

Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet

Sluttrapport 2004 - 2007

fra

EMØK

Innholdsfortegnelse

1.	Innledning	3
2	Hovedkonklusjoner og oppsummering	3
3	Ressurser og organisering	8
4	Kompetansehevende tiltak	11
5	Forskning	12
6	Sanksjoner mot økonomisk kriminalitet	14
7	Effektivisering av internasjonalt samarbeid	16
8	Lovendringer	18
9	Tiltak mot hvitvasking og finansiering av terrorisme	21
10	Skatte- og avgiftskriminalitet	24
11	Økonomisk kriminalitet i fiskeri- og havbruksnæringen	28
12	Korrupsjon	30
13	Tiltak mot misbruk av offentlige støtteordninger	33
14	Konkurskriminalitet	35
15	Verdipapirhandelkriminalitet	36
16	Konkurranseskriminalitet	38

1. Innledning

Embetsmannsutvalget mot økonomisk kriminalitet (EMØK) fikk 6. desember 2004 ansvaret for oppfølgingen av Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet. Planen ble lansert i mai 2004 av daværende finansminister og justisminister.

Regjeringen Stoltenberg har besluttet å stille seg bak handlingsplanen fra 2004. EMØK er gitt i oppdrag å følge opp planen gjennom blant annet å påse at de ansvarlige for gjennomføringen av den, de respektive departement, etater og institusjoner, følger opp planens tiltak.

Denne endelige rapporten viser sluttstatus for tiltakene i handlingsplanen etter utløpet av virkeperioden (2004 - 2007). Rapporten har to hovedfunksjoner:

- Den skal for det første vise politisk ledelse, ansvarlige aktører for handlingsplanens gjennomføring og allmennheten hva som er gjort, og hva man eventuelt ikke har gjennomført av tiltak angitt i planen.
- Videre inneholder rapporten også EMØKs vurderinger av om de tiltak som rent faktisk er gjennomført, er tilfredsstillende sett hen til de opprinnelige målsettinger uttrykt i handlingsplanen.

Ikke alle enkelttiltak er omtalt uttrykkelig i selve rapporten. Som vedlegg til rapporten følger imidlertid en tiltaksoversikt basert på planens inndeling i kapitler. Oversikten beskriver selve tiltaket, ansvarlig departement/underliggende etat, samt rubrikken ”status/merknader”, som beskriver om tiltaket er gjennomført eller ikke.

EMØK har per i dag følgende medlemmer:

ekspedisjonssjef Øystein Blymke, Justisdepartementet (leder)
seniorrådgiver Atle Roaldsøy, Justisdepartementet
underdirektør Espen Knudsen, Finansdepartementet
lovrådgiver Elisabeth Frankrig, Finansdepartementet
avdelingsdirektør Tom Hugo-Sørensen, Nærings- og handelsdepartementet
direktør Magne Fladby, NAV (representant for Arbeids- og inkluderingsdepartementet)
seniorrådgiver Karin Kilset, Fornyings- og administrasjonsdepartementet
assisterende økokrimsjef Trond Eirik Schea, Økokrim

Utenriksdepartementet v/underdirektør Helle Klem har deltatt i EMØK det siste halve året av handlingsplanens virkeperiode. Sekretariatsfunksjonen i EMØK ivaretas for tiden av Finansdepartementet og Justisdepartementet v/Økokrim i fellesskap.

EMØK har i handlingsplanens virkeperiode, med enkelte unntak, avholdt månedlige møter.

2 Hovedkonklusjoner og oppsummering

EMØK er gjennomgående tilfreds med den prioritet og oppfølging planens over 90 enkelt-tiltak har fått hos ansvarlige myndigheter. Planen inneholder mange ressurskrevende tiltak med stor kompleksitet og mange av tiltakene fordrer lovendringer og formalisert samarbeid mellom flere myndighetsorgan. Økonomisk kriminalitet er en kriminalitetsform med alvorlige samfunnskonsekvenser. Etterforskningen er kompleks og krever store ressurser, blant annet fordi kriminaliteten ofte er grenseoverskridende. Avdekking, sanksjonering og straffeforfølgning av økonomiske lovbrudd vil kreve økt innsats, forbedret samarbeid mellom kontroll – og politi og påtalemyndigheter nasjonalt og internasjonalt i tiden framover.

I dette kapittelet inntas en samlet oversikt over EMØKs vurdering av oppfølgingen av tiltakene i handlingsplanen. For en nærmere gjennomgang vises til det enkelte kapittel nedenfor.

Ad kapittel 4 i handlingsplanen: Resurser og organisering

Alle politidistrikt har i dag egne økoteam. EMØK er likevel bekymret for at flere av teamene fortsatt ikke fungerer etter intensjonen. Det er tre hovedområder som peker seg ut, og det er ulikhet med hensyn til organisering/ledelsesforankring, ressurser og kompetanse. EMØK ser svært positivt på at POD nå gjennomfører en evaluering av økoteamene og videre vil se på eventuell videre oppfølging.

EMØK anser at man er godt på vei til å oppfylle målsettingen om at enheten for finansiell etterretning i Økokrim skal være ledende innenfor sitt område, og at målet vil være oppnådd når de nye saksbehandlingssystemene er fullt operative. EMØK anser det i denne sammenheng som hensiktsmessig at politiet nærmere vurderer organisatoriske forhold og rutiner relatert til mottak og bearbeiding av finansiell etterretning, slik at informasjon fra enheten for finansiell etterretning i Økokrim kan utnyttes på en god måte.

Bistandsrevisorordningen er en styrke for samarbeidet mellom politi/påtalemyndighet og skatteetaten. Ordningen må anses å ha stor betydning for straffeforfølgningen av skatte- og avgiftssaker spesielt og økonomisaker generelt. EMØK er tilfreds med den styrkingen ordningen har fått de siste to årene. Det er viktig at bistandsrevisorordningen ikke medfører at politiet selv ikke skaffer seg tilstrekkelig kompetanse på dette området.

Ad kapittel 5 i handlingsplanen: Kompetansehevende tiltak

EMØK vil understreke viktigheten av at Justisdepartementet/Politidirektoratet/Politihøgskolen arbeider videre med å styrke kvaliteten, regelmessigheten og omfanget på undervisningen ved Politihøgskolen innenfor dette fagområdet. EMØK anser det også som viktig for å sikre nødvendig kompetanse i alle påtaleledd at de planlagte kompetansehevende tiltakene for påtalemyndigheten gjennomføres.

Ad kapittel 6 i handlingsplanen: Forskning

Regjeringen er på rett vei med å oppfylle sitt mål i planen om å ”ta initiativ til mer forskning om økonomisk kriminalitet, blant annet for å skaffe bedre kunnskap om forekomsten av økonomisk kriminalitet, herunder korrupsjon”. De forskningsmessige og faglige ressurser som så langt er stilt til disposisjon fra myndigheter/universitet/høgskoler, er imidlertid langt fra tilstrekkelige. Det er blant annet særlig behov for å vurdere skadevirkningene slik kriminalitet utgjør for den velferdspolitiske – og kriminalpolitiske utvikling. Forskning og bruk av forskningsresultat er viktig som kunnskapsgrunnlag for beslutninger om mål og strategier for å bekjempe økonomisk kriminalitet.

Ad kapittel 7 i handlingsplanen: Sanksjoner mot økonomisk kriminalitet

Det relativt sett lave antallet inndragningsavgjørelser og utviklingen når det gjelder inndratte beløp totalt, betyr etter EMØKs vurdering at politiet og påtalemyndigheten fremdeles legger for liten vekt på inndragning av utbytte.

Det er ikke satt konkrete mål og tidsfrister i tilknytning til omtalen av Tilleggsskatteutvalgets utredning og Sanksjonsutvalgets utredning i handlingsplanen. I årsrapporten for 2005 er det fra EMØKs side uttalt at man flere ganger har tatt opp med Justisdepartementet behovet for å følge opp Sanksjonsutvalgets utredning om administrative sanksjoner. Grunnen til dette er den generelle betydningen av Sanksjonsutvalgets konklusjoner for arbeid med administrative sanksjoner i departementer og underliggende etater. EMØK er kjent med at mange avventer Justisdepartementets oppfølging av utredningen før man går videre med revisjon og nyinnføringer knyttet til administrative sanksjoner. EMØK mener det er av stor betydning at arbeidet med oppfølgingen av Sanksjonsutvalgets utredning nå prioriteres.

Ad kapittel 8 i handlingsplanen: Effektivisering av internasjonalt arbeid

Utenriksdepartementet har redegjort i EMØK for departementets Anti-korrupsjonsprosjekt og anbefalinger. EMØK slutter seg til prioriteringene som følger av tiltaksplanen og vil spesielt understreke viktigheten av det arbeidet som nå gjøres i forbindelse med FN-konvensjonen. Det er av stor betydning at Norge fortsetter sin internasjonale aktive rolle for å sikre videre oppfølging av det internasjonale samarbeidet på en best mulig måte.

Ad kapittel 9 i handlingsplanen: Lovendringer

EMØK er tilfreds med at tiltakene knyttet til regnskapsloven, herunder innføring av notekrav om ytelser til ledende personer gjennomført. EMØK anser at disse tiltakene kan ha en forebyggende effekt mot økonomisk kriminalitet, bl.a. svindel på grunnlag av manipulert finansiell informasjon.

EMØK vil peke på at forslaget fra 2004 om å innføre en særskilt plikt i revisorloven for revisorer til å underrette politiet om mulige straffbare forhold, ikke er fulgt opp. Det er imidlertid slik at revisorer siden 2004 har vært underlagt kravene i hvitvaskingsloven,

bl.a. til å rapportere mistenkelige transaksjoner til Økokrim. Dette begrenser behovet for en egen rapporteringsplikt til politiet etter revisorloven. To parallelle spor om rapportering, kan dessuten medføre uklarhet om hvilke plikter som gjelder. EMØK anser at den mest hensiktsmessige oppfølgingen fremover vil være å arbeide for at revisorenes plikter etter hvitvaskingsloven blir oppfylt på en god måte.

Ad kapittel 10 i handlingsplanen: Hvitvasking og finansiering av terrorisme

EMØK antar at forslaget til ny bestemmelse i straffeloven om terrorfinansiering er i samsvar med de krav til kriminalisering som følger av FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 og FATFs spesialanbefaling II og III.

EMØK har merket seg forslaget til ny hvitvaskingslov i NOU 2007:10. Det foreslås bl.a. regler til gjennomføring av EØS-regler tilsvarende Europaparlaments- og direktiv 2005/60/EF (tredje hvitvaskingsdirektiv) og forordning 1781/2006 om krav til informasjon om avsender og mottaker som skal følge en transaksjon i betalingskjeden. Forslaget tar også sikte på å gjennomføre flere av de FATF-anbefalinger som Norge ikke hadde gjennomført fullt ut ved evalueringen i 2005.

Ad kapittel 11 i handlingsplanen: Skatte- og avgiftskriminalitet

Handlingsplanens kapittel om skatte- og avgiftskriminalitet inneholder mange tiltak som i hovedsak må ansees oppfylt. Skatte- og avgiftskriminalitet er et område hvor det er konstant behov for oppmerksomhet. Flere av tiltakene som gjelder vurdering av nye regelverksforslag, herunder spørsmålet om det for næringsdrivende skal innføres regler om tvungen betaling via bank og om oppdragsgiver skal kunne gjøres ansvarlig for oppdragstakers skatteforpliktelser i bygge- og anleggsbransjen, er imidlertid ikke gjennomført innenfor rammen av handlingsplanens virkeperiode. EMØK vil, på samme måte som i årsrapporten for 2006, understreke viktigheten av at disse utredningene blir fullført.

EMØK konstaterer at mange saker om skatte- og avgiftskriminalitet har internasjonale forgreininger i tråd med økningen i arbeidsinnvandringen til Norge og handelen på tvers av landegrensene, herunder mellom selskaper i internasjonale konserner. Denne typen saker reiser særlige utfordringer for skatte- og avgiftsmyndighetene.

Ad kapittel 12 i handlingsplanen: Fiskeri- og havbruksnæringen

EMØK vil understreke betydningen av at det iverksettes tiltak for å bekjempe kriminalitet innenfor fiskeri- og havbruksnæringen og er tilfreds med at dette er et satsingsområde i statsbudsjettet for 2008. EMØK vil også understreke betydningen av at fiskerimyndighetene samarbeider med andre offentlige myndigheter, herunder skatte- og avgiftsmyndighetene og politiet, for å forebygge og bekjempe denne typen økonomisk kriminalitet.

Ad kapittel 13 i handlingsplanen: Korrupsjon

Korrupsjon ytrer seg i mange former og utgjør en stor global utfordring. Utviklingen av standarder skjer i betydelig utstrekning gjennom arbeidet med konvensjoner og andre

rettslige instrumenter i internasjonale organisasjoner, som for eksempel FN og Europarådet. EMØK vil understreke betydningen av at Norge deltar aktivt i de relevante fora, både for å ivareta nasjonale interesser og for å søke å bidra til å utvikle nye standarder, samt medvirke til effektiv internasjonal implementering. Det er viktig at myndighetene avsetter tilstrekkelige ressurser til at dette arbeidet fra norsk side kan følges opp i nødvendig omfang og med god kvalitet. Som et viktig bidrag til at Norge skal kunne fremstå med troverdighet internasjonalt er det av stor betydning at det er ressurser og kompetanse til effektivt å arbeide med avdekking, etterforskning og irtetteføring av straffesaker om korrupsjon.

Ad kapittel 14 i handlingsplanen: Misbruk av offentlige støtteordninger

EMØK er tilfreds med at det er opprettet et eget subsidieteam på Økokrim, som har fokus nettopp på misbruk av offentlige støtteordninger/ subsidiebedragerier. Som en følge av at NAV har opprettet egne kontrollenheter, for å avdekke trygdemisbruk, kan det forventes at flere trygdebedragerier vil bli avdekket i tiden som kommer. EMØK vil påpeke at det er vesentlig at politiet har kapasitet til å følge opp denne typen anmeldelser i nødvendig grad.

Det offentlige har til dels uklare retningslinjer for tildeling av midler, samtidig som kontrollrutinene ved flere anledninger har vist seg å være mangelfulle. Dette betyr i praksis at mulighetene for subsidiebedragerier er store. EMØK ser at det kunne vært hensiktsmessig med en revisjon av ulike retningslinjer for tildeling av offentlig støtte. På den måten kan det foretas en balansert vurdering av forholdet mellom et tillitsbasert tildelingssystem og behovet for å forebygge at misbruk av offentlige støtteordninger/subsidiebedragerier.

Ad kapittel 15 i handlingsplanen: Konkurskriminalitet

I Handlingsplanens kapittel om konkurskriminalitet er det utformet ett tiltak. Dette er å gjennomføre en revisjon av reglene om konkursskarantene. Denne revisjonen er under arbeid, men ikke ferdigstilt, og tiltaket er således ikke gjennomført. EMØK merker seg imidlertid med tilfredshet at også en rekke andre tiltak er igangsatt for å effektivisere arbeidet med bekjempe kriminalitet knyttet til konkurser, eksempelvis prøveprosjekt for granskning av såkalt tomme konkursboer.

Ad kapittel 16 i handlingsplanen: Verdipapirhandelkriminalitet

EMØK er tilfreds med at det er gjennomført en grundig analyse og vurdering av samarbeidet mellom Økokrim, Kredittilsynet og Oslo Børs for så vidt gjelder verdipapirkriminalitet.

EMØK anser at det er særlig grunn til å vurdere nærmere anbefalingen om at alle saker av stor verdipapirrettslig kompleksitet bør behandles av Økokrim, inkludert slike budsjettmessige omprioriteringer som det forutsetter. I dag forutsettes det at et antall slike saker behandles i politidistriktene. EMØK anser på samme måte at en bør vurdere nærmere anbefalingen om en særskilt styrking av ressursene til tilsyn og straffeforfølgning av brudd på atferdsreglene i verdipapirhandelloven. Oppdagelses- og

strafferisiko må antas å ha stor betydning for omfanget av kriminalitet på dette området og dermed også for tilliten til verdipapirmarkedet. Det er mulig at en kan oppnå en, kanskje betydelig, samfunnsmessig gevinst med en slik styrking.

Ad kapittel 17 i handlingsplanen: Konkurranseskriminalitet

Tiltaket i handlingsplanen om å innføre forskrifter for å bidra til avsløring av kartellvirksomhet er i utgangspunktet gjennomført ved forskriften av 22. august 2005, der det ble fastsatt regler om utmåling og lempning av overtredelsesgebyr. Det kan imidlertid se ut som om lempningsdelen av forskriften ikke har fått den ønskede effekt. EMØK er derfor tilfreds med at Fornyings- og administrasjonsdepartementet vurderer en gjennomgang av regelverket.

3 Ressurser og organisering (handlingsplanen kapittel 4)

3.1 De enkelte tiltak og gjennomføringen av disse

Tverrfaglige økoteam i alle politidistriktene

I handlingsplanen forutsettes at alle politidistriktene innen utgangen av 2004 skal ha etablert tverrfaglige økoteam hvor juridisk, politifaglig og økonomisk ekspertise er representert. Det uttales at:

”det er viktig å sikre at teamene reelt fungerer som team, at de får en forsvarlig størrelse, at de blir stabile, at riktig personell rekrutteres til teamene og at disse får den nødvendige opplæring og kompetanse, slik at de blir i stand til å behandle også de store og kompliserte økonomiske straffesakene. Teamene må skjermes slik at ikke ressursene trekkes ut i kortere eller lengre perioder for å dekke behov som måtte oppstå på andre kriminalitetsområder.”

(handlingsplanen s. 20)

Alle politidistrikt hadde 1. juli 2005 opprettet tverrfaglige økoteam til å håndtere saker relatert til økonomisk kriminalitet. Organiseringen av de tverrfaglige økoteamene varierer imidlertid mellom de ulike politidistriktene, og de fungerer dermed noe ulikt. Flere politidistrikt mangler blant annet egen økonomisk kompetanse i økoteamet, og er således avhengig av at bistandsrevisoren bistår ut over sitt primærfokusområde - som i utgangspunktet er skatt- og avgiftskriminalitet. Politidirektoratet gjennomfører, i samarbeid med Riksadvokaten og Økokrim, regionale seminarer med økoteamene høsten 2007. Seminarene omhandler samhandling, erfaringsoverføring og evaluering av de enkelte økoteamene. Etter at seminarerne er gjennomført vil Politidirektoratet utarbeide en evalueringsrapport. Denne er planlagt ferdigstilt i januar 2008. I rapporten vil det også gjøres en vurdering av videre behov for oppfølging, og hvilken form slik oppfølging eventuelt skal ha.

Enheten for finansiell etterretning (tidligere Hvitvaskingsenheten)

Følgende målsetting fremsettes i Handlingsplanen punkt 4.1.1.2:

”Det er en målsetting at Økokrims hvitvaskingsenhet skal være ledende innenfor sitt område.”

I handlingsplanen omtales forventninger om et økt antall meldinger om mistenkelige transaksjoner (MT-rapporter) til hvitvaskingsenheten (nå Enheten for finansiell etterretning - EFE) i Økokrim om transaksjoner med mulig tilknytning til utbytte av straffbare handlinger.

Antallet oversendte MT-rapporter til Økokrim har økt de siste årene, fra ca. 1000 rapporter i 2001 til ca. 7000 rapporter i 2006. Denne utviklingen ser så langt ut til å fortsette også for 2007.

I årsrapporten for 2005 pekte EMØK på behovet for opprettelsen av nye stillingshjemler, allokering av budsjettmidler til nødvendig utstyrsmessige investeringer, kompetansehevende tiltak og drift. EFE er de siste årene tilført resurser både på personell siden og på utstyrssiden og har siden sommeren 2006, i tett samarbeid med PDMT, arbeidet med utviklingen av et helt nytt IT-verktøy ELMO/ASK som støtte for saksbehandlingen av MT-rapportene. Verktøyet, som settes i produksjon i annet kvartal 2008, vil blant annet gjøre enheten langt bedre i stand til å møte det økende antall rapporteringer som forventes, samt bidra til en mer rasjonell og kunnskapsstyrt analyse og bearbeiding av informasjonen.

I tillegg til at EFE er styrket på personell og utstyrssiden, ble det ved Økokrim i 2006 opprettet et nytt team som har etterforskning og iretteføring av heleri- og hvitvaskingssaker som sin primæroppgave.

Bistandsrevisorordningen

I punkt 4.2 om samarbeid mellom politi/påtalemyndigheten og kontrolletatene heter det at:

”Det er et siktemål å etablere en ordning med bistandsrevisorer i alle fylker.”

Bistandsrevisorordningen er styrket de senere årene. Fra 2007 var ordningen landsdekkende, dvs. at alle fylker er tildelt en bistandsrevisorstilling og noen fylker har også flere bistandsrevisorer. Totalt er nå 31 bistandsrevisorstillinger knyttet opp mot økoteamene i politidistriktene. I Østfold er det i tillegg et prøveprosjekt med en bistandsjurist. Fylkesskattekontorene er bistandsrevisorenes arbeidsgiver, likevel slik at når bistandsrevisor utøver sitt arbeid relatert til straffesaker, er revisor underlagt politimesterens instruksjonsmyndighet. Tilbakemeldingen fra politiet er at ordningen fungerer meget godt. Enkelte politidistrikt har derfor omgjort polititjenestemannsstillinger til politirevisorer. Målsettingen med bistandsrevisorordningen er å oppnå en mer effektiv etterforskning og straffeforfølgning i straffesaker på skatte- og avgiftsområdet. I flere politidistrikter kommer kompetansen også til nytte ved bekjempelsen av andre former for økonomisk kriminalitet.

3.2 EMØKs vurdering

Kriminalitetsformer som av Økokrim defineres inn under begrepet økonomisk kriminalitet er følgende; skatte- og avgiftskriminalitet, bedrageri, underslag, økonomisk utroskap, uriktige opplysninger om selskap, dokumentfalsk, korrupsjon, konkurransekriminalitet, forbrytelser i gjeldsforhold, konkurskriminalitet, regnskapsovertredelser, verdipapirkriminalitet, samt heleri og hvitvasking. Etterforskning av disse gruppene kriminalitet krever forståelse for økonomisk/finansiell informasjon. Bevis må ofte hentes fra uriktig/mangelfull eller manglende regnskapsføring. Finansiell etterretning og etterforskning er en av hovedbestanddelene i arbeidet med denne typen saker i politiet. Bakgrunnen for at Politidirektoratet i 2003 påla de enkelte politidistrikt å opprette egne økoteam, som skal ta seg av etterforskningen av disse sakene, er nettopp behovet for mer spisset økonomisk kompetanse.

Som det fremgår i punkt 3.1 har alle politidistrikt i dag egne økoteam og tiltaket må for så vidt ansees oppfylt. EMØK er likevel bekymret for at flere av teamene fortsatt ikke fungerer etter intensjonen. Det er tre hovedområder som peker seg ut, og det er ulikhet med hensyn til organisering/ledelsesforankring, ressurser og kompetanse. EMØK ser svært positivt på at POD nå gjennomfører en evaluering av økoteamene og videre vil se på eventuell videre oppfølging.

Enheten for finansiell etterretning mottar og bearbeider et økende antall rapporter om mistenkelige transaksjoner, og er tilført både mer personell og vil i løpet av andre kvartal 2008 kunne ta i bruk det nye saksbehandlingsverktøyet ASK. EMØK anser at man er godt på vei til å oppfylle målsettingen om at enheten for finansiell etterretning skal være ledende innenfor sitt område, og at målet vil være oppnådd når de nye saksbehandlingssystemene er fullt operative.

I Økokrims trendrapport 2007 blir det beskrevet hvordan EFE gjennom sine analyser, med utgangspunkt i rapporter om mistenkelige transaksjoner, avdekker en lang rekke kriminelle handlinger/nettverk. Denne informasjonen kvalitetssikres og kommuniseres på ulike måter - både på etterretningsnivå (Indicia) og gjennom anmeldelser - til politidistrikt/særorgan. Selv om det er variasjon fra distrikt til distrikt, erfarer EFE likevel at disse sakene i liten grad blir prioritert av politidistriktene/særorgan, fordi distriktene/særorganene er belagt med pågående saker og dermed ikke har kapasitet til å behandle sakene. EMØK anser det som hensiktsmessig at politiet nærmere vurderer organisatoriske forhold og rutiner relatert til mottak og bearbeiding av finansiell etterretning, slik at informasjon fra enheten for finansiell etterretning i Økokrim kan utnyttes på en god måte.

Bistandsrevisorordningen er en styrke for samarbeidet mellom politi/påtalemyndighet og skatteetaten. Bistandsrevisorene vurderes å være en viktig og nødvendig ressurs til politiets etterforskning i økonomiske straffesaker. Bistandsrevisorene skal ikke ha noen politimyndighet på generell basis. Det er imidlertid, som en prøveordning i 2 år, åpnet

midlertidig for at bistandsrevisorene i skatte- og avgiftssaker kan få politimyndighet under bestemte forutsetninger. Dette elementet i ordningen skal evalueres i 2008. EMØK er tilfreds med den styrking ordningen har fått, da ordningen må anses å ha stor betydning for straffeforfølgningen av skatte- og avgiftssaker spesielt og økonomisaker generelt. Det er viktig at bistandsrevisorordningen ikke gjør at politiet selv ikke skaffer seg tilstrekkelig kompetanse på dette området.

4 Kompetansehevende tiltak (handlingsplanen kapittel 5)

4.1 De enkelte tiltak og gjennomføringen av disse

Finansiell etterforskning som eget fag ved Politihøgskolen

I tiltaksramme på side 24 er det uttalt at undervisning om finansiell etterforskning skal utgjøre et eget fag på grunnutdanningen ved Politihøgskolen fra og med skoleåret 2005/2006.

Politihøgskolen er den sentrale utdanningsinstitusjonen for politi- og lensmannsetaten. Grunnutdanningen for politiet er en treårig høgskoleutdanning som fører frem til en bacheleorgrad.

Det fremgår både av årsrapporten fra 2005 og 2006 at Politidirektoratet har rapportert at bekjempelse av økonomisk kriminalitet, herunder finansiell etterforskning har fått bredere plass i Politihøgskolens grunnutdanning. Politidirektoratet har i år rapportert at finansiell etterforskning er en del av grunnutdanningen ved Politihøgskolen på lik linje med narkotika og trafikkklære m.m. Tredjeårsstudenter har hatt muligheten til å velge organisert kriminalitet som fordypningsfag, der finansiell etterforskning og inndragning har vært en del av studieplanen. Fra og med vårsemesteret 2008 tilbys finansiell etterforskning som et eget fordypningsfag. Faget vil gi 6 studiepoeng og har en varighet på fire uker. Tiltaket som sådan kan på denne bakgrunn ikke anses gjennomført nå, men vil altså bli innfridd første halvår i 2008.

Økostudiet skal bli et årlig kurs fra skoleåret 2004/2005 - deltakere i økoteamene skal ha fortrinnsrett til Økostudiet

Økostudiet er et tverrfaglig studium for ansatte som arbeider med kontroll, forebygging, etterforskning og iretteføring av økonomisk kriminalitet.

Økostudiet ble gjennomført skoleåret 2004/2005. Det ble ikke gjennomført skoleåret 2005/2006, men 27 studenter har gjennomført studiet i 2007. Økostudiet gir 30 studiepoeng (tilsvarende et halvt års full tids studier), og har varighet i et år. Politidirektoratet har i august 2007 opplyst at studiet skal gjennomføres årlig. Tiltaket anses som gjennomført.

Kortvarige kurs i regi av Politihøgskolen

I tiltaksramme på side 24 er det uttalt at Politihøgskolen skal tilby kortvarige kurs (ca. 1-2 uker) for å heve kompetansen om økonomisk kriminalitet og finansiell

etterforskning for deltakerne i økoteamene. Det heter at "alle skal ha fått tilbud om kurs innen utgangen av 2005". Denne typen kurs er ikke gjennomført i løpet av 2005, 2006 eller 2007. Tiltaket er ikke gjennomført.

Kompetansehevende tiltak i påtalemyndigheten

Som et ledd i kompetansehevingen vil Riksadvokaten i løpet av 2008 gjennomføre et seminar/kurs innen fagområdet for statsadvokatene. Representanter for påtalemyndigheten har også deltatt blant annet ved Politihøgskolens Økostudium og i Oslo politidistrikts traineeprogram. Ut over dette er bekjempelse av økonomisk kriminalitet et mer sporadisk tema på de lokale påtalemøtene der påtalejurister ansatt i politiet deltar. Tiltaket kan ikke anses å være fullt ut gjennomført.

4.2 EMØKs vurdering

I de to tidligere årsrapportene er det fra EMØKs side gitt uttrykk for bekymring knyttet til at undervisningstilbudet ved Politihøgskolen ikke synes å ha fått den kontinuitet og det omfang som er forutsatt i handlingsplanen. Siden fjorårets årsrapport har det skjedd en positiv utvikling ved at Økostudiet gjennomføres for 2007, og at Politihøgskolen fra våsemesteret 2008 tilbyr ferdypningsfag i finansiell etterforskning for 3.års studenter på grunnstudiet. EMØK vil understreke viktigheten av at Justisdepartementet/Politidirektoratet/Politihøgskolen arbeider videre med å styrke kvaliteten, regelmessigheten og omfanget på undervisningen ved Politihøgskolen innenfor dette fagområdet. EMØK anser det også som viktig for å sikre nødvendig kompetanse i alle påtaleledd at de planlagte kompetansehevende tiltakene for påtalemyndigheten gjennomføres.

Politidirektoratets gjennomføring av regionale samlinger for Økoteamene i politidistriktene høsten 2007 (tidligere nevnt under kapittel 3.1) kan ses som en form for kompetansehevende tiltak. Det samme kan Økokrims halvårlige fagseminar for politidistriktene, bistandsrevisorer og ansatte i skatteetaten. I tillegg har Skatteetaten, sammen med Politidirektoratet og Økokrim, arrangert seminarer med fokus på bekjempelse av økonomisk kriminalitet i 2005 og 2006. Til tross for at disse seminarene hver for seg kan gi gode kompetansehevende bidrag, ønsker EMØK å understreke viktigheten av at det finnes kontinuerlige utdanningstilbud i regi av Politihøgskolen, som den sentrale utdanningsinstitusjonen for politi- og lensmannsetaten.

5 Forskning (handlingsplanen kapittel 6)

5.1 De enkelte tiltakene

Initiativ til mer forskning

Handlingsplanen påpeker at det er behov for mer kunnskap når det gjelder å kartlegge omfanget og skadevirkningene av økonomisk kriminalitet, og effekten av de (preventive og repressive) tiltakene som settes inn. Gjennom de årene handlingsplanen har virket, er det imidlertid tatt mange initiativ fra EMØK selv, fra FIN og JD, og fra Norges Forskningsråd, med sikte på å kartlegge forskningsinnsatsen, stimulere til ny innsats

og realisere ulike program og enkeltstående forskningsprosjekt, knyttet til økonomisk kriminalitet. I tillegg har enkelte høyskoler og universitetene økt sin oppmerksomhet mot temaer og forskningsprosjekt som er av betydning for å forebygge og bekjempe denne kriminalitetsform.

Interessante tilnærminger til forskning på feltet økonomisk kriminalitet er blant annet; hvordan nye regler virker, hvordan lage gode nok kontrollregler og hvordan forebygge uønsket atferd. Det er dessuten en underliggende antagelse om at folks illegitime atferd styres av oppdagelsesrisiko, oppklarings- og domfellelsessannsynlighet og straffenivå.

For å skape større klarhet i disse og lignende spørsmål/problemstillinger, stimuleres det til forskning. Finansdepartementet og Justisdepartementet har størst ansvar for at det initieres forskning om dette kriminalitetsområdet. De to departementene har blant annet støttet Norges Forskningsråds prosjekter knyttet til hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger. Skattedirektoratet har i perioden gjennomført flere forskningsprosjekter som skal gi bedre innsikt i blant annet bedriftsatferd, skattyternes kunnskap om og etterlevelse av skattereglene og om samfunnsnormenes innvirkning på den subjektive oppdagelsesrisiko. Det kan også nevnes at BI har gjennomført et prosjekt, finansiert av NFR, om mulig skattekriminalitet knyttet til flernasjonale selskaps transaksjoner og plasseringer, samt mulighetene for regnskapsmanipulasjon og revisor-roller.

Det er behov for mer kunnskap og forskning om samfunnsproblemer knyttet til økonomisk kriminalitet. Departementene samarbeider med de juridiske og kriminologiske fagmiljøene og Norges forskningsråd. Finansiering og en aktiv faglig dialog er i ferd med å skaffe noe bedre rammevilkår for den juridiske forskningen innenfor dette området. EMØK og Næringslivets sikkerhetsråd har de to siste årene samarbeidet om en spørreundersøkelse hvor man forsøker å kartlegge forekomsten av økonomisk kriminalitet i offentlige og private virksomheter. Materialet bør i noen grad kunne danne grunnlaget for videre forskning og utredning av interesse for myndighetene.

Det satses også på å stimulere til forskning på området økonomisk kriminalitet gjennom Finansmarkedsfondet. Fondet skal etter sine vedtekter bidra til økt kunnskap om, og forståelse for finansielle markeders virkemåte, herunder regulering av markeder og markedsaktører, samt å fremme innsikt og økt bevissthet med hensyn til etikk på finansmarkedsområdet¹.

5.2 EMØKs vurdering

Regjeringen er på rett vei med å oppfylle sitt mål i planen om å "ta initiativ til mer forskning om økonomisk kriminalitet, blant annet for å skaffe bedre kunnskap om

¹ Bakgrunnen for opprettelsen av Finansmarkedsfondet er at Stortinget vedtok at deler av overskuddet fra salget av Oslo Børs ASA og Verdipapirsentralen ASA skulle avsettes til et finansmarkedsfond. Finansdepartementet har fastsatt vedtekter og regelverk for Finansmarkedsfondet og oppnevner styret. Sekretariatsfunksjonen ivaretas av Norges forskningsråd.

forekomsten av økonomisk kriminalitet, herunder korrupsjon”. De forskningsmessige og faglige ressurser som så langt er stilt til disposisjon fra myndigheter/universitet/høgskoler, er imidlertid langt fra tilstrekkelige. Det er blant annet særlig behov for å vurdere skadevirkningene slik kriminalitet utgjør for den velferdspolitiske – og kriminalpolitiske utvikling. Forskning og bruk av forskningsresultat er viktig som kunnskapsgrunnlag for beslutninger om mål og strategier for å bekjempe økonomisk kriminalitet.

6 Sanksjoner mot økonomisk kriminalitet (handlingsplanen kapittel 7)

6.1 De enkelte tiltak og gjennomføringen av disse

Økt bruk av utbytterettede tiltak

I handlingsplanen vises det til endringene i inndragningsreglene i 1999 og at målet med disse var at inndragning skal finne sted i større omfang og i flere saker enn tidligere.

Videre er det uttalt:

”De relativt lave inndragningstallene (.....) tyder på at det fremdeles legges for liten vekt på inndragning i politiet, påtalemyndigheten og domstolene. Dette antas langt på vei å skyldes mangel på kompetanse (.....).”

Statistikk fra Statens Innkrevingsentral viser følgende inndragningstall for årene 2002 til og med 2006²:

År	Antall rettskraftige inndragningsavgjørelser	Sum inndratt beløp
2002	656	kr 60,6 mill.
2003	929	kr 134,4 mill.
2004	884	kr 93,9 mill.
2005	1 040	kr 133,5 mill.
2006	968	kr 121,0 mill.

Generelt viser tallene for årene 2002 til og med 2006 en økning i antallet inndragningssaker og også en økning i beløpene som inndras. Det er likevel en tilbakegang i tallene for 2006. Statens innkrevingsentral hadde per 1. august 2006 registrert 439 saker om inndragning. På samme tid i 2007 var det registrert 510 saker, noe som kan indikere at totalantallet igjen blir noe høyere for 2007. Den viktigste indikatoren på prioritering av inndragning er antakeligvis antallet inndragningsavgjørelser, siden beløpene kan variere ut fra enkeltsaker. Beløpet som

² Tallene viser inndragningssaker der beløpet som er beslaglagt er over kr 0,-, dvs inndragningssaker der det er inndratt verdier ikke bare ting. Antallet inndragningsavgjørelser er basert på summen av antall forelegg, antall inndragningsdommer og antall tilkjenninger i løpet av ett år, mens inndratt beløp er summen av rettskraftige krav.

faktisk innfordres er dessuten lavere enn beløpet angitt i tabellen, fordi mange krav ikke blir sikret ved beslag eller heftelse³.

For Regjeringen er inndragning av utbytte fra straffbare handlinger et satsningsområde. Det er et sentralt kriminalpolitisk mål at kriminalitet ikke skal lønne seg. Det er regjeringens mål at antall inndragningskrav i 2008 skal være høyere enn i 2007. Poliets egeninnsats er helt avgjørende når det gjelder antall inndragningskrav og omfanget av inndragningen. For å oppnå et løft, må politi og påtalemyndighet i sterkere grad rette fokus på inndragning, i tillegg til å satse på målrettet opplæring i finansiell etterretning og etterforskning. Det må fokuseres på å følge pengespor i inn- og utland i forkant av eller tidlig i etterforskningen med tanke på inndragning. For å sikre økt inndragning er det viktig at politiet tar beslag eller heftelse, inntil det foreligger rettskraftig inndragningsdom/forelegg. Ved tidspunktet for rettskraftig avgjørelse er det ofte ikke igjen verdier å fullbyrde kravet i, siden lovbrøtteren da gjerne har lyktes med å gjemme bort eller overføre eiendelene sine til andre. Det er viktig å faktisk inndra utbytte, når det er en rettskraftig inndragningsavgjørelse, både ut fra individualpreventive hensyn, men kanskje særlig ut fra allmennpreventive hensyn.

Administrative sanksjoner

Forholdet mellom straff og administrative sanksjoner er omtalt i handlingsplanen. Blant annet er Sanksjonsutvalgets utredning NOU 2003:15 Fra bot til bedring og Tilleggsskattutvalgets utredning NOU 2003:7 Tilleggsskatt mv. omtalt. I tilknytning til omtalen er det uttrykt at regjeringen i det videre arbeidet med utredningene er opptatt av å få til en mest mulig effektiv bekjempelse av økonomisk kriminalitet. Hensynet til den alminnelige lovlydighet og generelle rettferdighetsbetraktninger tilsier at mer alvorlige overtredelser møtes med en samlet sett strengere reaksjon enn de mindre alvorlige.

Finansdepartementets skattelovavdeling arbeider for tiden med en odelstingsproposisjon om tilleggsskatt m.m. Denne vil antageligvis bli fremmet i løpet av våren 2008. Lovavdelingen i Justisdepartementet har opplyst at arbeidet med odelstingsproposisjon knyttet til Sanksjonsutvalgets utredning vil starte høsten 2007.

Forslag til regler i verdipapirhandelloven om overtredelsesgebyr ble fremmet i Ot.prp. nr. 34 (2006-2007). Lovregler i samsvar med forslaget ble fastsatt 29. juni 2007 og trådte i kraft 1. november 2007. Kredittilsynet er i ny verdipapirhandellov (vphl) § 17-4 gitt hjemmel til å kunne ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på reglene i vphl. § 4-2 om flagging, vphl. § 4-3 annet ledd om krav til innhold i flaggemelding, vphl. §§ 5-2 og 5-3 om løpende informasjonsplikt og vphl. § 15-1 tredje ledd om finansiell rapportering.

6.2 EMØKs vurdering

³ Beregninger foretatt for 2003 viste at ca en tredjedel av inndragningskravene aldri ble innfridd. Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet: 39. Justis- og politidepartementet og Finansdepartementet.

Det relativt sett lave antallet inndragningsavgjørelser og utviklingen når det gjelder inndratte beløp totalt, betyr etter EMØKs vurdering at politiet og påtalemyndigheten fremdeles legger for liten vekt på inndragning av utbytte. Justisdepartementet rapporterer at det trolig er behov for ytterligere styrking av politiets og påtalemyndighetens kompetanse innen dette området for å sikre økt fokus på inndragning i fremtiden. EMØK vil i denne sammenheng også understreke betydningen av at kompetansehevende tiltak innen økonomisk etterforskning og irtteføring, herunder utbytteinndragning, gjennomføres som varige tilbud i regi av Politihøgskolen.

Administrative sanksjoner kan i mange tilfeller være et egnet alternativ til straff. Det kan bidra til mer effektiv håndheving ved at trusselen om en reaksjon kan bli mer reell og ved å avlaste politiets kapasitet til å forfølge mindre alvorlige lovbrudd. EMØK anser at de nye reglene om overtredelsesgebyr verdipapirhandeloven kan være et godt eksempel på det.

Det er ikke satt konkrete mål og tidsfrister i tilknytning til omtalen av Tilleggsskatteutvalgets utredning og Sanksjonsutvalgets utredning i handlingsplanen. I årsrapporten for 2005 er det fra EMØKs side uttalt at man flere ganger har tatt opp med Justisdepartementet behovet for å følge opp Sanksjonsutvalgets utredning om administrative sanksjoner. Grunnen til dette er den generelle betydningen av Sanksjonsutvalgets konklusjoner for arbeid med administrative sanksjoner i departementer og underliggende etater. EMØK er kjent med at mange avventer Justisdepartementets oppfølging av utredningen før man går videre med revisjon og nyinnføringer knyttet til administrative sanksjoner. EMØK har bl.a. merket seg at Finansdepartementet i Ot.prp. nr. 34 (2006-2007) om ny verdipapirhandellov uttaler i pkt. 12.6.6:

"Departementet er for øvrig enig med utvalget og et flertall av høringsinstansene i at man bør avvente oppfølgingen av Sanksjonsutvalgets utredning i NOU 2003: 15 før man tar stilling til om overtredelsesgebyr bør være en sanksjon for andre overtredelser ut over de ovenfor nevnte tilfellene."

EMØK mener det er av stor betydning at arbeidet med oppfølgingen av Sanksjonsutvalgets utredning nå prioriteres.

7 Effektivisering av internasjonalt samarbeid (handlingsplanen kapittel 8)

7.1 Innledning

I handlingsplanen er det i dette kapitlet vist til at den økonomiske kriminaliteten blir mer internasjonalsert og organisert, og at internasjonalt samarbeid derfor er helt nødvendig. Det internasjonale arbeidet relaterer seg både til utarbeidelse av internasjonalt regelverk og til politi- og påtalesamarbeid i konkrete saker. Det er uttrykt at norske myndigheter har vært svært aktive i internasjonalt samarbeid og at denne

innsatsen skal fortsette. Videre er økonomisk bistand til utviklingsland omtalt i dette kapitlet. Å sikre en mest mulig effektiv forvaltning av bistandsmidlene er uttrykt som en klar målsetting.

Kapittelet er konstruert noe annerledes enn de andre kapitlene i planen. Innledningsvis i rød ramme er det gitt uttrykk for en rekke tiltak rettet mot bekjempelse av korrupsjon i fattige land/utviklingsland, herunder ratifisering av FN-konvensjonen mot korrupsjon, som regjeringen ratifiserte 29. juni 2006. Dette er i hovedsak tiltak som var igangsatt når handlingsplanen ble gitt. Status for alle tiltakene som nevnes her følger av tiltakstabellen. Nedenfor følger en omtale av disse:

- Oppfølging av UNCAC – over 100 land har nå ratifisert FN-konvensjonen mot korrupsjon. Den store internasjonale utfordringen blir nå å sikre at konvensjonen gjennomføres og etterlevs. Norge arbeider aktivt for at det andre statspartsmøtet under konvensjonen i januar 2008 skal kunne vedta en oppfølgingsmekanisme. En slik mekanisme vil også kunne bidra til å kartlegge behov for teknisk bistand og være til nytte i det bilaterale utviklingssamarbeidet. FN-konvensjonen som sådan vil også bli en sentral faktor i det bilaterale bistandssamarbeidet. Norge støtter også oppfølgingen av UNCACs regler om "Asset-recovery" – tilbakeføring av midler som stammer fra ulovlige handlinger/korrupsjon gjennom Stolen Asset Recovery initiativet (STAR), som er et felles initiativ mellom UNODC og Verdensbanken.
- Et viktig arbeid som er i ferd med å settes i gang og som har en sentral side mot STAR-initiativet, er etableringen av en internasjonal "task force" som skal se på problemstillingen rundt ulovlig kapitalflukt fra utviklingsland. Norge leder denne gruppen.
- Et av de mest sentrale internasjonale instrumentene i arbeidet mot korrupsjon er OECD-konvensjonen mot korrupsjon. Norge deltar aktivt i arbeidsgruppen under konvensjonen, og et viktig tema i den nærmeste fremtid er revisjon av anti-korrupsjonsinstrumentene i OECD.
- UDs anti-korrupsjonsprosjekt ble etablert i november 2006 med mandat til å komme med anbefalinger med sikte på å styrke departementets arbeid mot korrupsjon hjemme og ute. Prosjektet hadde representanter fra alle berørte avdelinger og Norad og en referansegruppe der andre berørte departementer, Økokrim og Transparency International bl.a. deltok. Prosjektet avga sin rapport med anbefalinger på forsommeren 2007. Disse er senere vurdert nærmere av departementet og politisk ledelse, og er nå gjenstand for oppfølging. Det dreier seg dels om interne tiltak knyttet til kontroll og forvaltning av midler over departementets budsjett (bl.a. varslingsplakat, retningslinjer for håndtering av konkrete saker og etablering av en sentral kontrollenhet i departementet). Dels dreier det seg om ekstern virksomhet – anti-korrupsjonsarbeid som integrert og prioritert satsning i både utviklings- og utenrikspolitikken. Aktuelle tiltak i denne forbindelse er blant annet knyttet til gjennomføringen av FN-konvensjonen mot korrupsjon, nærmere omtalt i tiltaksoversikten og innsats på områder der Norge

har særlige forutsetninger og ansvar, ref. Olje for utvikling og EITI- arbeidet, også omtalt nærmere i tiltaksoversikten.

7.2 De enkelte tiltakene og gjennomføringen av disse

Den egentlige eier av selskap og andre juridiske konstruksjoner

I tiltaksrammen på side 32 er det uttalt følgende:

”Norge vil være pådriver i internasjonale fora for regler som gjør det mulig å finne ut hvem som helt eller delvis er den egentlig eier av selskap og andre juridiske konstruksjoner. Norge vil inkludere denne tematikken i utviklingsdialogen med samarbeidsland der det er naturlig, og vurdere å gi teknisk bistand for å etablere det nødvendige regelverk og administrasjon av dette.”

Når det gjelder oppfølging av dette tiltaket, vises det til omtalen ovenfor om ”Asset recovery” og Safe Heavens-prosjektet.

Økt transparens av inntekter fra utvinningsindustrier

I tiltaksrammen på side 33 er det uttalt følgende:

”I samarbeid med norske selskaper og i internasjonale fora vil regjeringen arbeide for økt transparens av inntekter fra utvinningsindustrien.”

Norske myndigheter v/UD er involvert i Extractive Industries Transparency Initiative (EITI). EITI innebærer et samarbeid mellom utvinningsindustriene og vertlandene om åpenhet og innsyn knyttet til økonomiske transaksjoner. Bakgrunnen for dette arbeidet er mulighetene for å redusere korrupsjon. I 2007 har Norge videreført sin politiske og økonomiske støtte til EITI gjennom deltakelse i EITIs styre (som observatør) og ved å være vertskap for EITIs nye internasjonale sekretariat. EITIs styre møttes i Oslo i september 2007. Videre har flere ambassader fulgt med på nasjonale EITI-prosesser, samt støttet og deltatt på EITI-arrangement i utlandet. Videre har Norge fremmet initiativet i politiske samtaler med potensielle deltakere og gitt oppmuntring til partnere som er i oppstartsfasen av en EITI-prosess.

7.3 EMØKs vurdering

Utenriksdepartementet har redegjort i EMØK for departementets Anti-korrupsjonsprosjekt og anbefalinger. EMØK slutter seg til prioriteringene som følger av tiltaksplanen og vil spesielt understreke viktigheten av det arbeidet som nå gjøres i forbindelse med FN-konvensjonen. Det er av stor betydning at Norge fortsetter sin internasjonale aktive rolle for å sikre videre oppfølging av det internasjonale samarbeidet på en best mulig måte.

8 Lovendringer (handlingsplanen kapittel 9)

8.1 Innledning

Kapitlet inneholder en rekke forslag til lovendringer for å sikre tilliten til finansiell informasjon, for å effektivisere inndragningsreglene og tilrettelegge for økt bruk av sikringsmidler som beslag og heftelse. I dette kapitlet er det også satt opp som et eget tiltak at regjeringen vil ta initiativ til lovendring for å sette Norge i stand til å tilbakeføre og dele inndratt utbytte av straffbare handlinger med andre land. Mange av tiltakene i dette kapitlet er fulgt opp og bare enkelte av tiltakene gis omtale under punkt 8.2. For en fullstendig oversikt over tiltakene viser vi til tiltakstabellen.

8.2 De enkelte tiltak og gjennomføringen av disse

Regnskapsloven

I tiltaksrammen på side 34 og side 35 er det bl.a. uttrykt at regjeringen går inn for å etablere en håndhevingsordning for kontroll med noterte foretaks finansielle informasjon. Lovregler som gir grunnlag for en håndhevingsordning der Kredittilsynet fører kontroll med børsnoterte foretaks finansielle rapportering (årsregnskap og delårsregnskap mv.) ble fastsatt i 2004 og forskrifter ble fastsatt i 2005. Ordningen ble satt i verk i 2005. Videre er det uttalt at regjeringen mener det er behov for å styrke de gjeldende kravene om å gi opplysninger om ytelser til ledende personer i noter til årsregnskapet. Lovregler som utvider notekravene om ytelser til ledende personer ble fastsatt i 2005 og trådte i kraft med virkning for regnskapsåret 2006. De nye reglene krever detaljert informasjon om ytelser til hver enkelt ledende ansatt og medlem av styret i store foretak (allmennaksjeselskaper og børsnoterte foretak). Andre foretak pålegges å bekrefte at foretaket ikke har hatt utgifter til lønn, pensjonsforpliktelser eller annen godtgjørelse til ledende personer dersom det ikke er gitt opplysninger om det (såkalt negativ bekreftelse).

Revisorloven

EU-direktiv 2006/43/EF om revisjon og revisorer ble vedtatt 11. oktober 2005. Direktivet erstatter tidligere direktiv om godkjennelse av personer med ansvar for lovfestet revisjon av regnskaper (84253/EØF). Hovedformålet med det nye direktivet er å sikre at investorer og andre interessenter kan stole på nøyaktighetene av reviderte regnskaper og å styrke EUs vern mot type skandaler som har funnet sted i Parmalat og Ahold.

I juni 2007 sendte Finansdepartementet på høring et forslag utarbeidet av Kredittilsynet om endringer i revisorloven, samt i enkelte andre lover. Bestemmelsene skal gjennomføre Europaparlamentets- og rådsdirektiv 2006/43/EF om revisjon i norsk rett. Høringsfristen gikk ut 28. september 2007 og saken er nå til behandling i departementet. Høringsforslaget omfatter blant annet nye krav for foretak av allmenn interesse (børsnoterte foretak, banker og forsikringsselskaper) og revisor for slike foretak, endringer i revisorlovens regler om revisors virksomhetsutøvelse og nye regler om kvalitetskontroll med revisorer, samt endringer i aksjelovens bestemmelser om oppsigelse/avsettelse av revisor.

I handlingsplanen er det i tiltaksramme på side 37 anført at Kredittilsynet våren 2004 har oversendt et høringsnotat til Finansdepartementet hvor det foreslås en begrenset rapporteringsplikt for revisor til politi- og påtalemyndighet. Revisor har i dag en adgang etter revisorloven, men ikke plikt, til å underrette politiet om mulige straffbare forhold.

Revisorer er imidlertid rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven. Det innebærer bl.a. at revisorer har plikt til å undersøke og rapportere mistenkelige transaksjoner til Økokrim.

Allmennaksjeloven og aksjeloven

I tiltaksrammen på side 39 er følgende uttrykt:

”Regjeringen vil vurdere endringer i allmennaksjeloven og aksjeloven med sikte på å bedre kontrollen og gi mer åpenhet om kontrakter som er egnet til å skjule misbruk av ledende posisjoner i selskaper.”

I Ot.prp. nr 55 (2005-2006) har regjeringen foreslått endringer i aksjeloven og allmennaksjeloven § 3-8, som gir særlige saksbehandlingsregler for inngåelse av avtaler mellom et selskap og personer med nær tilknytning til selskapet. Bestemmelsen innebærer blant annet at slike avtaler skal forelegges for selskapets generalforsamling - forutsatt at avtalen gjelder ytelser over en viss verdi. Tidligere omfattet bestemmelsen avtaler som ble inngått mellom et selskap og en aksjeeier, men ved lovendring 15. desember 2006 ble den utvidet til også å gjelde avtaler som blir i inngått med medlemmer av selskapets ledelse. Tiltaket anses gjennomført.

Straffeprosessloven

I handlingsplanen er det foreslått to tiltak i tilknytning til straffeprosessloven. For det første foreslår regjeringen, for å effektivisere inndragningsreglene, å ta initiativ til lovendring slik at beslutning om beslag og heftelse også kan treffes etter at inndragningsavgjørelsene er rettskraftige. Videre er det – for å tilrettelegge for økt bruk av sikringsmidler som beslag og heftelse – uttrykt at Regjeringen vil foreslå mer hensiktsmessige regler om hvordan beslaglagte gjenstander og gjenstander det er tatt heftelse i, kan håndteres.

Justisdepartementet har igangsatt arbeid for å vurdere behovet for eventuelle endringer i inndragningsreglene. Tiltakene kan ikke anses gjennomført.

Tilbakeføring og deling av inndratt utbytte

I tiltaksrammen på side 42 i planen er følgende uttrykt:

”Regjeringen vil ta initiativ til lovendring for å sette oss i stand til å tilbakeføre og dele inndratt utbytte av straffbare handlinger med andre land.”

Etter forslag i Ot. prp. nr. 90 (2003-2004) ble det i den nye straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 vedtatt nye regler om deling av inndratte midler med fremmede stater. Etter den vedtatte regelen kan departementet bestemme at det inndratte skal deles mellom den norske stat og en eller flere andre stater, for eksempel stater som har bidratt under etterforskningen. Tiltaket anses gjennomført.

8.3 EMØKs vurdering

EMØK er tilfreds med at tiltakene knyttet til regnskapsloven er gjennomført. EMØK anser at disse tiltakene kan ha en forebyggende effekt mot økonomisk kriminalitet, bl.a. svindel på grunnlag av manipulert finansiell informasjon.

EMØK har merket seg høringen av forslag til regler til gjennomføring av EØS-forpliktelsene etter det nye revisordirektivet. EMØK legger vekt på at slike regler kan bidra til styrket foretaksstyring i børsnoterte foretak, bl.a. gjennom krav til gjennomgang av foretakenes systemer for internkontroll på et høyt nivå. Reglene kan også bidra til å sikre tillit til revisjon og revisorer. EMØK anser at dette er tiltak som også kan ha en forebyggende effekt mot økonomisk kriminalitet.

EMØK vil påpeke at forslaget fra 2004 om å innføre en særskilt plikt i revisorloven for revisorer til å underrette politiet om mulige straffbare forhold, ikke er fulgt opp. Samtidig legger EMØK vekt på at revisorene siden 2004 har vært underlagt kravene i hvitvaskingsloven, bl.a. til å rapportere mistenkelige transaksjoner til Økokrim. Dette begrenser behovet for en egen rapporteringsplikt til politiet etter revisorloven, og to parallelle krav om rapportering kan medføre uheldig uklarhet. EMØK anser at den mest hensiktsmessige oppfølgingen nå vil være å arbeide for at revisorenes plikter etter hvitvaskingsloven blir oppfylt på en god måte.

9 Tiltak mot hvitvasking og finansiering av terrorisme (handlingsplanen kapittel 10)

9.1 Innledning

Målet om fortjeneste er drivkraften bak svært mange lovbrudd. For at utbyttet fra kriminell aktivitet skal ha reell verdi, må de ulovlig ervervede midlene hvitvaskes og integreres i den legale økonomien. Utbytte fra straffbare handlinger kan være for eksempel penger fra typiske økonomiske kriminalitetsformer som bedrageri, underslag, skatteunndragelse, innsidehandel etc. eller penger fra annen profittmotivert kriminalitet som narkotikaomsetning, ulovlig sprit- og sigarettomsetning, menneskehandel og menneskesmugling, omfattende vinningskriminalitet eller ransutbytte. Både heleri, hvitvasking og såkalt selvvasking (etter lovendring i juni 2006) omfattes av straffeloven § 317, der heleri defineres som å motta eller skaffe seg eller andre del i utbytte av en straffbar handling. Hvitvasking er å sikre utbyttet av en kriminell handling. En viktig del av hvitvaskingen er vanligvis å få det til å se ut som om utbyttet er ervervet på lovlig måte. En annen viktig del av hvitvaskingen er å skjule hvor

utbyttet stammer fra. Selvvasking forstås som hvitvasking av utbytte fra en straffbar handling vedkommende selv har begått.

Heleri og hvitvasking regnes som selvstendige lovbrudd, selv om det naturlig henger sammen med primærlovbrudd der utbyttet er generert. Det har i de siste årene blitt rettet økt oppmerksomhet mot heleri og hvitvasking, noe som også gjenspeiler seg i antall anmeldelser som økte frem til 2005, men som igjen hadde en liten nedgang til 525 registrerte saker i 2006.

9.2 De enkelte tiltak og gjennomføringen av disse

FATF

I handlingsplanen punkt 10.1 er det uttalt at Regjeringen vil følge den internasjonale utviklingen og iverksette en gjennomgang av nasjonalt regelverk for å sikre at internasjonale tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering gjennomføres i norsk rett.

Norge har siden 1991 vært medlem av Financial Action Task Force on money laundering (FATF). FATF er en internasjonal innsatsgruppe initiert av G7 landene og EU-kommisjonen i 1989 mot hvitvasking og terrorfinansiering. Gruppen har gitt 40 anbefalinger mot hvitvasking og 9 anbefalinger mot terrorfinansiering. Anbefalingene er ikke folkerettslig bindende, men er anerkjente som internasjonale standarder for tiltak på disse områdene. FATF arbeider for en global implementering av standardene, blant annet ved gjensidige evalueringer av alle medlemslandene. Norge ble evaluert for tredje gang i 2004/2005. Evalueringsrapporten av Norge inneholder en del kritiske bemerkninger, og er en del av grunnlaget for videre utvikling av tiltak på dette området.

FATF peker i sin evalueringsrapport blant annet på en del mangler ved den daværende hvitvaskingsenheten ved Økokrim. Økokrim har siden 2005 styrket arbeidet med bekjempelse av hvitvasking, blant annet ved at det ble opprettet 11 nye stillingshjemler. Stillingene er delvis finansiert gjennom ekstra bevilgninger til Økokrim. Stillingene er fordelt med 3 nye stillinger til EFE (tidligere hvitvaskingsenheten), 7 nye stillinger til opprettelse av eget etterforskningsteam og en toårig prosjektstilling til utvikling av EFES nye elektroniske saksbehandlingsverktøy (ELMO/ASK). I tillegg til opprettelse av nye stillingshjemler, er Økokrim tildelt øremerkede midler for utvikling av det nye elektroniske saksbehandlingsverktøyet ELMO/ASK. Det nye systemet er basert på elektronisk mottak av rapporter om mistenkelige transaksjoner, vekting av informasjon basert på regler, varslingslister, avansert søkefunksjonalitet og elektronisk tilbakemelding. ASK er planlagt å være fullt operativt i løpet av annet kvartal 2008.

FATF peker også i sin rapport blant annet på behovet for å justere straffelovgivningen i relasjon til finansiering av terrorisme. I høringsnotat av april 2007 har Justisdepartementet foreslått et eget kapittel i straffeloven 2005 om straffebud som rammer terrorhandlinger, herunder en ny bestemmelse om finansiering av terrorhandlinger mv. (forslagets § 12). Forslaget til ny bestemmelse tydeliggjør at det er belagt med straff å samle inn midler med kunnskap om at de skal brukes av en terrororganisasjon (til et hvilket som helst formål) eller av en enkelt terrorist. Videre

har FATF pekt på flere forhold i sine anbefalinger, som på evalueringstidspunktet ikke var gjennomført, fordi Norge den gang avvirket det nå vedtatte tredje hvitvaskingsdirektivet fra EU (2005/60/EF) om tiltak for å hindre at det finansielle systemet benyttes til hvitvasking og finansiering av terrorisme.

Et lovutvalg oppnevnt i november 2006 overleverte 24. august 2007 en utredning om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering (NOU 2007:10) til Finansdepartementet. Departementet sendte utredningen på høring samme dag med høringsfrist 8. oktober 2007. Finansdepartementet arbeider nå med en lovproposisjon. Lovutvalget har foreslått ny hvitvaskingslov og ny hvitvaskingsforskrift. Forslagene skal gjennomføre EØS-regler tilsvarende Europaparlaments- og rådsdirektiv 2005/60/EF (tredje hvitvaskingsdirektiv) og forordning 1781/2006 om krav til informasjon om avsender og mottaker som skal følge en transaksjon i betalingskjeden. Direktivet og forordningen stiller krav som bl.a. tar sikte på å oppfylle nye og endrede anbefalinger fra FATF. Utvalget har på denne bakgrunn foreslått lovendringer knyttet til noen av FATFs anbefalinger som Norge ikke hadde gjennomført fullt ut ved evalueringen i 2005. Dette gjelder anbefaling 5 og 12 (kontrolltiltak overfor kunder), 6 (politisk eksponerte personer), 7 (korrrespondentbankforbindelser), 18 (tomme bankselskaper) og spesialanbefaling VII (informasjon om betaleren skal følge med transaksjonen). Det foreslås også endringer som ikke har bakgrunn i Norges EØS-forpliktelser.

Norge kritiseres i FATFs rapport også for ikke i tilstrekkelig grad å følge opp Special Recommendation IX om tiltak mot finansiering av terror. Kritikken går ut på at Norges deklarasjonsplikt ved grensepassering favner for snevert, ved at kun betalingsmidler i form av sedler og mynt tilsvarende et beløp over 25 000,- NOK er deklarasjonspliktig. Toll- og avgiftsdirektoratet, i samarbeid med Finansdepartementet, utarbeider for tiden et forslag om å utvide deklarasjonsplikten til å omfatte alle typer verdipapirer hvis rettigheter kan utøves på grunnlag av ihendehavelse. Forslaget ble sendt på høring i oktober 2007.

Registreringsplikt for juridiske personer

I tiltaksrammen på side 44 i planen er det uttalt at regjeringen vil ta initiativ til vurdering av registreringsplikt for juridiske personer som vil etablere forretningsforhold med en finansinstitusjon.

Dette tiltaket er vurdert av lovutvalget omtalt ovenfor, som hadde som oppdrag å utrede tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering. I utredningen foreslår lovutvalget ikke å innføre en registreringsplikt for juridiske personer som vil etablere forretningsforhold med en finansinstitusjon. Utvalget foreslår imidlertid at kravene til registrering av opplysninger og bekreftelse av identiteten skjerpes for juridiske personer som ikke er registrert i et offentlig register.

9.3 EMØKs vurdering

EMØK antar at forslaget til ny bestemmelse i straffeloven om terrorfinansiering er i samsvar med de krav til kriminalisering som følger av FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 og FATFs spesialanbefaling II og III.

EMØK har merket seg forslaget til ny hvitvaskingslov i NOU 2007:10. Det foreslås bl.a. regler til gjennomføring av EØS-regler tilsvarende Europaparlaments- og direktiv 2005/60/EF (tredje hvitvaskingsdirektiv) og forordning 1781/2006 om krav til informasjon om avsender og mottaker som skal følge en transaksjon i betalingskjeden. Forslaget tar også sikte på å gjennomføre flere av de FATF-anbefalinger som Norge ikke hadde gjennomført fullt ut ved evalueringen i 2005. Det gjelder

- krav om identifikasjon av reelle rettighetshavere, dvs. fysiske personer som i siste instans eier eller kontrollerer kunden, eller som transaksjonen gjennomføres på vegne av, jf. anbefaling 5
- krav om kontroll av eksisterende kundeforhold, jf. anbefaling 5
- forbud mot at kredittinstitusjoner inngår forbindelser med tomme bankselskaper («shell banks»), jf. anbefaling 18
- krav om skjerpede kontrolltiltak overfor politisk eksponerte personer, dvs. personer med høytstående offentlige stillinger eller verv i utlandet, jf. anbefaling 6
- krav om skjerpete krav til kontroll av korrespondentbankforbindelser, jf. anbefaling 7
- Hvitvaskingsregelverket skal gjelde for «trust and company service providers», jf. anbefaling 12
- Gjennomføring av spesialanbefaling VII om at informasjon om betaleren skal følge med transaksjonen.

EMØK antar at nødvendig regelverk for å oppfylle disse punktene vil være ivarett dersom ny hvitvaskingslov blir vedtatt i tråd med utvalgets forslag.

Finansdepartementet legger opp til at en lovproposisjon vil bli fremmet våren 2008.

EMØK er av den oppfatning at FATFs kritikk knyttet til for snever deklarasjonsplikt ved grensepassering til/fra Norge vil være imøtegått når forslaget om å utvide deklarasjonsplikten trer i kraft. Høringsfristen er satt til 6 uker, og forslaget krever kun endringer i forskrift. EMØK antar at dette kan skje raskt.

EMØK er tilfreds med at det arbeidet som gjøres for å få på plass nødvendig regelverk for å møte de stadig voksende utfordringene knyttet til hvitvasking av penger og finansiering av terrorisme, og under dette oppfylle FATFs anbefalinger og EØS-reglene etter det tredje hvitvaskingsdirektivet. EMØK vil i denne forbindelse understreke betydningen av effektiv kontroll og oppfølging for at hensikten med lovkravene – å være et hinder for hvitvasking av penger og finansiering av terrorisme – kan oppfylles i praksis.

10 Skatte- og avgiftskriminalitet (handlingsplanen kapittel 11)

10.1 Innledning

I innledningen til kapitlet om skatte- og avgiftskriminalitet uttales det at skatter og avgifter utgjør grunnlaget for velferdsstaten. Skatte- og avgiftsunndragelser svekker fellesskapet og fører til at lovlige aktører må betale for en forholdsmessig større andel av samfunnets utgifter. Det vises til at det ikke foreligger pålitelig statistikk eller oversikter over den svarte økonomien. Gjennom undersøkelser og forskning er det imidlertid anslått at det dreier seg om flere titalls milliarder kroner i året.

I kapitlet gjøres det rede for en rekke tiltak og satsningsområder på skatte- avgifts- og tollområdet. Nedenfor omtales de tiltakene som er inntatt i tiltaksramme i handlingsplanen. Det vises til vedlagte tiltakstabell for en utfyllende oversikt over alle tiltakene i kapitlet.

10.2 De enkelte tiltak og gjennomføringen av disse

Forenklinger i regelverket

I kapittel 11.2.1 er det uttalt at det skal arbeides aktivt for å iverksette forenklingstiltak som kan gjøre det enklere å etterleve skatte- og avgiftsreglene på en lojal måte.

I løpet av gjennomføringsperiode er det iverksatt flere forenklingstiltak som beskrives i handlingsplanen. Fra og med 1. august 2005 er det mulig for skattyteren å be om å få bindende forhåndssvar fra ligningskontorene dersom de har spørsmål om enkle skattemessige forhold. Reglene og prosedyrene som gjelder ved private arbeidsoppdrag i hjemmet er gjennomgått og forenklet. I tillegg har skatteetaten opprettet en egen enhet, Registerinfo, hvor man kan henvende seg for å få opplysninger om oppdragstakers skattemessige forhold. Opplysningene er taushetsbelagte og ordningen er basert på at oppdragstakeren gir fullmakt til utlevering av opplysninger.

Finansdepartementet har i 2007 fremmet odelstingsproposisjon med forslag til ny tolllov som blant annet skal bidra til å gjøre det lettere for næringslivet å finne frem i regelverket. Toll- og avgiftsetaten har i handlingsplanens virkeperiode arbeidet med regelverksforenklinger, eksempelvis provianteringsregler og regelverket for teknisk etanol. Tollmyndighetene har utgitt en rekke publikasjoner om gjeldende regler.

Samarbeid mellom skatte-, avgifts- og tollmyndighetene og politi- og påtalemyndighet

I kapittel 11.2.3 er det uttalt at samarbeidet mellom skatteetaten, toll- og avgiftsetaten og politi- og påtalemyndigheten skal videreføres og styrkes for å sikre at riktig reaksjon ilegges i det enkelte tilfelle.

En formell avtale om prinsipper for samarbeid mellom politi- og påtalemyndighet og skatteetaten ble undertegnet av Riksadvokaten, politidirektøren, sjefen for Økokrim og skattedirektøren 15. august 2005. Politi- og påtalemyndighet og skatteetaten har etablert samarbeidsfora på sentralt og regionalt nivå med faste møter for planlegging og gjennomføring av felles tiltak. Skatteetatens anmeldelsesinstruks ble revidert i 2005.

Toll- og avgiftsdirektoratet avholder jevnlig møter med Økokrim, og det samarbeides tett om saker som etterforskes på tollmyndighetenes område. I tillegg har tollregionene samarbeid med de lokale politikamrene.

Tollmyndighetene og skatteetaten har jevnlig samarbeider i regionene/fylkene, hvor felles bransjesatsing og utveksling av kontrollplaner er et av temaene.

Tvungen betaling via bank ved overføringer mellom næringsdrivende

I følge kapittel 11 er det på side 29 uttalt at skal det vurderes om det bør innføres regler om at næringsdrivende normalt må benytte bank ved betaling til andre næringsdrivende, dvs. at det ikke skal være tillatt å betale med kontanter.

Det er i dag et problem at det i ulike bransjer utbetales kontantbeløp på opptil flere hundre tusen kroner mellom næringsdrivende. Slik utbetaling gjør det mulig å operere med fiktive virksomheter som utsteder uriktige fakturaer som dokumentasjon for uriktige fakturaer som dokumentasjon for uriktige momsfradrag og som dokumentasjon for utgifter som i realiteten er svarte avlønninger. Kontant oppgjør gjør det også mulig å operere uten skriftlig dokumentasjon i det hele tatt.

På oppdrag fra Finansdepartementet gjennomførte Skattedirektoratet i 2006 et forprosjekt om dette tiltaket og anbefalte i sine konklusjoner at det ble arbeidet videre med spørsmålet om det bør innføres regler om tvungen betaling via bank. Fordi temaet berører flere andre interesser enn skattekontrollinteressen ble det imidlertid ansett som nødvendig med en bredere utredning av saken. Saken er nå til vurdering i Finansdepartementet. Tiltaket ansees ikke gjennomført innenfor rammen av handlingsplanens virkeperiode.

Skatte- og avgiftsunndragelser i bygge- og anleggsbransjen

I kapittel 11.2.6 om særlige tiltak i bygg- og anleggsbransjen heter det at det skal vurderes om det bør innføres et ansvar for hovedentreprenøren for å betale skatter og avgifter i hele entreprisen.

I bygge- og anleggsbransjen vet man nokså sikkert at omfanget av skatte- og avgiftskriminalitet har økt de siste årene. Flere land i Europa, deriblant Nederland, Storbritannia, Irland, og Tyskland, har innført regler om plikt for hovedentreprenør til å stille sikkerhet for underentreprenørens ansvar for å betale skatter og avgifter, alternativt solidarisk betalingsplikt for hovedentreprenører.

Skattedirektoratet har på oppdrag fra Finansdepartementet utredet om det bør innføres regler om at hovedentreprenør skal gjøres ansvarlig for skatt og avgift i entreprisekjeden. I en rapport oversendt departementet 12. juni 2007 anbefales at Norge ikke innfører regler etter modell fra det man har i enkelte europeiske land. Direktoratet foreslår imidlertid at det bør vurderes en modell hvor oppdragsgiver kan gjøres ansvarlig for skatter og avgifter som unndras av oppdragstaker som ikke er

registrert i leverandørregisteret StartBANK. Finansdepartementet har høsten 2007 gitt direktoratet i oppgave å utrede dette spørsmålet videre.

Finansdepartementet har i 2007 også gitt Skattedirektoratet i oppdrag å utrede et forslag om omvendt avregning av merverdiavgift i bygge- og anleggsbransjen. En ordning med omvendt avregning går i korthet ut på at kjøperen – i stedet for selgeren – pålegges å beregne og betale merverdiavgift til staten. Departementet har i ulike sammenhenger mottatt innspill om at et slik tiltak kan motvirke merverdiavgiftsunndragelser i bygge- og anleggsbransjen og lignende initiativer er tatt i andre land. Direktoratet har frist til 1. januar 2008 med å oversende sin utredning.

Skattekrimenheter

I kapittel 11.2.7 om organisatorisk tilrettelegging vises det til at det i 2004 ble opprettet en egen enhet (skattekrimenhet) som skal arbeide med svart økonomi og økonomisk kriminalitet i Oslo-området. Det uttales at det er et mål å oppnå flere spesialiserte enheter eller lignede rundt om i landet.

Det ble i løpet av handlingsplanens periode opprettet fem skattekrimenheter. Enhetenes oppgaveløsning er teambasert, og prosjektorganisering gjør det lettere å se fremdrift og resultater på et tidlig tidspunkt. Samtidig er samarbeidet med politi/påtalemyndighet tettere og mer effektivt.

Skattekrimenhetene er inne i sitt andre hele driftsår. Enhetene har blitt evaluert i første halvår av 2007 og det utarbeides en egen evalueringsrapport som skal sendes Finansdepartementet. Tiltaket ansees gjennomført.

Tollvesenets elektroniske fortollingssystem (TVINN)

I kapittel 11.2.8 vises det til at toll- og avgiftsetatens elektroniske fortollingssystem er utviklet på 1980-tallet, med denne tids tenkning. Det uttales at det skal arbeides med videreutvikling av fortollingssystemet og at det er viktig at dette arbeidet prioriteres.

Arbeidet med utvikling av TVINN har pågått i hele perioden. TVINN fastsettelse er fra 18. juni 2007 konvertert til nyere teknologi. Dette har bl.a. resultert i nyere basis software, mer moderne brukergrensesnitt og det er lagt til rette for fremtidige endringer og utvidelser av funksjonalitet. Tiltaket ansees gjennomført.

10.3 EMØKs vurderinger

Handlingsplanens kapittel om skatte- og avgiftskriminalitet inneholder mange tiltak som i hovedsak må ansees oppfylt. Skatte- og avgiftskriminalitet er et område hvor det er konstant behov for oppmerksomhet. Flere av tiltakene som gjelder vurdering av nye regelverksforslag, herunder spørsmålet om det for næringsdrivende skal innføres regler om tvungen betaling via bank og om oppdragsgiver skal kunne gjøres ansvarlig for oppdragstakers skatteforpliktelser i bygge- og anleggsbransjen, er imidlertid ikke gjennomført innenfor rammen av handlingsplanens virkeperiode. EMØK vil, på samme

måte som i årsrapporten for 2006, understreke viktigheten av at disse utredningene blir fullført.

I handlingsplanens virkeperiode er det gjennom flere undersøkelser avdekket at urovekkende store deler av befolkningen har en positiv holdning til svart arbeid. Skattemyndighetene har i løpet av de siste årene forenklede reglene og prosedyrene som gjelder ved private arbeidsoppdrag i hjemmet. EMØK vil understreke betydningen av at det må være enkelt for skattytere i privatmarkedet å overholde lover og regler og at det gis tilstrekkelig informasjon om hvordan man skal gå frem for å opptre lovlydig.

Skatte- og avgiftsunndragelser forekommer gjerne i kombinasjon med andre former for økonomisk kriminalitet. Etter EMØKs vurdering er det derfor viktig at skatteetaten og toll- og avgiftsetaten fortsetter og videreutvikler samarbeidet med politi- og påtalemyndighet og andre myndigheter om informasjonsutveksling, kontrollarbeid mv.

Det er særlig i enkelte bransjer at den svarte økonomien er fremtredene. I bygge- og anleggsbransjen, restaurantbransjen, lege- og tannlegevirksomhet og drosjenæringen er det avdekket alvorlige lovbrudd. EMØK vil understreke behovet for å føre kontroll med skattytere i disse bransjene og andre bransjer hvor skatte- og avgiftskriminalitet er særlig utbredt. EMØK forventer at den pågående reorganiseringen av skatteetaten (ROS-reformen) vil legge forholdene til rette for bedre kontrollvirksomhet, bl.a. fordi det etableres større og mer slagkraftige enheter.

Det er også viktig at skattemyndighetene – uten å bryte taushetspliktreglene som beskytter den enkelte skattyter – på generelt grunnlag informerer om kontrollaksjoner m.m. for å øke den opplevde oppdagelsesrisikoen hos skattytere som vurderer å unndra midler fra beskatning. EMØK vil i denne forbindelse vise til informasjonen skattemyndighetene har gått ut med om drosjenæringen i Oslo-området.

Vurdering av regler om tvungen betaling via bank for næringsdrivende og regler om at oppdragsgiver kan gjøres ansvarlig for oppdragstakeres skatter og avgifter i bygge- og anleggsbransjen, er to av handlingsplanens tiltak mot skatte- og avgiftsunndragelser. EMØK legger til grunn at disse tiltakene kan bidra til å redusere omfanget av skatte- og avgiftsunndragelser. Fordelene ved å innføre denne typen regler må imidlertid veies opp mot økonomiske og administrative konsekvenser for skattyterne og reglene må være forenlige med Norges internasjonale forpliktelser. EMØK vil understreke betydningen av at vurderingene av disse tiltakene slutføres.

Mange saker om skatte- og avgiftskriminalitet har internasjonale forgreininger i tråd med økningen i arbeidsinnvandringen til Norge og handelen på tvers av landegrensene, herunder mellom selskaper i internasjonale konserner. Denne typen saker reiser særlige utfordringer for skatte- og avgiftsmyndighetene.

11 Økonomisk kriminalitet i fiskeri- og havbruksnæringen (handlingsplanen kapittel 12)

11.1 Innledning

Kapittel 12 i handlingsplanen handler om økonomisk kriminalitet i fiskeri- og havbruksnæringen. I tiltaksrammen på side 52 uttales at det skal satses på regelverksutvikling, samarbeid mellom de ulike kontrolletatene og samarbeid mellom kontrolletatene og politiet. Videre understrekes det at det i denne næringen er viktig med internasjonalt samarbeid.

11.2 De enkelte tiltak og gjennomføringen av disse

Kontroll og samarbeid med andre offentlige myndigheter

I løpet av 2007 er det vedtatt nye lov og forskriftsbestemmelser om adgangen til å foreta kontroll på fiskefelter og i norske havner. Det er også gjennomført endringer i reglene om fremmede ikke-militære fartøys anløp av og ferdsel i norsk territorialfarvann under fredsforhold.

Fiskerimyndighetene har de to årene økt samarbeidet med politiet, Skattedirektoratet, Kystvakten og Tollvesenet.

I statsbudsjettet for 2008 er det foreslått å styrke innsatsen mot økonomisk kriminalitet i fiskeri- og havbruksnæringen. Bevilgningen skal blant annet brukes til å:

- øke inspeksjonskapasiteten i områder der utenlandske fartøy lander frossen fisk i Norge og med landing i havner i andre land
- utvikle lover og regler knyttet til ressurskontroll
- utvide antallet fartøy som omfattes av satelittsporing, utvikling av elektronisk fangstdagbok og andre dataverktøy som effektiviserer og forenkler ressurskontrollen
- øke kapasiteten til å systematisere og analysere den økte mengden informasjon som blir brukt i ressurskontrollen

Internasjonalt arbeid

Norske fiskerimyndigheter har for tiden bilaterale ressurskontrollavtaler med 16 land og EU-kommisjonen. Avtalene fornyes og revideres kontinuerlig. De to siste årene er det ved flere anledninger gjennomført kontroller med andre lands inspektører. Samarbeidet med EU-kommisjonene er meget godt på dette området, og det er også oppnådd betydelig framgang i samarbeidet med russiske fiskerimyndigheter.

Den nordøstatlantiske fiskerikommisjonen (NEFAC) har i 2007 iverksatt et nytt regime for havnestatskontroll. NEFAC har også økt samarbeidet med den Nordvestatlantiske fiskeriorganisasjonen (NAFO) gjennom utveksling av informasjon og svartelisting.

Norge har også tatt initiativ til at FAO analyserer mulighetene for et globalt havnestatsregime.

Fiskerinæringen er Norges nest største eksportnæring etter olje og gass. Fiskerinæringen forvalter store økonomiske verdier, og ikke minst forvalter de en fornybar og sårbar ressurs.

I Økokrims kriminalitetsanalyse for 2007⁴ anføres at erfaringer fra de siste årene viser at mange både i og utenfor næringen begår straffbare handlinger for å oppnå kortsiktige gevinster i forbindelse med fiske og omsetning av fisk. Overfisket i Barentshavet, der det uregistrerte uttaket anslås å være mellom 2 og 3 milliarder kroner årlig, utgjør en særlig utfordring. Dette er også penger som unndras beskatning. Forvaltningen av fiskeriressursene blir vanskelig med så store uregistrerte uttak.

Forvaltningen av de aktuelle fiskestammene blir vanskelig med så store uregistrerte uttak, og kan mislykkes slik at fiskestammene kollapse helt. På norsk side vil det føre til bortfall av verdier for flere milliarder kroner hvert år. I tillegg kommer omfattende endringer i økosystemet i havet, noe som kan få uante konsekvenser.

Pengene som unndras regnskapsførsel og beskatning utgjør en stor svart sektor av økonomien. I tillegg til omfattende skattesvik gir dette også kriminelle aktører store pengebeløp til disposisjon til andre formål. Tilgangen på billigere (svart) råstoff gir konkurransevridning og kan føre til at aktører som ønsker å drive lovlig blir utkonkurrert med den følge at bransjen kriminaliseres.

I Norge forsøker vi å håndheve kvoteregimet strengt, og norske fiskere blir stadig straffet for brudd på regelverk knyttet til kvoter og fiskereguleringer. Det uregistrerte uttaket er så omfattende at kvotesystemene vi håndhever i Norge blir små i forhold. Dette kan føre til at kvoteforvaltningen bringes i miskreditt, og det tillitsbaserte systemet (med egenrapportering ved leveranse) kan rakne.

11.3 EMØKs vurderinger

EMØK vil understreke betydningen av at det iverksettes tiltak for å bekjempe kriminalitet innenfor fiskeri- og havbruksnæringen og er tilfreds med at dette er et satsingsområde i statsbudsjettet for 2008. EMØK vil også understreke betydningen av at fiskerimyndighetene samarbeider med andre offentlige myndigheter, herunder skatte- og avgiftsmyndighetene og politiet, for å forebygge og bekjempe denne typen økonomisk kriminalitet.

12 Korrupsjon (handlingsplanen kapittel 13)

12.1 Innledning

Handlingsplanen kapittel 13 handler om korrupsjon. Der fremgår det innledningsvis at de fleste korrupsjonssakene som var avdekket inntil da var innen privat sektor.

⁴ Økokrims trendrapport 2007. Økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet.

Handlingsplanen påpeker at i motsetning hadde de fleste sakene i andre europeiske land tilknytning til offentlig sektor. Det uttales videre at man derfor ikke kan utelukke at det forekommer korrupsjon i offentlig sektor i større grad enn det man hadde registrert til da. Dette har da også vist seg i korrupsjonssakene som er avdekket i Norge de siste årene. Økokrim beskriver i sin trendrapport 2007 at erfaringer fra korrupsjonssaker viser at mottakerne av bestikklser har vært ansatte i store humanitære organisasjoner, kommunale foretak, samt hel- eller delstatlige virksomheter innen olje-, kraft- og helsesektoren, der vedkommende har hatt en overordnet rolle i selskapet. Giveren eller tilbyderer av bestikklser i Norge synes å komme fra privateide virksomheter i alle størrelser. De mindre selskapene er imidlertid i flertall og giveren eller tilbyderer har ofte en sentral rolle som eier/deleier, gjerne kombinert med å være daglig leder.

Handlingsplanen kapittel 13 inneholder flere tiltak som særlig er rettet mot å motvirke korrupsjon i offentlig sektor. Tiltakene gjennomgås nedenfor, med unntak av spørsmålet om ratifikasjon av FN-konvensjonen mot korrupsjon som er behandlet i kapittel 7.1 ovenfor.

12.2 De enkelte tiltak og gjennomføringen av disse

Oppfølging av arbeidet i OECD og GRECO

Norge har ratifisert både OECDs konvensjon mot bestikklser av utenlandske offentlige tjenestemenn og Europarådets strafferettslige konvensjon mot korrupsjon. Landenes nasjonale gjennomføring av disse konvensjonene følges opp gjennom omfattende evalueringer i regi av OECDs Working Group on Bribery og Europarådets ekspertorgan GRECO. Norge ble evaluert tre ganger i årene 2002-2004. De tre evalueringsrapportene, som Justisdepartementet har hatt koordineringsansvaret for, munnet ut i en rekke konkrete anbefalinger til hvordan konvensjonsforpliktelsene burde gjennomføres. Både OECD og GRECO konkluderte i 2007 med at Norge på en tilfredsstillende måte har gjennomført samtlige av de anbefalinger som er gitt i de tre rapportene.

Rapportering av mistanke om bl.a. korrupsjon i offentlig sektor

I tiltaksramme på side 55 i handlingsplanen er det uttalt at det skal vurderes ordninger i offentlig sektor om de ansattes rett eller plikt til å rapportere mistanke om korrupsjon eller annen straffbar eller kritikkverdig virksomhet i egen organisasjon. Det skal etableres bedre mekanismer for oppbevaring og behandling av slik informasjon og utvikles retningslinjer for når informasjon skal videreformidles til politiet.

Statsansatte har ikke i dag en lovbestemt rapporteringsplikt om denne typen mistanker. En slik plikt vil likevel kunne følge direkte av ansettelsesforholdet, og da som en tjenesteplikt. Grupper som politi- og tolltjenestemenn vil under bestemte vilkår ha en lov- eller instruksfestet plikt til å rapportere straffbare handlinger som de får kjennskap til. For øvrige tjenestemenn vil det ikke være en slik klar plikt, men det kan likevel følge

av den alminnelige lojalitetsplikten overfor virksomheten, dersom man observerer handlinger som kan føre til at egen virksomhet blir skadelidende.

Høsten 2006 ble det fastsatt nye bestemmelser om plikt til å legge til rette for varsling av kritikkverdige forhold, jf. arbeidsmiljøloven § 3-6. Som oppfølging av de nye reglene, har Fornyings- og administrasjonsdepartementet nedfelt retningslinjer for utarbeidelse av lokale varslingsrutiner i staten.

Etiske retningslinjer for statsansatte

Den 7. september 2005 ble det fastsatt nye etiske retningslinjer for statstjenesten. Fornyings- og administrasjonsdepartementet er kjent med at flere statlige virksomheter, med utgangspunkt i retningslinjene, har satt etikk på agendaen for å styrke den etiske bevisstheten i organisasjonen.

Karantenereregler for statsansatte

Det er uttalt at regjeringen vil vurdere om det bør innføres karantenereregler for statsansatte i form av et straffesanksjonert forbud mot overgang til foretak man har kontrahert med, eller gitt tillatelse, støtte eller lignende, i en nærmere angitt periode etter opphør av arbeidsforholdet i staten.

Det er iverksatt en ikke-straffesanksjonert karanteneordning for embets- og tjenestemenn. Det er en ordning med konvensjonalbot, som må avtales mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, jf. også Personalmeldingene 12/05 og 01/06.

Videre ble "Retningslinjer om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere" fastsatt den 29. september 2005. Reglene gjelder både overgang til nye stillinger, valg til verv og opprettelse av egen næringsvirksomhet. I tillegg ble det ved kgl. res. 7. oktober 2005 opprettet et uavhengig utvalg som skal behandle og avgjøre alle saker knytte til karantene og saksforbud for politikere. Utvalget hadde pr. 31. desember 2006 behandlet 42 saker, hvorav det ble ilagt karantene i ni saker og saksforbud i fem saker. Årsmeldingen til Karanteneutvalget kan lastes ned her: http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Lønns-%20og%20personalpolitikk/Karanteneutvalget_Arsmelding.pdf

12.3 EMØKs vurderinger

Korrupsjon utgjør en trussel mot rettsstaten, demokratiet, menneskerettighetene og sosial rettferdighet. Den virker dessuten konkurransevridende og reduserer potensialet for økonomisk utvikling. Det er usikkert om trusselen fra korrupsjon i Norge vil øke eller avta i tiden fremover. De senere årene er det avdekket flere korrupsjonssaker i Norge. Samtidig vet vi at Norge ikke kan defineres som et land med strukturell og gjennomgripende korrupsjonskultur. Handel med land der korrupsjon er mer utbredt, samt stadig sterkere internasjonal konkurranse, vil imidlertid kunne resultere i økt korrupsjon. På den annen side foregår det en samfunnsmobilisering mot korrupsjon, som innebærer sterke motkrefter og gjør varsling lettere – noe som igjen fører til at flere saker kommer for dagen. EMØK ser det som svært viktig at det reelt sett legges

til rette for varsling i samfunnet, ikke bare at mulighetene (i form av lovregler) er på plass.

Korrupsjon ytrer seg i mange former og utgjør en stor global utfordring. Utviklingen av standarder skjer i betydelig utstrekning gjennom arbeidet med konvensjoner og andre rettslige instrumenter i internasjonale organisasjoner, som for eksempel FN og Europarådet. EMØK understreker betydningen av at Norge deltar aktivt i de relevante fora, både for å ivareta nasjonale interesser og for å søke å bidra til å utvikle nye standarder, samt medvirke til effektiv internasjonal implementering. Det er viktig at myndighetene avsetter tilstrekkelige ressurser til at dette arbeidet fra norsk side kan følges opp i nødvendig omfang og med god kvalitet. Som et viktig bidrag til at Norge skal kunne fremstå med troverdighet internasjonalt er det av stor betydning at det er ressurser og kompetanse til effektivt å arbeide med avdekking, etterforskning og irettføring av straffesaker om korrupsjon.

EMØK vil i tillegg påpeke at også de ulike bransjenes/selskapene har et selvstendig ansvar for å være med å motvirke at en korrupsjonskultur får utvikle seg. Erfaring tilsier at forebygging er et helt nødvendig virkemiddel mot korrupsjon. Forebyggende tiltak inkluderer holdningsskapende arbeid, etablering og oppfølging av etiske rammeverk og gode styringsverktøy i den enkelte organisasjon, samt krav til transparente og dokumenterte arbeidsprosesser og ulike interne og eksterne kontrolltiltak. Det er også grunn til tro at et klart og strengt lovverk og en dertil effektiv håndheving virker avskrekkende og dermed forebyggende. Medias rolle som uavhengig og kritisk samfunnsaktør, med fokus på uregelmessigheter og tillitsbrudd, gir også viktige bidrag til bekjempelse av korrupsjon.

13 Tiltak mot misbruk av offentlige støtteordninger (handlingsplanen kapittel 14)

13.1 Innledning

I Norge har vi tradisjonelt hatt større oppmerksomhet rettet mot svindel med det offentliges inntekter (skatter og avgifter), enn mot svindel med det offentliges utgifter (støtte- og subsidieordninger). Norge har en stor offentlig økonomi, og svindel med offentlige støtteordninger/subsidiebedragerier gir betydelig gevinstpotensial. I Handlingsplanens kapittel 14 vises det til at det svindles store beløp fra statlige og kommunale støtte-/subsidieordninger - midler som var ment til ulike samfunnsnyttige formål og som betales ut i et tillitssystem. Grunnlag for overføringene er som regel skriftlige opplysninger fra mottaker som ikke, eller bare i liten grad, kontrolleres nærmere av organet som bevilger støtte. Et slikt tillitsbasert system er meget sårbart for misbruk. Støtteordninger etablerer seg dessuten ofte som årvisse overføringer, og svindel kan derfor få systematisk karakter. I tillegg til at behovene for dem som støtte/subsidieordningen i utgangspunktet er opprettet for blir dårligere ivaretatt, kan misbruk av offentlige støtteordninger føre til konkurransevridning.

13.2 De enkelte tiltak og gjennomføringen av disse

Trygdemisbruk

Bedragerier mot sosial-, arbeids- og velferdsetaten medfører betydelige tap for det offentlige hvert år. Trygdebedrageri/misbruk peker seg klart ut som et risikoområde. De siste tre årene er det anmeldt trygdebedragerier for over 500 millioner kroner. NAV har etablert egne kontrollenheter som jobber med å oppdage og bekjempe trygdemisbruk, noe som sannsynligvis fører til at stadig flere forhold avdekkes. Den store vedvarende økningen i antall anmeldelser er en utfordring for politi og påtalemyndighet.

Eget subsidieteam

I tiltaksrammen på side 56 står det følgende:

”Justisdepartementet vil styrke Økokrim med et eget team for å bekjempe alvorlige tilfeller av misbruk av offentlige støtteordninger. Det skal også vurderes grep som kan styrke kontrollen som utøves av de bevilgende myndigheter og Riksrevisjonen.”

Økokrim etablerte i 2004 et eget team (subsidieteamet) for å bekjempe alvorlige tilfeller av misbruk av offentlige støtteordninger/subsidiebedragerier. Første del av tiltaket kan således anses som gjennomført.

13.3 EMØKs vurderinger

I 2006 ble det i Norge utbetalt 236 milliarder kroner i ulike trygdeytelser⁵. Selv om store beløp går til alderspensjon hvor det antas å være relativt liten grad av svindel, utbetales også store summer til uførepensjon (48 milliarder kroner), attføring/rehabilitering (20 milliarder kroner), sykepenges (27 milliarder kroner) mv. Når det gjelder misbruk på dette feltet, skriver Økokrim i sin Trendrapport 2007 at det er en tendens til flere organiserte misbrukssaker, der lege, pasient og arbeidsgiver samarbeider. Trygdebedragerier (sykepenges, rehabiliteringspenges og uførepensjon) kombineres gjerne med svart arbeid og/eller næringsvirksomhet. Avsløringen av omfattende svart arbeid, kombinert med trygdemisbruk, i taxinæringen i Oslo er et eksempel på at misbruk av offentlige støtteordninger utføres både i stort omfang og på en systematisk måte.

I tillegg til at det avdekkes subsidiebedragerier i form av trygdemisbruk, skriver Økokrim i sin trendrapport 2007 at de ser flere eksempler på misbruk av offentlige støtteordninger innen andre bransjer.

EMØK er tilfreds med at det er opprettet et eget subsidieteam på Økokrim, som har fokus nettopp på misbruk av offentlige støtteordninger/ subsidiebedragerier. Som en følge av at NAV har opprettet egne kontrollenheter, for å avdekke trygdemisbruk, kan det forventes at flere trygdebedragerier vil bli avdekket i tiden som kommer. EMØK vil

⁵ Tallene i dette avsnittet er regnskapstall fra NAV for 2006 hentet på www.nav.no.

påpeke at det er vesentlig at politiet har kapasitet til å følge opp denne typen anmeldelser.

Det offentlige har til dels uklare retningslinjer for tildeling av midler, samtidig som kontrollrutinene ved flere anledninger har vist seg å være mangelfulle. Dette betyr i praksis at mulighetene for subsidiebedragerier er store. EMØK ser at det kunne vært hensiktsmessig med en revisjon av ulike retningslinjer for tildeling av offentlig støtte. På den måten kan det foretas en balansert vurdering av forholdet mellom et tillitsbasert tildelingssystem og behovet for å forebygge at misbruk av offentlige støtteordninger/subsidiebedragerier.

14 Konkurskriminalitet (handlingsplanen kapittel 15)

14.1 Innledning

Å drive næringsvirksomhet, særlig næringsvirksomhet som er innovativ og nyskapende, innebærer i mange tilfeller å ta risiko. Noen vil kunne feile med konkurs som konsekvens, uten at det ligger noe straffbart bak. På den annen side kan konkurser også skjule alvorlig økonomisk kriminalitet. Den gode økonomiske situasjonen i Norge den siste tiden, har ført til en sammenhengende nedgang i antall konkurser på 40 prosent de siste fire årene til 3 011 konkurser i 2006. Statistikk fra Foretaksregisteret viser at det i første halvår 2007 er registrert en liten økning i antall konkurser på 3 prosent i forhold til samme periode i fjor.

14.2 De enkelte tiltak og gjennomføringen av disse

Garantiordninger

Justisdepartementet har en særskilt garantiordning til videre bobehandling i boer der det er mistanke om økonomisk kriminalitet. Potten er på kr. 10 mill., jf. St.prp. nr. 1 (2006-2007). Ordningen retter seg mot konkursboer hvor det ikke er midler til fortsatt bobehandling og har som formål å avdekke straffbare forhold som kan danne grunnlag for etterforskning/ straffeforfølgning av saken. Presset på garantiordningen har tidligere vært svært stort. Som følge av en nedgang i antall konkurser i 2006, gjenstod det midler i potten dette året. Justisdepartementet vil i løpet av 2008 foreta en evaluering av ordningen.

Bruk av elektronisk kommunikasjon i bobehandlingen

Justisdepartementet sendte forslag til endringer i konkursregisterforskriften og forskrift om fremgangsmåte ved tinglysning av melding om konkursåpning på høring 21. mai 2007. De foreslåtte forskriftsendringene er en konsekvens av endringer i konkursloven og andre lover med sikte på å legge til rette for økt bruk av elektronisk kommunikasjon ved gjeldsforhandling og konkurs. Bruk av elektronisk kommunikasjon er å rasjonalisere bobehandlingen. Regelverksendringene vil tre i kraft 1. januar 2008.

Prøveprosjekter etter konkursloven § 122a

Konkursrådet har tatt initiativ til et prøveprosjekt, der de ulike aktørene i bobehandlingen sammen skal avgjøre hvilke konkursbo som kan slutes i første skiftesamling, og hvilke bo som skal granskes videre. Prosjektet hadde oppstart høsten 2007 i Bergen, og er et samarbeid mellom politi, skatteetaten og bostyrer/-revisor. Ved å ha et bevisst forhold til hvilke bo det skal satses på, kan de ulike aktørenes ressurser koordineres. Prøveprosjektet retter seg i første omgang særlig mot såkalte tomme boer.

Konkurskarantene

I tiltaksrammen på side 59 i handlingsplanen uttales at reglene om konkurskarantene skal revideres. Både de materielle og prosessuelle reglene skal vurderes. Justisdepartementet sendte 22. desember 2004 på høring et forslag om endring av reglene om konkurskarantene. Hovedessensen i den foreslåtte revisjonen er å gjøre reglene klarere og tydeligere, slik at behandlingen i domstolene skal bli mer ensartet. Forslaget i høringsnotatet går bl.a. ut på å endre hovedvilkårene for når konkurskarantene kan ilegges og å presisere skjønnstemaet. I høringsnotatet foreslås det i tillegg endringer i saksbehandlingsreglene, bl.a. med økt kontradiksjon i prosessen. Forslagene fikk gjennomgående positiv omtale av høringsinstansene. Justisdepartementet arbeider nå med en odelstingsproposisjon.

14.3 EMØKs vurderinger

I Handlingsplanens kapittel om konkursskriminalitet er det bare tiltaket om revisjon av reglene om konkurskarantene som er satt i skravert tiltaksramme. Denne revisjonen er under arbeid, men ikke ferdigstilt, og tiltaket er således ikke gjennomført. EMØK merker seg imidlertid med tilfredshet at en rekke andre tiltak er igangsatt for å effektivisere arbeidet med bekjempe kriminalitet knyttet til konkurser.

Konkursrådet arbeider aktivt for å styrke den faglige kompetansen og samarbeidet mellom de ulike aktører og organer som er involvert i konkursbobehandlinger. Dette gjøres blant annet ved å jobbe kontinuerlig med tiltak som kan bedre oppfølgingen i politiet av innrapporteringer fra bostyrere av straffbare forhold. Konkursrådet arrangerer videre regionale grunnkurs i praktisk konkursbehandling, deltar på årlige møter med Riksadvokaten, og har foretatt regionsbesøk for å styrke samarbeidet mellom politi, kontrolltater og domstoler. Rådet har holdt foredrag på Politihøgskolen om konkursskriminalitet, og gitt ut anbefalingen "Behandling av straffbare forhold begått i forbindelse med konkurs".

15 Verdipapirhandelkriminalitet (handlingsplanen kapittel 16)

15.1 De enkelte tiltak og gjennomføringen av disse

Regjeringens handlingsplan fastsatte at det skulle gjennomføres en vurdering av samarbeidet mellom Økokrim, Kredittilsynet og Oslo Børs. Tiltaket er gjennomført i 2007, på grunnlag av Finansdepartementets mandat i brev til Kredittilsynet av 3. oktober 2006. Utvalget som har foretatt vurderingen har bestått av sekretær og to

medlemmer fra Kredittilsynet (inkl. gruppens leder), ett medlem fra Oslo Børs og ett medlem fra Økokrim. Utvalget leverte sin rapport 22. juni 2007.

Utvalgets utgangspunkt er at bekjempelse av verdipapirkriminalitet kan gi en betydelig samfunnsøkonomisk gevinst. Et stadig mer målrettet regelverk, bevisst satsing på utviklingen av kontrollkjeden i markedet, samt bedret evne til å presentere saker for domstolene har etter utvalgets vurdering gitt resultater de siste årene.

I rapporten konkluderes det med at dagens organisering av arbeidet, slik den har utviklet seg til å bli, i all hovedsak er tilfredsstillende. Potensialet for ytterligere forbedring er imidlertid etter utvalgets syn stort. Utvalget foreslår bl.a. at alle saker av stor verdipapirrettslig kompleksitet bør behandles av Økokrim. I dag skal et antall slike saker behandles i politidistriktene. Endringsforslaget begrunnes først og fremst med at Økokrim antas å sitte med den nødvendige kompetanse og erfaring for håndtering av disse sakene.

Etter utvalgets syn er hovedutfordringen for kontrollkjedens arbeid i dag at man mangler tilstrekkelige ressurser. Dette gjelder i første rekke Økokrim, men også Kredittilsynet. Dersom Økokrim skal tilføres midler, bør dette etter utvalgets syn gjøres ved at ressursene øremerkes Verdipapirteamet.

Det foreslås videre enkelte regelendringer som etter utvalgets syn vil effektivisere kontrollkjedens arbeid med bekjempelse av verdipapirkriminalitet, blant annet utvidet tilgang til offentlige registre for Kredittilsynet, Økokrim og Oslo Børs.

Utvalget utarbeidet et forslag til oppfølging av rapporten som ble oversendt Finansdepartementet 25. september 2007. Det fremgår av oppfølgingsrapporten at samarbeidspartene legger opp til å starte gjennomføringen av de tiltak som kan iverksettes uten endring av rammebetingelser i løpet av høsten 2007. Videre har Kredittilsynet bedt Finansdepartementet vurdere iverksettelse av de tiltakene som krever regelverksendringer. Hva gjelder budsjettmessige spørsmål, angis det i oppfølgingsrapporten at Kredittilsynet vil melde inn sine behov til 2009-budsjettet og at Økokrim vil ta opp rapporten og dens budsjettmessige konklusjoner i brev til Politidirektoratet høsten 2007.

15.2 EMØKs vurdering

EMØK er tilfreds med at det gjennom rapporten er gjennomført en grundig analyse og vurdering av samarbeidet mellom Økokrim, Kredittilsynet og Oslo Børs. Det er også viktig at samarbeidspartene legger opp til å starte gjennomføringen av de tiltak som kan iverksettes uten endring av rammebetingelser i løpet av høsten 2007.

EMØK forutsetter at utvalgets forslag til endringer i regelverket som kan bidra til bedre kontroll og mer effektiv håndheving av lovbrudd, blir vurdert.

EMØK anser at det er særlig grunn til å vurdere nærmere anbefalingen om at alle saker av stor verdipapirrettslig kompleksitet bør behandles av Økokrim, inkludert slike budsjettmessige omprioriteringer som det forutsetter. I dag forutsettes det at et antall slike saker behandles i politidistriktene. EMØK anser på samme måte at en bør vurdere nærmere anbefalingen om en særskilt styrking av ressursene til tilsyn og straffeforfølgning av brudd på atferdsreglene i verdipapirhandelloven. Oppdagelses- og strafferisiko må antas å ha stor betydning for omfanget av kriminalitet på dette området og dermed også for tilliten til verdipapirmarkedet. Det er mulig at en kan oppnå en, kanskje betydelig, samfunnsmessig gevinst med en slik styrking.

16 Konkurranseskriminalitet (handlingsplanen kapittel 17)

Brudd på konkurranseloven (konkurranseskriminalitet) påfører samfunnet omfattende kostnader, dårligere konkurranseevne for norsk næringsliv og svekket tillit til offentlig forvaltning, men er vanskelig å avdekke. Konkurranseskriminalitet kjennetegnes ved at selgerne på ulike måter koordinerer atferden med sikte på å utnytte svakheter hos kjøperne som er forbrukere, offentlige innkjøpere eller private foretak.

Regelverket for offentlige innkjøp og ulike regler i private foretak skal hjelpe til at pengene blir utnyttet på best mulig måte, men for eksempel utilstrekkelig kompetanse og korrupsjon kan innebære at ulovlige konkurransebegrensninger oppstår og opprettholdes. Det samme kan ineffektiv håndheving, manglende samordning mellom forskjellige fagfelt, svakheter ved lempningsinstituttet og redskap for å identifisere markeder som er/kan være særlig utsatt for kartellvirksomhet.

I handlingsplanen kapittel 17 om konkurranseuskriminalitet er det uttalt:

”Regjeringen vil innføre forskrifter om lempning for å avsløre karteller og forskrifter som sikrer strenge administrative sanksjoner.”

Ved forskrift 22. august 2005 ble det fastsatt regler om utmåling og lempning av overtredelsesgebyr. Lempningsreglene i forskriften innebærer at det kan gis strafferabatt til foretak som under visse forutsetninger legger fram bevis og samarbeider ved etterforskning av overtredelser etter konkurranseloven. Lempningsinstituttet er særlig ment å bidra til at deltakerne i skjulte konkurransebegrensende karteller får et insitament til selv å avsløre kartellet.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har gitt uttrykk for at utmålingsreglene ser ut til å ha fungert i overensstemmelse med målet i handlingsplanen. Konkurransetilsynet har imidlertid kun mottatt én søknad om lempning etter 1. januar 2005 da den nye konkurranseloven trådte i kraft. Det er trolig flere årsaker til at aktørene foreløpig ikke har benyttet seg av muligheten for å unngå eller få mindre overtredelsesgebyr. Enkelte særtrekk ved reglene kan anses for å gjøre dem lite forutberegnlige og kan derved ha bidratt til at adgangen til lempning ikke har hatt samme positive virkning mht. avdekking av karteller som i andre jurisdiksjoner, for

eksempel i EU. Fornyings- og administrasjonsdepartementet har derfor uttalt at det bør vurderes å gjennomgå reglene med sikte på å effektivisere lempningsinstituttet.

16.3 EMØKs vurdering

Tiltaket i handlingsplanen om å innføre forskrifter for å bidra til avsløring av kartellvirksomhet er i utgangspunktet gjennomført ved forskriften av 22. august 2005, der det ble fastsatt regler om utmåling og lempning av overtredelsesgebyr. Det kan imidlertid se ut som om lempningsdelen av forskriften ikke har fått den ønskede effekt. EMØK er derfor tilfreds med at Fornyings- og administrasjonsdepartementet vurderer en gjennomgang av regelverket.

17 Avslutning

EMØK har i løpet av handlingsplanens virkeperiode fulgt utviklingen i de ulike departementers og underliggende etaters oppfølging av tiltak og mål. Langt de fleste tiltak er, slik EMØK vurderer det, fulgt opp på en tilfredsstillende måte, selv om enkelte av tiltakene ennå ikke er avsluttet. Hovedintensjonen med tiltakene i handlingsplanen er beskrevet i planens forord. Der heter det at de tiltak som skal gjennomføres har som mål å forebygge og redusere den økonomiske kriminaliteten uten unødvendige inngrep i den personlige sfære. Denne målsettingen må anses å være vanskelig å nå. Det er også vanskelig å måle effekten av arbeidet med å nå en slik målsetting. Samlet sett anser EMØK likevel at det i løpet av handlingsplanens virkeperiode har blitt arbeidet godt og konstruktivt for å oppfylle planens intensjon.

Økonomisk kriminalitet omfatter følgende hovedgrupper; skatte- og avgiftskriminalitet, bedragerier, underslag og økonomisk utroskap, korrupsjon, konkurransekriminalitet, forbrytelser i gjeldsforhold/konkurskriminalitet, regnskapsovertredelser, uriktig opplysning om selskap, verdipapir/finans kriminalitet og dokumentfalsk. Videre defineres også heleri og hvitvasking som økonomisk kriminalitet. Heleri og hvitvasking begås imidlertid ikke bare i tilknytning til økonomisk kriminalitet, men også i tilknytning til annen profittmotivert kriminalitet.

Den registrerte økonomiske kriminaliteten utgjorde 7 392 lovbrudd, om lag 2 prosent av det samlede antallet anmeldte lovbrudd. Det er imidlertid grunn til å tro at det er store mørketall. Hvilken kriminalitet som blir anmeldt, gjenspeiler flere forhold, blant annet publikums tilbøyelighet til å anmelde lovbrudd, kontrollmyndighetenes prioriteringer og ressurser, samtidig som politiets registreringsrutiner og lovendringer også påvirker statistikken. Skadene av lovbruddene rammer i stor grad samfunnets fellesgoder mer enn enkeltpersoner direkte, noe som medfører at det i mindre grad leveres anmeldelser. Det finnes flere ulike offentlige kontrollorgan som avdekker økonomisk kriminalitet, likevel må oppdagelsesrisikoen anses å være relativt lav. Kontrollmyndighetene anmelder heller ikke all kriminalitet de oppdager, men velger i stedet å illegge administrative sanksjoner, blant annet av hensyn til kapasiteten i politiet.

I de senere årene har mange av kontrolletatene i økende grad fokusert på å avdekke de mest alvorlige lovovertredsene innenfor sine ansvarsområder. Dette har resultert i at

de sakene som anmeldes, ofte er mer ressurskrevende for politiet å etterforske og irettføre. EMØK ser at politiet kan være en "flaskehals" for en mer effektiv bekjempelse av den økonomiske kriminaliteten. Det er i denne forbindelse grunnleggende viktig at ressursinnsatsen i politiet koordineres med ressursinnsatsen på de øvrige forvaltningsområdene, slik at det ikke oppstår et misforhold mellom kontrollressurser og ressurser avsatt til etterforsknings- og påtalemessig oppfølging. For så vidt gjelder politiets og påtalemyndighetens rolle med hensyn til behandling av saker om økonomisk kriminalitet, imøteses slutføringen av den evalueringsprosess som nå pågår i forhold til de distriktvise økoteam. Dette arbeidet vil være et viktig grunnlag ved vurderingen av hvordan politiet kan styrke sitt arbeid på dette området ytterligere.

Selv om det er vanskelig å anslå omfanget og konsekvensene av den økonomiske kriminaliteten, viser ulike beregningsmodeller og undersøkelser at nasjonalstatene og det internasjonale samfunn står overfor et problem av svært store dimensjoner. Blant annet operer OECD og EU med antagelser om at "den svarte økonomien" utgjør mellom 4 til 10 prosent av et lands bruttonasjonalprodukt.

SSB gjennomførte i 2005 en undersøkelse⁶ om offentlige og private virksomheter som ofre for kriminalitet. Her kom det blant annet frem at ca. hver femte virksomhet hadde vært utsatt for ett eller flere tilfeller av økonomisk kriminalitet i løpet av det siste året. Drøyt hver femte sak ble anmeldt til politiet. Argumentet for å la være å anmelde var i hovedsak at de tvilte på om politiet hadde ressurser til å prioritere deres sak. Totalt var det svært få virksomheter som begrunnet manglende anmeldelse med at dette kunne skade bedriftens omdømme. Den økonomiske kriminaliteten som virksomhetene ble utsatt for, ble som oftest oppdaget ved intern revisjon og bruk av egne regnskapssystemer. Undersøkelser om forekomsten av økonomisk kriminalitet viser for øvrig at egne ansatte ofte er involvert.

Når det gjelder svart arbeid viser diverse holdningsundersøkelser at befolkningen i stor grad aksepterer dette. En undersøkelse fra Skattebetalerforeningen fra 2006 viser bl.a. at 46 prosent av de spurte synes det er greit å betale svart for mindre arbeid utført på hus og hytte.

Det fremgår av Økokrims trendrapport 2007 om økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet at samfunnet står overfor en rekke utfordringer på dette området fremover, men at det er vanskelig å trekke ut enkeltformer for økonomisk kriminalitet som utgjør en mer alvorlig trussel enn andre. I rapporten uttales for eksempel at det på skatte- og avgiftsområdet bl.a. kan synes som de virkelig store unndragelsene foregår i internasjonale konsern, særlig ved at internprising av varer og tjenester mellom selskaper i konsern påvirker skattefundamentet i Norge. Når det gjelder korrupsjon gis det uttrykk for at det er usikkert hvordan trusselen fra korrupsjon i Norge vil utvikle seg i tiden framover. Momenter som taler for at korrupsjonen vil kunne øke, er for eksempel handel med land der korrupsjon er utbredt og at en stadig sterkere

⁶ SSB 2005/14 - Virksomheter som ofre for kriminalitet.

internasjonal konkurranse vil kunne gi grobunn for økt korrupsjon. Når det gjelder det regulerte verdipapirmarkedet fremgår det i at det er grunn til å forvente at lovbruddene blir mer kompliserte, utfordrende og raffinerte. I rapporten gis det uttrykk for at selv om økonomisk kriminalitet utgjør kun en liten andel av alle registrerte lovbrudd, så kan disse kriminalitetsformene likevel være en alvorlig trussel mot enkeltpersoner og strukturer i næringslivet, og i ytterste konsekvens en trussel for velferdsstaten og demokratiet.

EMØK har også på eget initiativ fått utredet og kartlagt trusler og utfordringer som samfunnet står overfor når det gjelder økonomisk kriminalitet⁷. En rekke samfunnstrekk kan fremme eller hemme økonomiske kriminalitet i tiden fremover. Kriminalitetsfremmende faktorer kan være blant annet: raskere kommunikasjon mellom mennesker pga. teknologi og Internet, globalisering og utvidelsen av EUs indre marked, fremvekst av en "grådighetskultur" de siste 10 – 15 år, stigmatiseringen knyttet til enkelte lovbrudd i denne kategorien er svak, hardere konkurranse nasjonalt og internasjonalt, den private rikdommen øker og eksponeres sterkere, fremvekst av stadig mer komplisert og vanskelig kontrollerbar forretningsjuss, samt stor mobilitet i arbeidslivet og økende sentralisering.

Av utviklingstrekk som kan virke preventivt på omfanget av økonomisk kriminalitet er: større grad av innsyn og offentlighet, at stadig flere bedrifter i stigende grad er opptatt av eget omdømme og at lovregulering rundt økonomisk kriminalitet er skjerpet, samtidig som apparatet for avdekking og irettføring er styrket. Økonomisk kriminalitet foregår ikke i et sosialt vakuum, forebyggende og holdningsskapende arbeid er derfor viktig, blant annet ved å søke å påvirke ulike bransjekulturer.

Handlingsplanen mot økonomisk kriminalitet for årene 2004 til 2007 er den fjerde i rekken. EMØK har under arbeidet med sluttrapporten vurdert det slik at det ville være hensiktsmessig å lage en ny tverrdepartemental handlingsplan. Etter EMØKs oppfatning er det på dette området behov for en kontinuerlig og samordnet innsats fra myndighetenes side. Dette kan etter utvalgets mening best sikres ved en ny plan, bygget på resultat og erfaringer fra arbeidet med den foreliggende, og med nye prioriterte innsatsområder og konkrete forslag.

Arbeidet med en ny handlingsplan vil kunne legges til EMØK, og da slik at Finansdepartementet og Justisdepartementet får hovedansvaret for utarbeidelsen av planen. Slik EMØK vurderer det vil en ny handlingsplan bidra til kontinuitet og prioritering, og være et viktig bidrag i politikktutforming på dette området. En ny plan vil også gi et overordnet og viktig signal fra Regjeringen om viljen til å arbeide videre med de sentrale samfunnsmessige problemer som denne kriminalitetsformen medfører. En ny plan vil dessuten virke samlende for de aktører som på ulike felter arbeider med å bekjempe økonomisk kriminalitet. Videre vil selve utarbeidelsen av

⁷ Arbeidsnotat rundt noen utviklingstrekk i den økonomiske kriminaliteten med sikte på videre bruk for EMØKs arbeid med en strategi – eventuelt en ny handlingsplan – mot økonomisk kriminalitet av Morten Nilsen, 2007.

planen gi inspirasjon til et målrettet og forpliktende samarbeid mellom aktørene, både på departementsnivå, virksomhetsnivå og operativt nivå.