 2003-2008.

Tax evasion is what might be called a new crime category in Iceland. Still tax evasion has been illegal and punishable by law for almost half a century in Iceland. However before 1997 only a few cases of tax evasion were handled as criminal cases. Between 1980 and 1990 they were less than ten and before that down to one every ten years.

In 2006 enrichment offences took up more time of the prosecutor of economic crimes than in the previous years. Accounting crimes also increased in 2006. Offences regarding fishing industries were 16% of reported economic crimes in 2003 but no offences of that type are reported between 2004 and 2006 (figure 4).

In 2004 there is an increase in violations against the criminal code other than general criminal code. Environmental law violations are very rarely sent to the prosecutor of economic crimes by the Environmental Agency of Iceland (figure 4).

To sum up, the majority of cases handled by the Economic crime division are sent from the Directorate of Tax Investigations. Then there is a high percentage of cases charged to the police involving embezzlement and fraud, but only a few cases are sent from the major regulatory agencies. The Economic crime division rarely has large cases like the prosecution of Baugur group to deal with, but such cases have always proved very difficult for the division because of insufficient resources. Most of the cases that go to trial are smaller and more straight forward.

### **The Special Prosecutor**

On February 1<sup>st</sup> 2009 the Special Prosecutor took office. The Special Prosecutor has the role to investigate suspicions of criminal actions in the period preceding, in connection with or in the wake of the collapse of the Icelandic banks and follow up on these investigations by bringing charges in court against those concerned ([www.serstakursaksoknari.is/english](http://www.serstakursaksoknari.is/english)).

The authorisations granted to the office to investigate and lay charges cover economic violations, gainful offences and taxation infringements, including offences which have been investigated by the Directorate of Tax Investigations in Iceland, the Icelandic Competition Authority and the Icelandic Financial Supervisory Authority where criminal charges have been laid ([www.serstakursaksoknari.is/english](http://www.serstakursaksoknari.is/english)).

Specific provision is made in the Act on the Special Prosecutor for collaboration as necessary with the Directorate of Tax Investigations, the Financial Supervisory Authority, the Competition Authority and other regulatory and supervisory institutions. Upon request, these institutions will provide the

prosecutor with information as to the status of cases which they have been handling ([www.serstakursaksoknari.is/english](http://www.serstakursaksoknari.is/english)). At the same time the Economic crime division investigates economic crimes that are not considered to be connected to the banking collapse. The reason for having two separate offices of prosecutors investigating economic crimes is unclear and guidelines for co-operation between the two offices do not exist, which indicates that they are not supposed to work together. This must call into question the use of resources allocated to economic crime investigations. Some signs indicate that a change could soon be on the horizon.

Numerous reports in the media have raised speculations about illegal activity in connection with the banking crisis, such as insider fraud, insider lending, foreign based holding companies, offshore accounts in tax havens, suspicious money transfers, money laundering, manipulation of the stock market and creative accounting to name a few (Morgunblaðið, 2009a, 2009c). The tasks will be many and one of the challenges will be to ascertain in which cases laws have been broken and in which cases not. The addition of Eva Joly as an advisor to the special prosecutor, will bring experience to the investigations.

## **SYSTEM FAILURE**

We have established that deregulation has promoted unethical and irresponsible corporate behavior and increased the risk of economic criminality in Iceland. The consequences are immense, the Icelandic banking system has crashed and the economy is in ruins. The extent of illegal activity in all this has not been established, although by mid-year 2009 numerous cases had already been charged to the special prosecutors office for investigation. Of course the collapse cannot be assessed without taking into account the global recession of the past few months. However it has been maintained that the downfall would have been inevitable without the global crisis (Wade, 2009). Jännäri (2009) argues that the collapse of the Icelandic banking sector resulted from a combination of three other factors, bad banking, bad policies and bad luck. The bad banking involved the owners and managers of banks adopting an aggressive policy of rapid international growth based on high leverage, resulting in the banks growing too big for Iceland. The bad policies involved the lack of resources and power by the FME to supervise the

banking system so that the tycoons of the financial system were able to circumvent the underlying purpose of the regulations. The bad luck involved the global economic crisis (Jännäri, 2009). It remains to be seen if the lessons from the crisis will move the corporate culture in a more positive direction: i.e. the awareness of risks and the benefits of effective regulation and supervision will be better appreciated (Jännäri, 2009).

If the main causes of the banking failures in Iceland will be attributed to deregulation and an unethical corporate culture, then it will not be for the first time. It is well known that a key cause of the Savings and Loans debacle which occurred in the USA in the latter half of the 1980's, was the form taken by the deregulation of the banking industry in the first half of that decade. Enron is another example of how economic crime risks can arise from privatization and deregulation (Alvesalo and Tombs, 2004; Black, 2005; Levi and Dorn, 2006; McBarnet, 2006; Pearce and Tombs, 1997; Snider, 2000). Norway and Finland both experienced banking crisis in the early 1990's. In Finland the causes of the bank failures were popularly attributed to crime and illegality on the part of owners, directors, and managers of banks and other private companies. The result was the use of penal sanctions. In Norway the banking crisis was understood in purely economic and structural terms, few if any bankers went to court. In short, the jurists won the fight of definition and explanation of the crisis in Finland while the economists won in Norway (Alvesalo and Tombs, 2004; Larsson, 2006). With a committee assessing the causes of the bank failures and a special prosecutor assessing lawbreaking connected to the crisis, it will be interesting to see the outcome in Iceland.

## **OPPORTUNITIES FOR REGULATORY REFORM**

In Norway and Finland there have been no less than four governmental action plans against economic crime in recent years. They have strengthened the regulation by reforms in legislation, regulatory organization, enforcement practice and research activities (Alvesalo, Tombs, Virta and Whyte, 2006; Larsson, 2006). In studying the reasons for the emergence of the economic crime control initiative in Finland Alvesalo and Tombs (2004) found that, in the early-to-mid 1990's, the

Finnish Government was presented with a singular opportunity to take action against economic crime. This 'opportunity' or 'moment' was the recession at the start of the 1990s, known in Finland as 'the Great Depression' resulting in a virtual consensus in support of more effective economic crime control (Alvesalo and Tombs, 2004). The Icelandic government is presented with the same opportunity to make effective changes to the regulatory system. A moment where a virtual consensus for reform can be found, seems to presents itself only under rare circumstances such as economic crisis. Now is a moment for policy makers to take stock not only of the recent occurrences but also of the experience of other Scandinavian countries that have been through similar predicament. Much can be learned from the action plans of the Norwegian and Finnish governments. The lessons for reform can be broadly drawn from three categories; legislation, enforcement and regulation.

In the aftermath of the bank failures many amendments have already been made to Icelandic legislation and in the last few years as well. Possibly the need for new or reformed laws will surface in some areas, for example in the cases being handled by the Special Prosecutor. Some important questions remain to be answered; are relevant sections of the Icelandic penal code adequate when it comes to prosecuting economic crimes? My respondents views are mixed in regard to this subject, some believe the code is sufficient for most acts, while others believe it hasn't developed like in other Scandinavian countries. Another question is how will prosecutors manage to point out the often vague relationship between specific acts and the decisionmaking behind the acts?

In terms of enforcement, a culture with tendencies for avoiding the spirit of the law with methods of creative compliance, should be met with creative methods of enforcing the law. In my interviews with former employees of the FME it was frequently mentioned that the problem wasn't so much the laws as the enforcement of the laws. In some cases the regulatory agencies and the courts have not made full use of their sanctions.

The aim of enforcement should be to hold accountable all those who are responsible for violations of the laws. In John Braithwaite's influential book, *Crime, Shame and Reintegration* (1989) he argues that disapproval or shaming

that is carried out in a reintegrative fashion, as opposed to a stigmatizing fashion, can decrease offending behaviour, because of its superior moralizing qualities. Empirical research supports that reintegration of offenders will lead to lower reoffending—while its opposite—stigmatization—leads to greater reoffending (Murphy and Harris, 2007). High status corporate criminals have much more to lose in terms of reputation compared to ordinary criminals and are therefore more vulnerable to naming and shaming. In my interviews with the former employees of the FME they all emphasized that many individuals subject to supervision had expressed their opposition to publications of the names of offending firms. Corporations fear of adverse publicity presents an effective tool for regulators in naming and shaming. Further Braithwaite argues that societies with higher interdependence of individuals are better able than others to reintegrate lawbreakers by shaming the offence without stigmatizing the offender. Baumer, Gunnlaugsson, Kristinsdóttir and Wright (2002) found Iceland to be a good example of such a society. A model for economic crime prevention should be implemented, in the spirit of an accountability model introduced by John Braithwaite and Brent Fisse (1993).

A pyramid form or an escalation of control measures, ranging from administrative to criminal, could be used to maximize compliance, deterrence, and the efficient use of scarce enforcement measures<sup>9</sup>. For minor violations the authorities would be in a position to give advice or mediate advice from the proper regulatory agency, impose a warning or even a civil monetary penalty. For more serious offences, including repeated non-compliance the corporation and individuals implicated in the offence would be subject to criminal liability at an escalated level. The range of sanctions in the pyramid for individuals is entirely conventional, from fines to imprisonment, the range of sanctions for corporations however would call for a wider array of sentencing options than are currently available. This model suggests corporate capital punishment or liquidation as the most severe form of sentence available against corporations. Another option is punitive injunction and yet another court ordered adverse publicity (Fisse and

---

<sup>9</sup> The Financial Supervisory Authority does use escalating enforcement measures to some extent.

Braithwaite, 1993). This model has the benefits to decrease reoffending through reintegrative shaming and the deterrent effect of more severe sanctions.

Finally in terms of regulation or supervision, this review has identified the need for more co-operation between authorities, in addition to a need for an increase in resources. Co-operation and division of tasks between regulatory agencies and the prosecutor of economic crimes has been clarified in recent legislations, but still the legislation is vague regarding the form of that co-operation (Althingi, nr. 55/2007). The lack of co-operation was mentioned in my interviews with the former employees of different authorities and attention drawn to the success of such co-operation in Denmark and Norway for example. Close co-operation between authorities was mentioned as the key to successful prosecution of economic crimes in these countries.

In Finland the establishment of 'Virke' is an interesting example of the use of classic crime prevention methods in the context of corporate crime prevention. Virke is a development of corporate crime prevention partnerships, consisting of representatives from different branches of administration who are acting in the project within their administrative duties, with their authority and within their own secrecy acts. The key focus of the project is upon gathering, analysing and use of crime prevention information with the key purpose to facilitate and increase the efficiency of operational economic crime prevention and investigation of the police and co-operational authorities (Alvesalo, Tombs, Virta and Whyte, 2006).

In a small country like Iceland such a system has obvious benefits. The resources are scarce and with closer co-operation would be put to more efficient use<sup>10</sup>. Today there are two offices of prosecutors investigating economic crimes separately and numerous authorities watching over different areas of the business environment.

---

<sup>10</sup> I deduced from my interviews with former employees of the FME and with members of the Competition Authorities and Tax Authorities, that each had been trying to invent ways to analyse the ownership of private companies in Iceland and to identify cross ownership, but so far none of the agencies had shared their resources for this complicated task.

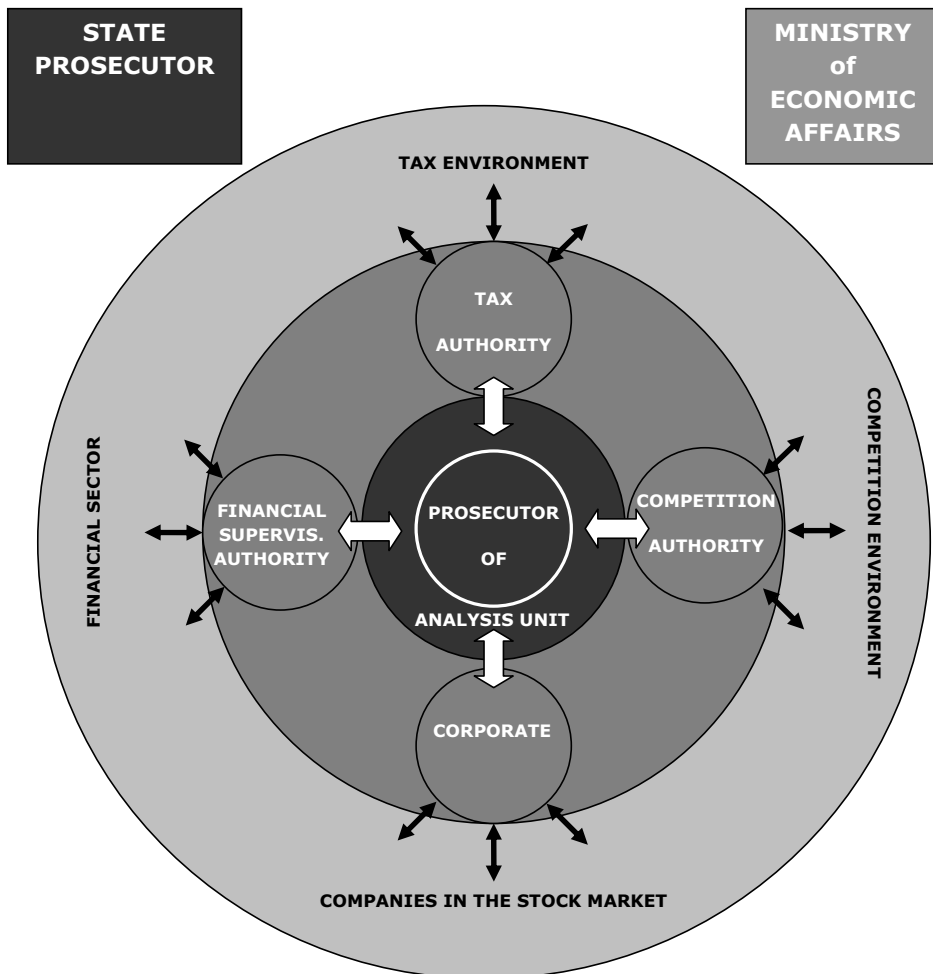


Figure 5. A model of a regulatory system for economic crime.

All these resources should be united, in a wide-ranging independent authority encompassing the prosecutors office, which would consist of a group of prosecutors working with teams of investigators and an analysis unit similar to the Finnish program 'Virke' (figure 5). This united business authority would consist of regulatory agencies such as the Financial Supervisory Authority, the Competition Authority, the Directorate of Tax Investigations and a corporate authority which does not exist in the present system. Such an authority could handle company laws regarding public limited companies and bankruptcy issues. All these agencies

would have representatives within the analysis unit and form a close co-operative partnership as the authorities safeguarding the business environment. Figure 5 is an example of how this system could be organized - the office of prosecutors at the core, including the analysis unit, surrounded by the business authorities including departments of the four agencies overseeing different sectors of the business environment.

All financial institutions are required to have compliance officers working within them and the same should apply for the larger public limited companies with shares in the stock market. Surveys could be conducted through compliance officers in co-operation with the firms and results would be sent directly to the analysis unit.

With the creation of a data forum where information is combined into a single source, data can be located and analysed using software like iBase and Analysis Notebook to do network analysis and show charts of relations and links. Trends in behaviour of firms could be monitored by using timeline analysis in order to assess crime risks. This would facilitate decision making, on strategies being recommendations for corrective actions in full co-operation with the company, or strict disciplinary interventions in the case of more serious violations. More responsibility would be expected of firms to uphold ethics and rules throughout the company and co-operate with the authorities.

Iceland is slowly on the road to recovery from the most devastating economic debacle it has ever been faced with. A root cause of this disaster can be found in the deregulation of the Icelandic business environment that facilitated irresponsible corporate behaviour. The Icelandic experience is not unique, other Scandinavian countries have been through the same difficulties and come out stronger. If the same conditions are ever to be found in Iceland, it is now. A 'moment' of this kind, a singular opportunity for consensus on regulatory reform only presents itself ever so often.

## REFERENCES

- Alvesalo, A., & Tombs, S. (2004). Economic crime control in Finland. *Sociology*, 38(1), 165-174.
- Alvesalo, A., Tombs, S., Virta, E., & Whyte, D. (2006). Re-imagining crime prevention: Controlling corporate crime? *Crime, Law & Social Change*, 45, 1-25.
- Althingi (nr. 55/2007). Lög um breytingar á lagaákvæðum um viðurlög við brotum á fjármálamarkaði
- Anonymous (2008). Developments in individual oecd countries: Iceland. *Organisation for Economic Cooperation and Development. OECD Economic Outlook (84)*, 147.
- Supreme Court, (2006, nr. Hrd. 385/2007). Ákærvaldið gegn Jóni Ásgeiri Jóhannessyni, Tryggva Jónssyni og Jóni Gerald Sullenberger.
- Árnason, S. Ö. (2006). "Það er ótrúleg pressa þarna úti": Gráa svæðið í íslensku viðskiptalífi. Unpublished Masters thesis. University of Iceland: Faculty of Social Sciences.
- Árnason, S. Ö., & Gunnlaugsson, H. (2006). „Það er ótrúleg pressa þarna úti“: Gráa svæðið í íslensku viðskiptalífi. In Ingjaldur Hannibalsson (Ed.) *Rannsóknir í félagsvísindum VII, Viðskipta- og hagfræðideild*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Árnason, S. Ö., & Gunnlaugsson, H. (2008). Etisk dilemma i det islandske forretningsmiljø. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, 95(2), 179-191.
- Baumer, E. P., Gunnlaugsson, H., Kristinsdóttir, K. & Wright, R. (2002). Crime, shame and recidivism. The case of Iceland. *British Journal of Criminology*, 43(1), 40-59.
- Bjarnason, V. (2004). Upphaf íslenskra stjórnarháttá. *Vísbending*, 22(51), 29-31.

- Black, William K. (2005). *The best way to rob a bank is to own one: how corporate executives and politicians looted the S&L industry*. Austin, Texas: University of Texas Press.
- Braithwaite, J. (1989). *Crime, shame and reintegration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- The Competition Authority (2000). Annual Report.
- The Competition Authority. (2004). *The oil cartel in iceland*: Retrieved from website:  
[http://www.samkeppni.is/samkeppni/upload/files/decisions\\_in\\_english/the\\_oil\\_cartel\\_in\\_iceland.pdf](http://www.samkeppni.is/samkeppni/upload/files/decisions_in_english/the_oil_cartel_in_iceland.pdf).
- The Competition Authority. (2005). *Competition act*: Retrieved from website:  
[http://www.samkeppni.is/samkeppni/upload/files/log\\_og\\_regltr/english/icelandic\\_copmetition\\_law.pdf](http://www.samkeppni.is/samkeppni/upload/files/log_og_regltr/english/icelandic_copmetition_law.pdf).
- The District courts, (nr. S-2188/2006). Ákærvaldið gegn forstjórum olíufélaganna.
- Einarsson, Ágúst (2003a). *Hlutabréfamarkaðurinn - þróun laga og viðskipta*. Erindi í málstofu Viðskipta- og hagfræðideildar í september 2003. Retrieved from: [www.hi.is/~agustei/Heimasida/e3.doc](http://www.hi.is/~agustei/Heimasida/e3.doc).
- Einarsson, Ágúst (2003b). Álitafni á íslenska hlutabréfamarkaðinum. *Vísbinding*, 21(43), 2-4.
- The Financial Supervisory Authority. (2002). Annual report 2002.
- The Financial Supervisory Authority. (2005). Annual report 2005.
- The Financial Supervisory Authority. (2007). Annual report 2007.
- Fisse, B., & Braithwaite, J. (1993). *Corporations, crime and accountability*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gumbel, P. (2008). Iceland: The country that became hedge fund. *Fortune*, 158(11), 118.

- Gunnarsson, H. M. (2007). *Saksóknari efnahagsbrota*, Speech at an open meeting held by the Confederation of Icelandic Employees and the Prosecutor of Economic Crimes on June 14th 2007. Accessed on March 26th 2009 at: [www.sa.is/frettir/almennar/nr/3874/](http://www.sa.is/frettir/almennar/nr/3874/).
- Gylfason, Þ. (2003). Ferskir vindar. *Vísbinding*, 21(18), 2-4.
- Jännäri, K. (2009). *Report on banking regulation and supervision in iceland: Past, present and future*: The Prime Minister's office. Retrieved from the website: <http://eng.forsaetisraduneyti.is/news-and-articles/nr/3581>.
- Hannibalsson, Ó. (2000). Glefsur úr viðskiptasögu íslands. *Vísbinding*, 18(51), 28-54.
- Hauksson, J. G. (2003). Hið nýja landslag. *Frjáls verslun*, 65(11), 50-56.
- Jónsson, H., Kristinsson, G. H., & Sveinsdóttir, H. Þ. (1992). *Atvinnustefna á Íslandi 1959-1991*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Kjartansson, H. S. (2002). *Ísland á 20. Öld*. Reykjavík: Sögufélag.
- Kristinsson, G. H. (1996). Parties, states and patronage. *West European Politics*, 19(3), 433-457.
- Larsson, P. (2006). Developments in the regulation of economic crime in norway. *Journal of Economic Crime*, 13(1), 65-76.
- Levi, M., & Dorn, N. (2006). Regulation and corporate crime: Managers and auditors. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 12(3-4), 229-255.
- McBarnet, D. (2006). After Enron will 'whiter than white collar crime' still wash? *The British Journal of Criminology*, 46(6), 1091-1109.
- Ministry of Industry and Business (2004). Íslenskt viðskiptaumhverfi. Reykjavík: Ministry of Industry and Business, Information service.
- Morgunblaðið (2001, October 4th). Tekjuskattar fyrirtækja lækka úr 30% í 18%. *Morgunblaðið*, 89(226), 10.

- Morgunblaðið (2008, January 18th). Einstæð húsleitarheimild. *Morgunblaðið*, 96(17).
- Morgunblaðið (2008, September 27th). Virðingarleysi fyrir málaflokknum. *Morgunblaðið*, 96(264).
- Morgunblaðið (2009a, February 1st). Bankahrunið: Inn á hamfarasvæðið. *Morgunblaðið*, 97(31), 30-31.
- Morgunblaðið (2009b, February 20th). Fé í skattaskjólum fimmtíufaldaðist. *Morgunblaðið*, 97(49), 16.
- Morgunblaðið (2009c, March 15th). Bankahrunið: Hver rannsakar hvað? *Morgunblaðið*, 97(71), 28-29.
- Morgunblaðið (2009d, September 28th). Bankakerfið 35-faldaðist á tíu árum. *Morgunblaðið*, 97(263), 1.
- Murphy, K. & Harris, N. (2007). Shaming, Shame and Recidivism. At Test of Reintegrative Shaming Theory in the White-Collar Crime Context. *The British Journal of Criminology*, 47(6), 900-917
- The National Commissioner of the Icelandic Police. (2005). Annual report 2005.
- Pearce, F. and Tombs, S. (1997). Hazards, Law and Class. *Social and Legal Studies*, Vol. 6, No.1, March 1997.
- The Prime Minister's office (2007). *Report by committee on penalties for economic crimes*. Retrieved from:  
<http://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/Skyrslanefndarumvidurlog.pdf>
- Althingi. Competition laws (nr. 44/2005). 131. löggjafarþing. 590. mál
- Sigfússon, Þ. (2000). *Landnám: Útrás íslenskra fyrirtækja*. Reykjavík: Fjölsýn.
- Snider, L. (2000). The sociology of corporate crime: An obituary (or: Whose knowledge claims have legs?). *Theoretical Criminology*, 4(2), 169-206.

Supreme Court (nr. H 21/2008). Ríkislögreglustjórinn gegn skattransóknarstjóra ríkisins.

Sutherland, E. H. (1983). *White-collar crime: The uncut version*. New Haven: Yale University Press.

Thorlaksson, I. H. (2008). *Ownership of Icelandic private companies*. Retrieved from website:  
[http://web.mac.com/inhauth/Indri%C3%B0i\\_H\\_%C3%9Eorl%C3%A1ksson/Greinasafn.html](http://web.mac.com/inhauth/Indri%C3%B0i_H_%C3%9Eorl%C3%A1ksson/Greinasafn.html).

Wade, Robert (2009). The Crisis. Iceland as Icarus. *Challenge*, 52 (3), 5-33.

Related web-sites:

<http://www.serstakursaksoknari.is/english>

<http://www.fme.is/?PageID=146>

<http://www.samkeppni.is/samkeppni/en/>

<http://www.rannsoknarnefnd.is/category.aspx?catID=27>

<http://eng.forsaetisraduneyti.is/news-and-articles/nr/3581>.

<http://eng.efnahagsraduneyti.is/>



## **6. SKATTESVIG I DANSK RET<sup>11</sup>**

*"Skattesnyderi er et så alvorligt problem for det nuværende danske samfund, at man næppe bør have betænkeligheder ved på dette felt at afvise moderne kriminalisters bestræbelser på at gøre strafferetten til en operationskniv. Den bør sikkert her i stedet fungere som en økse."<sup>12</sup>*

### **1. Skattesvig og økonomisk kriminalitet**

Studier i økonomisk kriminalitet tog vel i nyere tid for alvor fart omkring 1950 med *Sutherlands* berømte værk "White Collar Crime". Siden er økonomisk kriminalitet som videnskabelig forskningsdisciplin blevet udbygget, og undervejs har flere forsøgt at give et definatorisk svar på, hvad økonomisk kriminalitet egentlig er for en størrelse. På trods af, at økonomisk kriminalitet nu må siges at have forankret sig som selvstændig retsvidenskabelig og retssociologisk disciplin – dog kun i relativt begrænset omfang i Danmark – har der, på sin vis paradoksalt nok, bredt sig en stadigt voksende skepsis blandt kriminologer over for forsøg på at opstille en mere eller mindre entydig begrebsfastsættelse af økonomisk kriminalitet. Området anses simpelthen for mangefacetteret til, at et sligt forsøg overhovedet vil kunne lade sig gøre. Som anført af *Per Ole Johansen* er begrebet *organisert kriminalitet* "like mangslungent som *legal næringsvirksomhet*".<sup>13</sup>

En kriminalitetsform, der imidlertid stedse synes at have befundet sig i kerneområdet for, hvad antageligt alle har anset for økonomisk kriminalitet, er *skattesvig*. Dette fænomen har gennem årene været særdeles omdiskuteret, ligesom de umiddelbare økonomiske implikationer har været ligefremt proportionalt stigende med den omsiggribende og nærmest monumentale

---

<sup>11</sup> Nærværende artikel er til dels baseret på et oplæg betitlet "*Tendencies regarding the judicial processing of tax evasion in Danish Law*", hvilket oplæg blev holdt på The Stockholm Criminology Symposium, 2009.

<sup>12</sup> *Mogens Glistrup*: Skatteret, 1957, p. 523.

<sup>13</sup> Jf. Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab, nr. 3, 2008, p. 259-278 (p. 266).

udbygning af velfærdssamfundene i de vesteuropæiske – ikke mindst skandinaviske – lande efter 2. Verdenskrig.

Både fra politisk, kriminologisk og juridisk hold har skattesvig med jævne mellemrum været genstand for intense drøftelser. I 1989 udkom i Danmark professor *Jan Pedersens* meget væsentlige disputats "Skatteudnyttelse", der klarificerede en række problemstillinger i dansk ret vedrørende skatteudnyttelse, herunder skattesvig. *Pedersen* forholdt sig bl.a. kritisk til dele af den tiltale- og retspraksis, der fandt sted i Danmark ikke mindst i 1970'erne og 1980'erne vedrørende visse former for skatteudnyttelse og skattespekulation. *Pedersen* fandt, at tiltale- og retspraksis i nogen grad gik for vidt derved, at sager, der nok med større ret burde have været behandlet som civile skattesager, pludselig blev behandlet i strafferetsplejen former, og med fængselsstraffe til følge for de tiltalte skatteydere.

I det følgende gøres en slags status over, hvorledes skattespekulation – med særligt henblik på skattesvig – har været behandlet i dansk ret gennem årene.

## **2. Hvad siger loven egentlig?**

Når det kommer til skattesvig i dansk ret er den umiddelbart mest relevante bestemmelse skattekontrollovens § 13.<sup>14</sup>

"Den, der med forsæt til at unddrage det offentlige skat, afgiver urigtige eller vildledende oplysninger til brug ved afgørelse af, om en person er undergivet skattepligt, eller til brug ved afgørelse af skatteansættelse eller skatteberegning, straffes for skattesvig med bøde eller fængsel indtil 1 år og 6 måneder, medmindre højere straf er forskyldt efter straffelovens § 289. På samme måde straffes medvirken til skattesvig, jf. straffelovens § 23.

Stk. 2. Begås handlingen af grov uagtsomhed, er straffen bøde."

Det fremgår, at skattekontrollovens § 13, stk. 1, vedrører den forsætlige skattesvig, medens § 13, stk. 2, angår den uagtsomme. I straffelovens § 289 findes en skærpet strafferamme med fængsel indtil 8 år for bl.a. grov skattesvig. Denne bestemmelse har ingen selvstændig retlig betydning i forhold til den nærmere fastlæggelse af gerningsindholdet i skattesvig, herunder for forståelsen af skattesvig som

---

<sup>14</sup> Der findes også relevante bestemmelser i skattekontrollovens §§ 15 og 16 vedrørende såkaldt passiv skattesvig. Disse behandles ikke nærmere i det følgende.

kriminalitetsform. § 289 er alene en skærpet strafudmålingshjemmel for grove forsætlige forhold, der i praksis finder anvendelse, når den skattemæssige unddragelse overstiger ca. 500.000 kr.<sup>15</sup>

Det centrale led i gerningsindholdet er ordene ”*afgiver urigtige eller vildledende oplysninger*”. Klare eksempler på skattesvig er fortielser og for lave indkomstopgørelser i selvangivelsen. Der vil her forsætligt være angivet *urigtige* oplysninger fra skatteyderens side, og den pågældende vil derfor være hjemfalden til straf efter skattekontrollovens § 13, stk. 1. Jeg har i min afhandling ”Strafbar medvirken i erhvervsforhold” benævnt denne type skattesvig for ”primitiv skattesvig”.<sup>16</sup>

## 2.1. Historik

Skattekontrollovens § 13 blev affattet i forbindelse med en større lovændring med ikrafttræden 1. januar 1972,<sup>17</sup> hvis formål bl.a. var *at gøre* lovbestemmelserne og formuleringen heraf mere ”tidssvarende”, *at udvide* den personkreds, der ville kunne pådrage sig et ansvar *direkte* efter bestemmelsen,<sup>18</sup> og *at skærpe* sanktionerne for skattesvig:<sup>19</sup>

”Det er således regeringens opfattelse, at der bør ske en skærpelse af sanktionerne overfor skattesvig, herunder en øget anvendelse af frihedsstraf overfor grov skattesvig”

En af måderne at skærpe sanktionerne på var netop indførelse af den førnævnte ”overbygningsbestemmelse” i straffelovens § 289, der oprindeligt hjemlede fængsel

---

<sup>15</sup> Jf. Rigsadvokatens Meddelelse nr. 9/2005. Se endvidere processuelle regler på SKAT’s område 2009-2, pkt. R.2.1.2., hvor det anføres, at skatteunddragelsen isoleret set skal overstige 500.000 kr., således at forstå, at fx en skatteunddragelse på 400.000 kr. og en samtidig momsunddragelse på 300.000 kr. ikke er tilstrækkelig til at bringe § 289 i anvendelse.

<sup>16</sup> Se nærmere Strafbar medvirken i erhvervsforhold, p. 396 ff., og se endvidere nedenfor afs. 3.

<sup>17</sup> Lov nr. 539 af 17.12.1971.

<sup>18</sup> Et ønske fra lovgivers side, der imidlertid i praksis paradoksalt nok endte med at blive fortolket således, at kun de af bestemmelsen direkte omfattede personer kunne pådrage sig et strafansvar, hvilket var i klar modstrid med lovforslagets bemærkninger, jf. F.T. 1971/72, tillæg A, sp. 122: ”Hvis en person, der har medvirket til skattesvig, ikke direkte er omfattet af § 13, vil hans forhold være omfattet af de almindelige regler om medvirken i borgerlig straffelovs §§ 23 og 24.” Det lidt barokke forløb, der ledte til den herfra i retspraksis og teori afvigende fortolkning er nærmere beskrevet i min bog ”Strafbar medvirken i erhvervsforhold”, p. 374-392.

<sup>19</sup> Jf. F.T. 1971/72, tillæg A, sp. 117.

i indtil 4 år, og som nævnt i dag har en strafferamme lydende på fængsel i indtil 8 år.

Frem til lovændringen i 1972 havde bestemmelsen stået mere eller mindre uberørt hen siden den såkaldte Kontrollovs indførelse kort efter 2. Verdenskrig i 1946.<sup>20</sup> Erfaringerne ovenpå krigen var, at den hidtidige ligning og kontrol havde været for utilstrækkelig. Betydelige indkomster og formuer havde således været udeholdt fra beskatning, hvorfor man anså et samlet lovkompleks om skattekontrol for nødvendigt. Det er dog i nærværende sammenhæng væsentligt at hæfte sig ved, at det centrale led i selve gerningsindholdet ikke blev ændret ved lovændringen i 1972. Også kontrolloven fra 1946 kriminaliserede således "[d]en, der i svigagtig Hensigt afgiver urigtige, ufuldstændige eller paa anden Maade vildledende Oplysninger til Brug ved Ansættelsen...". Urigtige og vildledende oplysninger havde også tidligere udgjort gerningsindholdet i den danske skattesvigsbestemmelse, der indtil 1946 havde befundet sig i statsskatteloven.

Det var først med Kontrolloven af 1946, at der for alvor skete noget rent sanktionsmæssigt, idet der blev indsat hjemmel til fængselsstraf i indtil 2 år. Hidtil havde højeste sanktion været bødestraf – om end en (på papiret) ganske betydelig af slagsen på indtil 10 gange den unddragne skats beløb. Selvom dette multipla kan synes ganske voldsom, blev det dog i praksis ikke udnyttet, hvortil kom at den dagældende forholdsvis lave skatteprocent i sig selv satte sine begrænsninger. I det hele taget kan der i tiden efter 2. Verdenskrig og op gennem 1950'erne spores en klar tendens til, at kampen mod skattesvig begynder at blive skærpet, ligesom problemstillingen opprioriteres blandt jurister. Skattesvig blev således taget op som særskilt kriminalpolitisk problem på "Det 4. Nordiske Kriminalistmøde" i Oslo i 1957, hvor oplægsholderne generelt forholdt sig kritiske til den eksisterende behandling af disse sager.<sup>21</sup>

Det er værd at bemærke, at ordet "vildledende" først blev medtaget i statsskatteloven af 1912, jf. denne lovs § 44. Statsskatteloven af 1903 kriminaliserede således kun "urigtige" oplysninger. Den præcise årsag til denne

---

<sup>20</sup> Lov nr. 392 af 12.07.1946.

<sup>21</sup> Se nærmere NTFK, 1957, p. 1-51.

objektive udvidelse af gerningsindholdet – som siden har været bibeholdt – er noget uklart. I bemærkningerne til statsskatteloven af 1912 angives alene, at nyaffattelse af bestemmelsen har været nødvendiggjort af det forhold, at lovgiver ønskede uagtsomhed kriminaliseret, ligesom lovgiver ønskede, at der skulle være udtrykkelig hjemmel for efterbetaling af unddragne skatter, såfremt betingelserne for strafansvar ikke var tilstede.<sup>22</sup>

Udvidelsen af gerningsindholdet til også at omfatte ”vildledende” oplysninger over for skattemyndighederne skulle imidlertid siden vise sig at være alt andet end subtil. I den vel nok mest berømte skattestraffesag i Danmark, nemlig Glistrup-sagen (U 1983.705 H), blev Mogens Glistrup straffet for overtrædelse af skattekontrollovens § 13, stk. 1, uagtet han ikke havde afgivet positivt urigtige oplysninger til skattevæsenet. Uanset at Højesteret bruger den term, at Glistrups oplysninger havde været ”urigtige”, synes meningen nok snarere fra Højesterets side at være den, at urigtigheden skyldes oplysningernes samlet set vildledende karakter, som var en følge af det af Glistrups opbyggede skattesystems kompleksitet og uoverskuelighed.<sup>23</sup> Højesteret henviser således i præmisserne til den indbyrdes sammenhæng i skattesystemet og til den omstændighed, at oplysningerne over for skattemyndighederne kun var givet for hver enkelt klient for sig, jf. herved:

”Det bemærkes i denne forbindelse, at han ikke har givet disse myndigheder nærmere oplysninger om den indbyrdes sammenhæng mellem de bogholderimæssige posteringer i administrationssystemet og om dispositionernes mangel på økonomisk realitet. Oplysningerne til skattemyndighederne er kun givet for hver enkelt klient for sig på grundlag af de på klientens kontokort bogførte dispositioner, der blev angivet som normale, reelle retshandler.”

### **3. Nærmere om forståelsen af skattesvig som kriminalitetsform**

Karakteristisk for megen straffelovskriminalitet er, at der sjældent er juridisk (fortolkningsmæssig) tvivl om, hvorvidt en given handling er strafbar eller ej. Stjæler man, er man tyv. Slår man, er man voldsforbryder etc. Problemerne er her ofte af bevismæssig karakter. Det gælder således om at bevise, hvem

---

<sup>22</sup> Jf. R.T., tillæg A, sp. 1996.

<sup>23</sup> Tilsvarende *Jan Pedersen*, Skatte & afgiftsstrafferet, 3. udg., p. 273.

gerningsmanden er, hvorimod der typisk ikke er tvivl om, hvorvidt en forbrydelse er begået.

Anderledes derimod med skattesvig som forbrydelsestype. Her lader det sig ikke altid uden videre afklare, hvorvidt der overhovedet er begået noget kriminelt. Dette gælder dog umiddelbart kun ved den form for skattesvig, som jeg i min afhandling har valgt at kalde for "spekulativ skattesvig" til forskel fra den "primitive skattesvig".

Sidstnævnte er identisk med den type skattesvig, der i folkemunde ofte benævnes for "sort" omsætning, "måneskinsarbejde" etc. Her er der – ligesom ved den ovenfor nævnte typiske straffelovskriminalitet – almindeligvis *ikke* tvivl om selve strafbarheden. Der er tale om, at en vis del af omsætningen ganske enkelt holdes helt uden for regnskaberne, hvorved skattetilsvaret ad den vej formindskes. Der afgives således positivt *urigtige* oplysninger til skattemyndighederne, hvilket rammer ind i kerneområdet for skattekontrollovens § 13.

Når det kommer til den *spekulative skattesvig*, stiller forholdet sig derimod rent strafferetligt noget mere tvivlsomt. Spekulativ skattesvig kan siges at være den kriminelle overbygning på skatteplanlægning i bred forstand. Som samlebetegnelse for sidstnævnte benytter Jan Pedersen i sin disputats termen "Skatteudnyttelse".

Herved forstår forfatteren:

"Sammenfattende betegner skatteudnyttelse således skatteydernes forsøg på egenhændigt at opnå skattefordele, som ikke har været tilsigtede eller forudset ved de berørte skattereglers udformning. Den retlige vurdering af en skatteudnyttelse kan resultere i, at den – om end nødtvunget – enten må anerkendes som skattetænkning eller må tilsidesættes som skatteunddragelse eller endelig må tilsidesættes og strafbelægges som skattesvig. Denne tredeling i skatteudnyttelsens retsfølger udgør samtidig sondringen mellem 1) de skatteretligt lovlige, 2) de skatteretligt ulovlige og 3) de strafbare skatteudnyttelser."

Den af forfatteren opstillede *tredeling* af mulige retsfølger er af fundamental betydning for den grundlæggende forståelse af skatteudnyttelse som fænomen, og som netop består deri, at dispositionens eventuelle strafbarhed ikke på forhånd vil være givet. Det er, som det fremgår, endog muligt, at dispositionen også rent skatteretligt må anerkendes som værende legal skattetænkning. I disse tilfælde må myndighederne affinde sig med, at der ikke er noget at komme efter. Dette hænger sammen med, at borgeren er fuldt berettiget til at indrette sig således, at han inden

for lovens rammer ikke kommer til at betale mere skat end højst nødvendigt. I den forbindelse kan der henvises til *Lord Tomlins* berømte præmis i sagen *IRC v the Duke of Westminster*, 1936:

“Every man is entitled, if he can, to order his affairs so as that the tax attaching under the appropriate Act is less than it otherwise would be. If he succeeds in ordering them so as to secure this result, then however unappreciative the Commissioners of Inland Revenue or his fellow-taxpayers may be of his ingenuity, he cannot be compelled to pay an increased tax”<sup>24</sup>

I en strafferetlig sammenhæng er det umiddelbart grænsedragningen mellem den skatteretligt ulovlige skatteunddragelse og den kriminelle skattesvig, der påkalder sig interessen. Førstnævnte behandles i det administrative skatteretlige klagesystem med det domstolslignede organ Landsskatteretten som sidste instans, og derefter med mulighed for at gå videre herfra til de egentlige domstole.<sup>25</sup> Men sagen håndteres dermed i den civile retsplejes former som en sag mellem skattemyndighederne og borgeren.

Det er i øvrigt væsentligt at hæfte sig ved, at sagen skal indbringes for domstolene senest 3 måneder efter Landsskatterettens kendelse. Stævning skal udtages mod Skatteministeriet. Før 1. januar 2007 skulle sagen anlægges ved landsretten som 1. instans. Som en konsekvens af domstolsreformen begynder en skattesag imidlertid i dag som udgangspunkt ved byretten<sup>26</sup> (i den retskreds i hvilken skatteyderen har hjemting).

En straffesag fremmes derimod som bekendt i strafferetsplejens former og er umiddelbart et anliggende mellem anklagemyndigheden og borgeren.

---

<sup>24</sup> Sml. herved U 1975.388 H, hvor Højesteret udtaler, at "[v]el må der gives appellant [Mogens Glistrup] medhold i, at den omstændighed, at forretningsmæssige dispositioner udelukkende eller dog delvis har skattemæssigt sigte, ikke i almindelighed medfører deres ugyldighed." Dommen er en civil sag mellem Mogens Glistrup og en af hans klienter, der havde deltaget i de såkaldte økonomiordninger, om som ønskede at udtræde heraf. Højesteret gav ham medhold heri, idet det statueredes, at han ikke var aftaleretligt forpligtet i forhold til Mogens Glistrup, hvilket sidenhen blev et vigtigt præjudikat i selve straffesagen mod sidstnævnte, jf. herom nedenfor afs. 4.1.

<sup>25</sup> Her bortses fra den lidet praktiske såkaldte overspringelsesregel i skatteforvaltningslovens § 48, stk. 2, hvorefter sagen kan indbringes direkte for domstolene, såfremt Landsskatteretten ikke har truffet afgørelse inden for 6 måneder efter sagens indbringelse hertil.

<sup>26</sup> Der er i retsplejelovens § 226 mulighed for – gennem byretten – at få henvist principielle sager direkte til landsretten. I motiverne til domstolsreformen er det dog anført, at sager om kørselsfradrag og sager om skønsmæssige ansættelser ved tilsidesættelse af regnskabsgrundlag *ikke* kan anses for principielle.

I en civil skattesag er det værst tænkelige udfald for borgeren, at dispositionen anses for stridende mod den gældende skattelovgivning og følgelig tilsidesættes og omlignes med krav om efterbetaling af de herved konstaterede unddragne skatter. I straffesagen risikerer borgeren udover efterbetaling af skatter imidlertid både fængselsstraf og ikendelse af tillægsbøde. Det kan således have vidtrækkende konsekvenser for borgeren alt afhængig af, om en given skattemæssig disposition vurderes og afgøres som enten en civil skattesag eller som en straffesag.

#### **4. Særligt om strafferetten og den spekulative skattesvig**

Hvor det som nævnt er klart, at *primitiv skattesvig* kan strafforfølges, er det ikke uden videre klart, hvornår det samme er tilfældet for så vidt angår den *spekulative skattesvig*. Der er her en betydelig gråzone, og den nærmere grænsedragning bør netop fastlægges under skellig hensyntagen til, at skattetænkning som udgangspunkt er legal adfærd. Dette indebærer efter min opfattelse, at der i første række skal udvises en vis forsigtighed i tiltalepolitikken på dette område fra anklagemyndighedens siden. Og det siger vel endvidere sig selv, at der ud fra et retssikkerhedsmæssigt synspunkt bør tilstræbes mest mulig ensartethed i tiltalepraksis. Dette har, som jeg vender tilbage til nedenfor, ikke altid været tilfældet, navnlig for så vidt angår perioden fra omkring 1970-1990. Indledningsvis gennemgås de overordnede aspekter<sup>27</sup> i *Glistrup-sagen*, der er det kendteste eksempel på en sag om spekulativ skattesvig, der blev behandlet i strafferetsplejens former. Dernæst gennemgås mere generelt behandlingen af sager om spekulativ skattesvig.

##### **4.1. Glistrup-sagen (U 1983.705 H)**

I Danmark blev den indtil da kun som skatteretsadvokat kendte Mogens Glistrup for alvor berømt (og berygtet), da han i tv-programmet Focus i 1971 sammenlignede skattesnydernes virksomhed med jernbanesabotørernes under 2.

---

<sup>27</sup> Det er ikke muligt inden for rammerne af denne artikel at gennemgå sagen fuldstændigt i detaljer. Alene byrettens dom fylder således 1226 sider, herunder fylder selve anklageskriftet 116 sider.

Verdenskrig. Nogle uger efter åbenbarede Glistrup så ydermere i et radioprogram, at hans egen trækprocent såmænd var nul!<sup>28</sup>

Glistrups adfærd kunne vel på mange måder siges at være en slags krigserklæring mod det ekspanderende velfærdssamfund og dets stadigt voksende bureaukrati og de medfølgende kraftigt voksende skatter. En reaktion fra det etablerede samfunds side var derfor forventelig. Den normale procedure ville her have været en forudgående administrativ ligning, hvor skattemyndighederne ville have haft muligheden for at nægte at godkende Glistrup og hans klienters selvangivelser. Og med mulighed for et civilretligt efterspil ved domstolene. Men meget usædvanligt var den socialdemokratiske justitsminister, *K. Axel Nielsen*, personligt inde over en beslutning om at sætte Rigsadvokaten på sagen, hvilket sidenhen fik det mindst ligeså usædvanlige udfald, at Glistrups skattesag fra start kom til at køre som en straffesag. Anklagemyndigheden sprang således den sædvanlige forudgående administrative ligning over, og gik direkte efter at få Glistrup straffet ved domstolene. Ydermere forekom en tiltale for forsættelig skattesvig efter straffelovens § 289, jf. skattekontrollovens § 13, umiddelbart overraskende i lyset af, at det som nævnt lå fast, at Glistrup isoleret set ikke havde afgivet positivt urigtige oplysninger over for skattemyndighederne, ligesom selvsamme myndigheder i øvrigt havde været noget usikre og nølende overfor, om Glistrups skattesystem overhovedet var ulovligt.<sup>29</sup>

I alt i 11 år verserede sagen, inden den endelig i 1983 fandt sin afslutning ved Højesteret. Alene den særdeles differentierede strafudmåling fortæller sin egen tankevækkende historie om, hvor usikker retssystemet var over for at behandle en sådan type sag. I byretten blev Glistrup ikke idømt nogen fængselsstraf, men alene en – om end betydelig – bøde på 1.5 mio. kr. Landsretten idømte derimod Glistrup 4 års fængsel samt en tillæggsbøde på 4 mio. kr. Højesteret fastsatte tillæggsbøden til 1 mio. kr., men delte sig da det kom til udmålingen af fængselsstraffen. Et flertal i Højesteret (5 dommere) fastsatte straffen til 3 års fængsel, hvorimod en dissens på

---

<sup>28</sup> Sidenhen gik Glistrup som bekendt ind i politik, hvor han med sit nystiftede parti Fremskridtspartiet fik en flyvende start ved det såkaldte jordskredsvalg i 1973 med i alt 28 mandater. Efterfølgende kom Glistrup med sin anarkistiske, men samtidig karismatiske personlighed og sine provokerende og til tider meget kontroversielle udtalelser på godt og ondt til at fylde meget i de næste omkring 30 års danske politiske historie.

<sup>29</sup> F.eks. kom daværende ligningsdirektør *Th. Hove* umiddelbart efter Glistrups optræden i Focus-udsendelsen ligefrem for skade at udtale til dagbladet B.T., at Glistrups foretagender var "helt legale".

to dommere alene mente, at Glistrup skulle i fængsel i ét år under henvisning bl.a. til de "højere skattemyndigheders usikre holdning over for tiltalte", der kunne have været med til at bestyrke Glistrups "særprægede tankegang" om, at hans "sindrigt opbyggede system" ville blive godkendt.

De principielle aspekter i sagen var dels det forhold, jeg allerede har været inde på, nemlig at Glistrup blev dømt for skattesvig uden isoleret set at have afgivet positivt urigtige oplysninger, dels at den såkaldt skatteretlige *realitetsgrundsætning* for første gang kom til at udgøre grundlaget for domfældelsen i en straffesag. Hidtil havde denne grundsætning – der er rodfæstet i den såkaldte fiktionsteori – alene været brugt af skattemyndighederne til en rent skatteretlig tilsidesættelse af skattearrangementer, der nok selskabs- og formueretligt set var udformet formelt korrekt, men som var uden realøkonomisk substans. I disse tilfælde veg den juridiske formalia således skattemæssigt for den økonomiske realia. Men det var forud for Glistrup-sagen som nævnt ikke noget, der var blevet tillagt nogen strafferetlig betydning.

Glistrups skattesystem (såkaldte økonomiordninger) var i virkeligheden opbygget omkring velkendte skatteretlige regler, f.eks. statsskattelovens § 6, litra e, vedrørende fradrag for renter i kombination med lavere skattesatser for selskaber.<sup>30</sup> Glistrup oprettede gennem årene i bogstaveligste forstand i tusindvis af (skuffe)selskaber,<sup>31</sup> der blev købt af interesserede klienter med "ondt i skatten". Gennem et utal af lånetransaktioner og aktieafhændelser selskaberne og deltagerne imellem blev der herved bl.a. skabt store rentefradrag. Gennem disse fradragsmanipulerende transaktioner kunne der dermed genereres en negativ indkomst, hvorved deltagerne blev såkaldt "0-skatteydere". Klienternes disponible indkomst led endvidere ikke under renteudgifterne som følge af låneoptagelserne, idet disse blot blev ordnet ved optagelse af stadigt nye tillægsån. De facto indgik der således næsten ikke kontante indbetalinger i

---

<sup>30</sup> Vedrørende beskrivelsen af disse økonomiordninger se bl.a. advokat *Robert Koch-Nielsen*, i *Økonomisk Kriminalitet – en antologi*, 1980, p. 115-134; *Christen Sørensen*: *Glistrup-sagen – nøglen til dens forståelse*, 1978; *Jan Pedersen*, *Skatteudnyttelse*, p. 211 f., p. 539 f., og p. 601 f.

<sup>31</sup> Angiveligt måtte *Statstidende* i begyndelsen af 1970'erne udvide sidetallet ganske betragteligt som følge af Glistrups samlebåndslignende oprettelse af selskaber. Ved nogle af disse selskabsdannelse skinnede det, der kunne ligne Glistrups latterliggørelse af skattelovgivningen, i øvrigt klart igennem. F.eks. lod han registrere selskaber med navne som "Grinebiderhaløjartikelimportkompagniet", "Lyngby Paraplyudlejning" og "Virum Kamelimport".

økonomiordningernes nærmest uendelige lånecyklus. Det fremgår imidlertid af beskrivelsen, at der ikke var nogen underliggende realøkonomisk substans i de foretagne transaktioner, der alene havde karakter af bogholderimæssige posteringer foretaget på Glistrups advokatkontor. Højesteret tilsidesatte da også dispositionerne som værende indholdsløse bogholderimæssige posteringer uden erhvervsmæssig og økonomisk realitet, herunder tiltrådte Højesteret, at der ikke forelå retligt bindende aftaler for deltagerne, og at de opkøbte selskaber reelt var usælgelige uden for det af Glistrup opbyggede administrationssystem. Efter min opfattelse er det svært at være uenig i dette grundsynspunkt, men hovedproblemet er stadig, om dette i det hele taget er strafbart.

I en strafferetlig kontekst var brugen af denne skatteretlige fiktionsteori imidlertid problematisk. Der er dybest set tale om en arbitrær beskatningsmulighed, der er meget lidt i samklang med det traditionelle legalitetsprincip i straffelovens § 1, der om noget fordrer retssikkerhed; først og fremmest i form af forudsigelighed. Borgerne skal have mulighed for at foruddiskontere, hvad de kan blive straffet for. Men hvordan gør borgerne så lige det i et lovgivningsmæssigt miljø, hvor det på den ene side er tilladeligt at skattespekulere, men hvor man på den anden side undertiden kan risikere, at skattemyndighederne ud fra en skønspræget skatteretlig doktrin underkender arrangementet som værende for realøkonomisk hult? En sag er, at de skattespekulerende borgere risikerer at få deres selvangivelse omlignet og pålagt at efterbetale de skatter, de havde håbet på at spare. Noget helt andet – og straks langt mere alvorligt og betænkeligt – er det, at Højesteret med Glistrup-sagen fastslog, at man nu også kunne straffes for skattespekulation; endog straffes hårdt. Den mest udspekulerede skattespekulation var altså med et slag pludselig gået hen og blevet kriminel.

Eftertiden har imidlertid vist, at realitetsgrundsætningen trods alt ikke for alvor vandt fodfæste i en strafferetlig sammenhæng. Det har muligvis sammenhæng med, at dommen havde den præventive virkning, at folk i det hele taget blev mere tilbageholdende med at deltage i alt for kreative skattearrangementer,<sup>32</sup> men herudover synes der, som jeg vender tilbage til nedenfor, ej heller at være tvivl om, at myndighederne efterfølgende vendte tilbage til en mere forsigtig og restriktiv

---

<sup>32</sup> Sml. *Jan Pedersen, Skatte & afgiftsstrafferet*, p. 275.

tiltalepolitik. Domfældelsen af Glistrup er derfor på mange måder en relativt enlig svale. *Jan Pedersen* anfører ganske tankevækkende, at ”det ved en helhedsbedømmelse af sagen, dennes opkomst og gennemførelse er vanskeligt at frigøre sig for dens politiske undertoner”.<sup>33</sup>

#### **4.2. Mere om førelsen af spekulative skattestraffesager i perioden 1970-1990**

Set over tid synes der næppe at være tvivl om, at grænsedragningen mellem den (civilt) ulovlige skatteunddragelse og den strafbare spekulative skattesvig har været noget flyvsk og flakkende. Muligvis har dette sammenhæng med, at synet på økonomisk kriminalitet, herunder skattesvig, har været præget af skiftende moralske strømninger fra det omkringliggende samfund kombineret med en grundlæggende usikkerhed i retssystemet i relation til håndteringen af disse sager.

I en artikel i *Ugeskrift for Retsvæsen* fra 1982<sup>34</sup> påviste advokat og universitetslektor, *Finn Thomsen*, at tiltalepraksis for så vidt angår visse sagskategorier var uensartet, herunder præget af usikkerhed og tilfældigheder i relation til om sagerne skulle føres som straffesager eller civile sager. Afslutningsvis anfører *Thomsen* følgende mere overordnede betragtninger:

”Skattestrafferetten er imidlertid ny, og skatteret er en disciplin, som foreløbig kun dyrkes af en begrænset kreds, og faget indgår ikke i den almindelige juridiske uddannelse. Dette udsagn gælder såvel for anklagere, forsvarere som for dommere. Det er ovenfor påvist, at gerningsbeskrivelsen i skattekontrollovens § 13, stk. 1, er uegnet til at sanktionere de såkaldte udlandstransaktioner og emigrationssager, idet der som påvist snildt kan opstilles tilfælde, i hvilke såvel de subjektive som de objektive betingelser i skattekontrollovens § 13, stk. 1, er opfyldt, uden at nogen med indsigt og fornuft ville drømme om at rejse straffesag. Ikke desto mindre er det en kendsgerning, at der rejses straffesager, og af psykologisk forståelige, men ikke acceptable, grunde er det umuligt at vende en straffesag til en civil sag. Der må enten udvikles nye delikter indeholdende nøje beskrivelse af gerningsindhold i overensstemmelse med dansk strafferets doktrin, således at klinten kan skilles fra hveden, og en alvorlig retsuvidhed ville dermed fjernes. Eller også må problemet løses derved, at der med varsomhed og kløgt udvikles en tradition, der stemmer med almindelig retsopfattelse, og som kan danne en rimeligt sikker norm for, i hvilke tilfælde svig må antages at kunne foreligge. Ved varsomhed forstås her, at denne normdannelse ikke bør finde sted ved som udgangspunkt for betragtningerne at tage den alvorligste

---

<sup>33</sup> Jf. *Skatteudnyttelse*, p. 602 f.

<sup>34</sup> U 1982B.229.

straffebestemmelse i anvendelse, straffelovens § 289, men måske ved en udvidet interesse for den klassiske skatteret.”

Jeg er helt enig i materien i *Thomsens* analyse, men når denne afslutningsvis efterlyser en ”udvidet interesse for den klassiske skatteret”, så ville efter min opfattelse en efterlysning af den *klassiske strafferet*, herunder traditionelle strafferetlige dyder, snarere have været på sin plads.

Det centrale for den strafferetlige *forsætsbedømmelse* er at bevise, at gerningspersonen rent psykologisk har haft en ond vilje i gerningsøjeblikket. Dette bevises normalt ved at slutte ud fra den handling, der er begået. Har en person slået en anden, ligger denne bevisbedømmelse ofte lige for. Helt på samme vis i forhold til den *primitive skattesvig*. Er der holdt indtægter helt uden for regnskaberne, vil det herigennem ofte kunne påvises, at dette er sket for med forsæt til at unddrage det offentlige i skat. Anderledes med den *spekulative skattesvig*. Skatteyderne bevæger sig her i et fortolkningsmæssigt grænseland, hvor de primært handler, som de gør for at spare i skat. Men dette er som nævnt i sig selv ikke ulovligt. I visse af de tilfælde, hvor skatteyderne derfor blev straffet, synes dette at være sket på baggrund af en objektiveret forsætsvurdering, der antog form af en slags risikoafvejning, hvorunder der ikke blev levnet de sædvanligvis forsætsudelukkende såkaldte negative uegentlige retsvildfarelser megen plads.<sup>35</sup>

De processuelle principper, der er styrende for bevisbedømmelsen for så vidt angår henholdsvis en civil skattesag og en straffesag, er ligeledes væsensforskellige. I skattesagen gælder (i hvert fald i et vist omfang) *in dubio pro fisco* (tvivlen kommer statskassen til gode). Og der er næppe tvivl om, at det for den almindelige borger ikke er let at vinde over skattemyndighederne i en civil skattesag.<sup>36</sup>

Som bekendt er det bevismæssige udgangspunkt helt anderledes for straffesagens vedkommende, jf. grundsætningen *in dubio pro reo*. Den tiltalte kan kun dømmes, hvis skylden er bevist udover enhver rimelig tvivl.

Problemet med at føre spekulative skattesager i strafferetsplejens former var bl.a., at der undertiden sås en tendens til, at det traditionelle skærpede strafferetlige

---

<sup>35</sup> Sml. *Jan Pedersen*, Skatteudnyttelse, p. 546 ff.

<sup>36</sup> Uanset at *Erik Olsen* sammenfatter bevisvurderingen i skatteretten derhen, at den nogenlunde svarer til, hvad der gælder i (andre) civile retssager, jf. *Beviser i skatteretten*, p. 81. *Poul Bostrup* anfører i *Proceduren*, 3. udg., p. 687, at ”det i praksis er vanskeligt for skatteyder at få medhold i sager ved domstolene”, og tilføjer hertil, at skatteyderne får medhold i ca. 20 % af de sager, der indbringes for domstolene.

beviskrav i nogen grad så at sige udviskedes i tågerne fra de komplicerede og tunge skattesvigssager, sml. herved *Jan Pedersen*.<sup>37</sup>

”Tidligere blev fremført, at der navnlig i tunge og vanskelige sager om skattesvig kunne konstateres, at der i et vist omfang skete en fravigelse af det klassiske dogme: Anklagemyndigheden har bevisbyrden. Det må da også medgives kritikken, at anklagemyndigheden tidligere rejste en del tvivlsomme sager, navnlig i de tilfælde, hvor de skattemæssige problemer ikke var afklaret inden forinden skattestraffesagens påbegyndelse.”

Der synes nu at være tale om en afsluttet – og retssikkerhedsmæssigt set ikke videre heldig – epoke i dansk retshistorie, der strakte sig over en ca. 20-årig periode fra omkring 1970-1990. Perioden var karakteriseret af en flakkende, men generelt set skærpet tiltale- og domspraksis, der mere synes at have været moralsk end juridisk underbygget, og som uden større juridisk omtanke, og med et noget lemfældigt forhold til klassiske strafferetlige principper, på meget bastant vis gjorde kraftigt indhug i den strafferetlige gråzone, hvori sager om spekulativ skattesvig notorisk befinder sig. Som udtrykt af *Jan Pedersen*.<sup>38</sup>

”Myndighedernes skærpede tiltalepraksis i de senere år, som er sammenlignet med middelalderens hekseprocesser og landssvigersagerne i 1940’erne, har givetvis været medvirkende hertil. Sammenligningen er anvendt til illustration af den stærke moralske fordømmelse i hvert fald hos anklagemyndighed og domstole, som større skattesvigssager udløser, og som måske påvirker det fornødne kølige overblik og eftertanke.”

## **5. Overordnede betragtninger om skattesvig og kampen herimod**

Et moderne velfærdssamfund som det danske står og falder med skatteindbetalingen, og derfor kan skattesvig med en lidt moraliserende frase hævdes at være en grundlæggende usolidarisk adfærd, hvor den enkelte beriger sig på fællesskabets bekostning. Det er almindeligt anerkendt, at Danmark (i øvrigt i skarp konkurrence med Sverige!) har verdens højeste skattetryk.

Skattelovgivningen er imidlertid i høj grad en politiseret kamplads, der ikke mindst i den moderne velfærdsstat har været brugt som instrument til en række ikke-fiskale formål, herunder navnlig indkomstudligning og omfordeling af samfundets ressourcer.

---

<sup>37</sup> Skatte & afgiftsstrafferet, 3. udg., p. 60

<sup>38</sup> Skatteudnyttelse, p. 473.

”De bredeste skuldre skal bære det de tungeste læs” har været den efterhånden noget slidte floskel, hvormed politikerne igen og igen har forklaret progressionen i skattesystemet. Samtidig er det karakteristisk, at skattesystemet er blevet stedse mere komplekst og differentieret. Som træffende udtrykt af *Jan Pedersen*:<sup>39</sup>

”Skattesystemet fremstår således som et kludetæppe, hvis grundmønster højt anes som en kontur”.

Disse for skattesystemet grundlæggende strukturelle karakteristika åbner imidlertid nærmest uundgåeligt op for skattespekulation. Og her er det på ny væsentligt at erindre om, at skattespekulation ikke uden videre er hverken ulovligt eller strafbart.

Et differentieret og komplekst skattesystem er således den velnærede muld, hvori skattearbitrage bedst kan gro. *Jan Pedersen* har udtrykt det på den måde, at ”[e]t retssystem har derfor den skatteudnyttelse som det fortjener”.<sup>40</sup> Forfatteren erindrer dog om, at et godt skattesystemet ikke kendes på dets evne til at eliminere mulighederne for skatteudnyttelse, men vel tværtimod skal kendes på dets mange grundlæggende politiske og ikke-fiskale formål; og tilføjer dertil, at det er naivt at forestille sig et skattesystem, der ikke indbyder til skatteudnyttelse, med mindre man samtidig er rede til at give slip på beskatningens omfordelende og indkomstudlignende funktion. Og det er i hvert fald fortsat i dagens Danmark et helt utopisk scenarie.<sup>41</sup>

Derfor er der grund til at tro, at skatteudnyttelse vil være en noget nær evigt aktuel problemstilling. Det er således sagt, at skatteudnyttelser følger det ”rindende vands princip” i den forstand, at man kan dæmme op herfor, men aldrig helt standse skatteudnyttelse, og det samme må vel herunder antages at gælde for skatteudnyttelsens kriminelle overbygning i form af skattesvig. Spørgsmålet, der melder sig, er derfor, hvorledes man bedst muligt forsøger at inddæmme dette rindende vand?

---

<sup>39</sup> Op. cit., p. 51.

<sup>40</sup> Op. cit., p. 627.

<sup>41</sup> Allerede den norske Højesteretsdommer *O.C. Gundersen* pegede i sit indlæg på ”Det 4. nordiske kriminalistmøde” (NTfK, 1957, p. 9) på dette dilemma mellem klare og enkle regler contra skattelovgivningens kompleksitet som følge af dets mange ikke-fiskale formål. *Gundersen* anførte i den forbindelse: ”[O]m ikke skattelovene ville bli bedre for sitt formål med en grovere tilhugging – hvad man i så fall tapte i nyansering ville man kunne vinne i effektivitet”.

Uden overdrivelse kan man vel i al retspolitisk almindelighed tale om, at trenden hos danske politikere i disse år – set over en bred kam – går i klar retning af at ty til straffesystemet, så snart et givent problem udkrystalliserer sig i mediernes dagsorden. Mantraet er, at det gælder om at være ”tough on crime”, hvilket typisk fra politisk hold har ført til krav om skærpede fængselsstraffe. Enhver, der har prøvet at arbejde med straffesystemet, ved vist imidlertid godt, at denne for tiden næsten hellige tro på straffesystemet og fængselsstraffes saliggørende frelse mildest talt er noget overdreven.

Den seneste udvikling inden for netop skatte- og afgiftsstrafferetten kan imidlertid siges at repræsentere et vist brud med den refererede tendens, hvorunder skærpelse af fængselsstraffen øjensynligt ses som en slags universalløsning. Fokus inden for skatte- og afgiftsstrafferetten synes nu i højere grad at fokusere på forebyggelse og kontrol samt en opprioritering af ordensbøder frem for fængselsstraffe. Denne nye indsatsstrategi fra skattemyndighedernes side – lanceret under det kampagnelignende slogan *Fairplay* – vil blive behandlet nærmere i det følgende.

### **5.1. Fra bagudrettet straf til fremadrettet kontrol**

Som gennemgået ovenfor gik man omkring 1990 i vidt omfang væk fra overhovedet at føre sager om spekulativ skattesvig i strafferetsplejens former. Man gik altså her i virkeligheden tilbage til det oprindelige udgangspunkt, hvorefter strafferetten blev reserveret til behandling af den *primitive skattesvig*, for hvilken det er karakteristisk, at en del af en given omsætning typisk udeholdes helt fra regnskaberne. Selvom disse sager er mere simple at forholde sig til rent juridisk, derved at de ikke beror på præjudicerende og vanskelige skatteretlige regler, så er de imidlertid alligevel ofte ganske ”tunge” at køre gennem det strafferetlige system (navnlig sammenlignet med mere traditionel straffelovskriminalitet som volds- og indbrudstyverisager etc.).

Skattemyndighedernes kontrolbesøg hos de erhvervsdrivende giver umiddelbart kun et øjebliksbillede af unddragelsen. At denne unddragelse typisk strækker sig langt tilbage i tid er imidlertid ikke så ligetil at bevise. En af de måder, hvorpå anklagemyndigheden har forsøgt at løfte beviset for en foretagen omfattende skatteundragelse, har været gennem såkaldte *privatforbrugsopgørelser*. Disse er

for så vidt relativt enkle at udarbejde, men til gengæld af en usikker og skønsmæssig natur, hvorfor domstolene i straffesager i stigende omfang synes at have vendt sig herimod. Se som et nyere eksempel herpå TFS 2005.836 Ø, hvor landsretten i sine frifindende præmisser bl.a. anførte:

”Sagens centrale bevistemaer angår størrelsen af de tiltaltes og deres hustruers privatforbrug, indtægter udeholdt fra salg og berettigede fradrag i selskabsindkomst. Bevisførelsen vedrørende privatforbruget har navnlig drejet sig om skattevæsenets beregninger og forudsætningerne herfor. Beregningerne bygger i enkelte afgørende tilfælde, herunder antagelser om mindsteudgifter til husholdning m.v., på skøn. Der har ikke i fornødent omfang kunnet redegøres for det grundlag, som har været bestemmende for dette skøn. [...] Da der sammenfattende ikke findes at være ført det til domfældelse i en straffesag tilstrækkeligt sikre bevis, frifindes de tiltalte for forhold 1, 2, 3 og 6 og dermed i det hele under denne sag.”

Anklagemyndigheden er derfor i samarbejde med SKAT ofte tvunget til at foretage en mere præcis og tilbundsgående rekonstruktion af regnskaberne (f.eks. baseret på beslaglagte fakturaer). Dette er en vanskelig og tidsmæssigt krævende manøvre, og indebærer, at sagerne ofte bliver meget faktumtunge. Skatte- og afgiftsstraffesager har derfor i praksis vist sig at være vanskelige at håndtere, og ikke sjældent har de været undervejs i retssystemet i årevis. Undertiden med betydelige ”rabatter” til den tiltalte som følge heraf med henvisning til EMRK art. 6. En sådan langsommelig retsproces er i sig selv med til at svække straffesystemets præventive effekt. Muligvis er det i erkendelse heraf, eller også er der ganske enkelt tale om basal mangel på ressourcer, men øjensynligt har SKAT skiftet fokus og strategi i kampen mod skattesnyderne.

Det forekommer mig i øvrigt, at der i dag ikke føres nær så mange skatte- og afgiftsstraffesager som tidligere. Hvis man f.eks. leder efter skattestraffesager i Tidsskrift for Skatter og Afgifter (TfS) synes der i nyere tid at være stadigt længere imellem offentliggørelsen af sager om primitiv skattesvig (om end en række af disse sager naturligvis fortsat føres). Og som nævnt føres der i dag næppe sager om skattespekulation i strafferetsplejens former.

I nyere tid har SKAT søsat nogle kampagner primært rettet mod den ”sorte” undergrundsøkonomi i visse navnlig mindre detailvirksomheder. En række kontroller havde således vist, at der var betydelige problemer med overholdelse af

både skatte-, moms- og forbrugsafgiftslovgivningen. Gennem en række lovgivningsmæssige initiativer har man bl.a. søgt at stramme op på reglerne gennem præciseringer og ændringer af en række regnskabsmæssige ordensforskrifter.<sup>42</sup> For at sikre overholdelsen af disse ordensforskrifter er der samtidig i lovpakkerne lagt op til at overtrædelse heraf skal sanktioneres med væsentligt skærpede bøder.<sup>43</sup>

I forarbejderne til Lov 2002.1059 anføres følgende om formålet med lovinitiativet:<sup>44</sup>

”Formålet med nærværende lovforslag er derfor dels at sikre tilstedeværelsen af et tilstrækkeligt transaktionsspor og dels at sikre, at virksomhederne overholder de regler, der allerede er alment gældende for virksomheders bogføring, jævnfør bogføringsloven og begrebet »god bogføringsskik« som udtrykt i bogføringsvejledningen, *og dermed forhindre mulighederne for afgiftsunddragelse.*” (Min udh.)

Sagt med andre ord, så er den overordnede idé at tage fat om nældens rod ved gennem mere håndfaste og præcise krav til regnskabsførelsen at kunne optimere kontrolmulighederne, og herigennem ideelt set forhindre den ”sorte” økonomi i overhovedet at opstå. Potentielle omfattende skatte- og afgiftsunddragelser forsøges altså fanget i opløbet. Hvor straffesystemet i sin natur normalt er bagudrettet og reprimanderende skiftes fokus herved til et mere fremadrettet og edukerende perspektiv. Strategisk tilrettelægges indsatsstrategien i øvrigt i dag ud fra en analyse af risikoområder og risikogrupper frem for som tidligere en mere eller mindre tilfældigt præget stikprøvekontrol.

Den overordnede ræson i denne nye strategi forekommer efter min opfattelse at være ganske fornuftig. Det harmonerer i øvrigt med en tankegang, der kom til udtryk i en generel udtalelse om økonomisk kriminalitet fra Straffelovrådet af 9. maj 1973, hvori det hedder sig:<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Se nærmere Lov 2002.1059, vedrørende skærpeelse af de regnskabsmæssige- og bogføringsmæssige krav til registrerede virksomheder; Lov 2005.325 (Fairplay I) om bl.a. indførelse af en bestemmelse i Kildeskattelovens § 86 A, hvorefter en virksomhed kan tilpligtes at føre logbog over sine ansatte (for at modvirke ”sort” arbejdskraft og social bedrageri); Lov 2006.408 (Fairplay II) om bl.a. stramninger i reglerne om registrering som forbrugsafgiftspligtig.

<sup>43</sup> Ofte omtalt som ”cola-bøder” da der ikke mindst havde vist sig at være problemer i relation til unddragelse af mineralvandsafgift.

<sup>44</sup> Jf. LFF nr. 66 af 6. november 2002, pkt. 3.3.

<sup>45</sup> Udtalelsen er optrykt som bilag til Straffelovrådets udtalelse af 14. januar 1974, p. 47.

”Man kan imidlertid ikke gå ud fra, at kriminalisering og strafferetlig forfølgning er det bedst egnede middel til bekæmpelse af skadelig økonomisk virksomhed. Man bør være opmærksom på, at der muligvis opnås en mere effektiv kontrol og forebyggelse gennem regler uden for strafferetten.”

Tilsvarende tanker findes specifikt i relation til skattesvig allerede i den norske Højesteretsdommer *O.C. Gundersens* oplæg på ”Det 4. Nordiske Kriminalistmøde”, 1957:<sup>46</sup>

”Meget taler for at man, inntil videre, bør beholde sanksjonssystemet som det er og konsentrere kreftene om en effektivisering av ligningsarbeidet og en utbygging af kontrollapparatet. Ikke før man med noenlunde trygghet kan fastslå at også på dette område er det normalt å overholde lovens bud og et brudd på det vanlige handlingsmønster i samfunnet å forsøke å bryte eller vri seg unna dem, vil retthåndhevelsen gjennom påtalemyndighet og straffedomstoler ha den bæreevne og den slagkraft som vi gjerne vil at den skal ha.”

Sidstnævnte passus indebærer en forudsætning om en grundlæggende moralsk regelaccept fra borgernes side for, at et givent straffesystem kan være virksomt og bæredygtigt. Lignende tanker kan genfindes i den norske rettssociolog *Vilhelm Auberts* ”Kriminalisering og moralpåvirkning i den næringsrettslige lovgivning” fra 1951.<sup>47</sup> *Aubert* konkluderer bl.a., at en effektivt virkende straffetrussel på den økonomiske lovgivnings område er afhængig af en grundlæggende accept af og respekt for loven. I den sammenhæng er det tankevækkende, at de erfaringer, SKAT netop havde gjort sig forud for de ovenfor nævnte lovmæssige stramninger, var, at der herskede ganske betydelige og helt åbenlyse problemer i visse brancher med hensyn til overholdelse af afgiftslovgivningen.<sup>48</sup>

SKATs indsatsstrategi er rettet mod visse brancher inden for erhvervslivet, hvorimod almindelige lønmodtagere reelt ikke udsættes for nogen kontrol. Det er næppe, fordi almindelige lønmodtagere besidder en bedre skattemoral end andre, men de faktiske muligheder for at snyde er ganske enkelt forsvindende små, eftersom de fleste relevante skattemæssige oplysninger i henhold til bestemmelser i skattekontrolloven pligtmæssigt skal indberettes direkte fra

---

<sup>46</sup> NTfK, 1957, p. 23.

<sup>47</sup> Jf. NTfK 1951, II, p. 120-129. Se herom også *Torben Koch* i *Økonomisk Kriminalitet – en antologi*, 1980, p. 63 f.

<sup>48</sup> Se f.eks. LFF nr. 66 af 6. november 2002, punkt 1, under lovforslagets almindelige bemærkninger.

arbejdsgiveren etc.<sup>49</sup> Denne indberetningsordning er således et godt eksempel på, at lovgiver (vel ud fra deisen "tillid er godt, kontrol er bedre") har haft held til at "strikke" en lovgivning sammen på en sådan måde, at skattesnyderi reelt er næsten umuliggjort. Tilbage er kun privates muligheder for at hyre "sorte" håndværkere, "sort" rengøringshjælp etc. Denne i virkeligheden relativt begrænsede "sorte" økonomi diskuteres med jævne mellemrum blandt politikere og i pressen, men i praksis strafforfølges den slet ikke.<sup>50</sup>

## 5.2. Epilog

For ganske nylig kom SKAT med et nyt notat vedrørende "Ny sanktionspraksis i fiskalstraffesager".<sup>51</sup> Et af hovedpunkterne heri er en beløbsmæssig ændring af grænsen for, hvornår der i skatte- og afgiftsstraffesager skal nedlægges påstand om fængselsstraf. Tidligere var denne grænse 100.000 kr. Nu hæves denne "bundgrænse" til 250.000 kr., hvorved der skal en større skatteunddragelse til i dag, før fængselsstraf kan komme på tale. Der er altså tale om en vis nedkriminalisering<sup>52</sup> samt kompetenceforskydning fra anklagemyndigheden til SKAT, idet det administrative bødeområde herved tilsvarende udvides.

---

<sup>49</sup> *Gunnar Viby Mogensen* anslår i artiklen "Skattesnyderiet og indkomstfordelingen", at den "sorte" underdeklaration kun udgør ca. 3 % af de faktiske indkomster, hvorimod det tilsvarende niveau i begyndelsen af 1900-tallet var ikke mindre end 25-30 %. En bemærkelsesværdig og paradoksal udvikling, eftersom den gennemsnitlige skatteprocent kun var 4 i 1903. Professor *Ole Bjørn* anfører da også, at det nutidige lave niveau kan tilskrives en "lovgivningsmæssig og kontrolmæssig bedrift", jf. Lov & Ret, 2001, nr. 7, p. 21.

<sup>50</sup> I den forbindelse er det tankevækkende, at straffebestemmelsen i skattekontrollovens § 13 C vedrørende såkaldt "skattehæleri" alene omfatter aftagelse af "sorte" varer etc. som led i erhvervs-mæssig virksomhed.

<sup>51</sup> Af 7. september 2009 afgivet af SKATs Proceskontor (efter aftale med Rigsadvokaten)

<sup>52</sup> I tråd med den nye indsatsstrategi, primært rettet mod visse erhvervsdrivende brancher, skærpes bødeberegningen dog i forhold hertil bl.a. derved, at nedrundinger fremtidigt kun foretages én gang ved den samlede beregning af bøden, når den erhvervsdrivende har begået flere lovovertrædelser på samme tid.