

Forord

Vårt åpne, tillitsbaserte, demokratiske samfunn er konfrontert med former for kriminalitet som benytter seg av sårbarheten som åpenheten gir.

Det globaliserte internasjonale finanssystem, kombinert med ikke-samarbeidende jurisdiksjoner og ugjennomsiktige trust- og selskapsstrukturer, gjør det mulig å hvitvaske og effektivt skjule ulovlig ervervede formuer og å unndra seg fellesskapets forpliktelser. Dette påfører samfunnet store kostnader og det har vist seg at denne form for kriminalitet ofte har forgreininger til fattige og konfliktrammede land.

Bekjempelsen av den alvorlige internasjonale kriminaliteten ligger i nasjonalstatene, som bare opererer innenfor sine egne landegrenser, mens pengene forflyttes elektronisk verden rundt. Effektivt internasjonalt samarbeid har aldri vært viktigere.

Rettsstaten må møte denne nye virkeligheten.

Samtidig må vi å ta vare på de verdier vi har bygget opp siden opplysningstiden: demokrati, individets rettsikkerhet, rett til privatliv, rett til å leve i trygghet.

Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet har disse verdier som bakteppe.

De tiltak som skal gjennomføres har som mål å forebygge og redusere den økonomiske kriminaliteten uten unødvendige inngrep i den personlige sfære. Vi har hatt forenkling for de vanlige borgere i minne. Tiltakene bygger også på kost- og nyttevurderinger. Vi tror at de skisserte reformer har en lav kostnad i forhold til de besparelser samfunnet kan oppnå ved å innføre dem.

Vi tror at rettsfølelsen vil bli styrket ved å muliggjøre at også sofistikert kriminalitet begått av beslutningstakere i det private og det offentlige blir oppdaget og straffet.

Odd Einar Dørum

Per-Kristian Foss

Innholdsfortegnelse

DEL I

INNLEDNING 3

- 1 En ny handlingsplan mot økonomisk kriminalitet 4
- 2 Sammendrag av tiltakene i planen 6
- 3 Økonomisk kriminalitet 10
 - 3.1 Hva er økonomisk kriminalitet? 10
 - 3.2 Skadevirkninger av økonomisk kriminalitet 10
 - 3.3 Omfanget av økonomisk kriminalitet 10
 - 3.4 Utviklingstrekk 12
 - 3.5 Bekjempelsen av økonomisk kriminalitet 12
 - 3.6 Straffeforfølgningens effektivitet 14
 - 3.6.1 Mørketall og avgrensningsspørsmål 15
 - 3.6.2 Oppklarings- og domfellelsesprosent 16
 - 3.6.3 Adekvat reaksjon – særlig om inndragning 16
 - 3.6.4 Saksbehandlingstid 17
 - 3.7 Oppsummering og utfordringer 17

DEL II

GENERELLE TILTAK MOT ØKONOMISK KRIMINALITET 19

- 4 Ressurser og organisering 20
 - 4.1 Politiet og påtalemyndigheten 20
 - 4.1.1 ØKOKRIM 20
 - 4.1.1.1 Politiets datakriminalitetscenter 20
 - 4.1.1.2 Hvitvaskingsenheten 21
 - 4.2 Samarbeid mellom politiet/påtalemyndigheten og kontrollstatene 21
 - 4.3 Samarbeid mellom offentlig og privat sektor 22
- 5 Kompetansehevede tiltak 23
 - 5.1 Kompetanseoppbygging i politiet 23
 - 5.2 Kompetansehevede tiltak i påtalemyndigheten 24
 - 5.3 Kompetansehevede tiltak i domstolene 25
- 6 Forskning 26
- 7 Sanksjoner mot økonomisk kriminalitet 28
 - 7.1 Straff vs. administrative sanksjoner 28
 - 7.2 Økt bruk av utbytterettede tiltak 28
- 8 Effektivisering av internasjonalt samarbeid 30
 - 8.1 Den egentlige eier av selskap 32
 - 8.2 Norges rolle i kampen mot korrupsjon i utsatte bransjer 32
- 9 Lovendringer 34
 - 9.1 Regnskapsloven 34
 - 9.2 Revisorloven 36
 - 9.3 Corporate Governance/foretaksstyring 37

- 9.4 Nye bokføringsregler 38
- 9.5 Allmennaksjeloven og aksjeloven 39
- 9.6 Endring i straffeprosesslovens regler om beslag og heftelse 39
 - 9.6.1 Utvidet adgang til beslag og heftelse etter straffeprosessloven 39
 - 9.6.2 Håndtering av beslaglagte gjenstander som raskt synker i verdi mv. 40
- 9.7 Tilbakeføring og deling av inndratt utbytte 40
- 10 Tiltak mot hvitvasking og finansiering av terrorisme 43
 - 10.1 Implementering av FATFs reviderte og spesielle anbefalinger 43
 - 10.2 Hvitvaskingsloven 43
 - 10.3 Registreringsplikt for juridiske personer 44

DEL III

TILTAK PÅ SPESIELLE KRIMINALITETSOMRÅDER 45

- 11 Skatte- og avgiftskriminalitet 46
 - 11.1 Kriminalitetsbildet på skatte- og avgiftsområdet 46
 - 11.2 Tiltak mot økonomisk kriminalitet på skatte- og avgiftsområdet 46
 - 11.2.1 Forenkling 46
 - 11.2.2 Kontroll 47
 - 11.2.3 Informasjonsutveksling 48
 - 11.2.4 Innfordring 48
 - 11.2.5 Bransjerettet innsats 48
 - 11.2.6 Særlig om bygg- og anleggsbransjen 49
 - 11.2.7 Organisatorisk tilrettelegging 50
 - 11.2.8 IKT-utvikling 51
 - 11.2.9 Analyse 51
- 12 Økonomisk kriminalitet i fiskeri- og havbruksnæringen 52
- 13 Korrupsjon 54
 - 13.1 Karantenebestemmelser for statsansatte 55
- 14 Tiltak mot misbruk av offentlige støtteordninger 56
- 15 Konkurskriminalitet 58
 - 15.1 Garantiordninger 58
 - 15.2 Bruk av elektronisk kommunikasjon i bobehandlingen 58
 - 15.3 Prøveprosjekt etter konkursloven § 122a 59
 - 15.4 Konkurskarantene 59
- 16 Verdipapirhandelkriminalitet 60
- 17 Konkurranseskriminalitet 64

DEL I INNLEDNING

1 En ny handlingsplan mot økonomisk kriminalitet

Regjeringen prioriterer arbeidet med å bekjempe økonomisk kriminalitet høyt. Tidligere regjeringer har fremmet handlingsplaner mot økonomisk kriminalitet i 1992, 1995 og 2000.

Det er flere grunner til at det nå er behov for en ny og bredere handlingsplan. For det første viser utviklingen en tendens til at den økonomiske kriminaliteten blir mer *internasjonalisert* og *organisert*. Store finansskandaler viser at det er nødvendig å vurdere om det må tas nye grep for å forebygge og få en mer effektiv bekjempelse av denne type kriminalitet. For det andre har det skjedd en *betydelig rettsutvikling* innenfor området økonomisk kriminalitet. Særlig *internasjonalt* er det et sterkt fokus på økonomisk kriminalitet. En milepæl i den internasjonale rettsutviklingen er FNs konvensjon mot korrupsjon som ble vedtatt 31. oktober 2003, og som regjeringen undertegnet 9. desember 2003. FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet av 15. november 2000 som ble ratifisert av Norge 23. september 2003, er også av sentral betydning i det internasjonale arbeidet mot økonomisk kriminalitet. Sist, men ikke minst, er det av betydning at Financial Action Task Force (FATF)¹ reviderte sine førti anbefalinger om tiltak mot hvitvasking i juni 2003.

Norge etterlever de internasjonale forpliktelser og anbefalinger som følger av internasjonale instrumenter og organer som vi er medlem av. Dessuten ønsker regjeringen at Norge skal være en pådriver for mer effektive internasjonale tiltak, for eksempel for å redusere bruken av skatteparadisene. Det må således vurderes om Norge kan ta internasjonale initiativ til endrede rammebetingelser for bekjempelsen av økonomisk kriminalitet.

Regjeringen har fremmet, og fått vedtatt en rekke lovendringer siden den tiltrådte i 2001; for eksempel nye straffebestemmelser mot korrupsjon og organisert kriminalitet, ny konkurranselov, hvitvaskingslov, valutaregisterlov² og endringer i reglene om skatte- og avgiftsmyndighetenes adgang til å kreve kontrollopplysninger fra banker m.m. samt hjemmel for skatteoppkreveren til å innhente kontrollopplysninger fra tredjepersoner. For å sikre midler til bobehandling og avdekking av eventuelle økonomiske misligheter, er rekvirentansvaret – det beløp som den som begjærer konkurs må garantere for – økt til 50 ganger rettsgebyret, for tiden 37 000 kroner. Samtidig er det innført en ordning med legalpant for nødvendige boomkostninger på 5 % av de samlede pantsatte midlene i boet.³ Ved lovendring 12. mars 2004 fikk Riksrevisjonen adgang til på eget initiativ å underrette politiet dersom det i forbindelse med revisjonen kommer frem forhold som gir grunn til mistanke om at det er foretatt en straffbar handling.

Regjeringen har også fremmet en rekke forslag til lovendringer som nå er til behandling i Stortinget, for eksempel forslag til endringer i gjeldskapittelet i straffeloven, om forklaringsplikt til politiet for ansatte i finansinstitusjoner og om endringer i konkurslovgivningen.

Vi har i hovedsak et godt regelverk for forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet. Det er imidlertid en hovedoppgave å følge opp alle endringene i *praksis*. I denne sammenheng er det nødvendig med kompetansehevende tiltak, hensiktsmessig organisering, utvikling av nye samarbeidsformer, vurdering av ressurs situasjonen mv.

Lovendringstiltak utgjør en viktig del av handlingsplanen. De fleste av dem har som siktemål å fore-

bygge økonomisk kriminalitet. Men det er også nødvendig med lovendringer for å etterleve internasjonale forpliktelser.

Arbeidet mot økonomisk kriminalitet må skje på flere fronter og på ulike plan. Hovedformålet med planen er å gi føringer og fremme tiltak som kan bidra til å redusere omfanget av den økonomiske kriminaliteten. Det vil igjen gi næringslivet mer rettferdige konkurransevilkår som igjen gir grunnlag for sunn økonomisk utvikling, økt sysselsetting og vekst. Samtidig ligger det en utfordring i å unngå tiltak som legger hindringer i veien for loyelig virksomhet. Det er også en verdi i seg selv å beskytte fellesskapet mot misbruk av de velferdsordninger og tillitsbaserte systemer vårt samfunn bygger på. Regjeringen vil i handlingsplanen komme med nye tiltak som vil føre til økt avdekking og mer effektiv straffeforfølgning av økonomisk kriminalitet. Handlingsplanen skal også fremme tiltak som på andre måter kan bidra til å forebygge og redusere økonomisk kriminalitet. For å opprettholde respekten for loven og skape holdninger som motvirker *alle* former for økonomisk kriminalitet må det også utvikles bedre tiltak

mot mindre alvorlige lovbrudd, som for eksempel mindre skatteunndragelser. På dette området vil planen først og fremst inneholde tiltak som vil gjøre det enklere for folk flest å følge loven.

Regjeringen ønsker at Norge skal ha en aktiv rolle i det internasjonale samarbeidet mot økonomisk kriminalitet, særlig med sikte på oppslutning om og effektiv oppfølging av nye internasjonale instrumenter på dette området. Globaliseringen av verdensøkonomien med nye muligheter til å skjule straffbare handlinger og utbytte av slike handlinger rammer i særlig grad de fattigste og minst utviklede landene. Regjeringen prioriterer innsatsen mot korrupsjon og hvitvasking og har derfor etablert et eget prosjekt under ledelse av spesialråd Eva Joly.

Planen skal gjennomføres over 3 år.

- 1 Se nærmere om FATF under pkt. 10.1.
- 2 Loven vil etter planen tre i kraft 1. januar 2005.
- 3 Loven er ikke trådt i kraft.

2 Sammendrag av tiltakene i planen

Det er behov for en økt og mer målrettet innsats fra politiet og påtalemyndigheten for å avdekke og bekjempe økonomisk kriminalitet. Det skal derfor være etablert tverrfaglige økoteam i alle politidistriktene innen utgangen av 2005.

For å oppnå en bedre innsats skal det iverksettes kompetansehevende tiltak for økoteamene i politiet. Grunnlaget for rekruttering til arbeid mot økonomisk kriminalitet skal bedres ved at finansiell etterforskning skal bli et eget fag på Politihøgskolen innen skoleåret 2005/2006. Det skal også gjennomføres kompetansehevende tiltak i den høyere påtalemyndigheten og i domstolene.

Det er behov for mer kunnskap om blant annet omfanget, utviklingen og skadevirkningene av økonomisk kriminalitet. Slik kunnskap vil gi et bedre grunnlag for å avgjøre hvordan innsatsen virker og hvor det er nødvendig med nye tiltak. Det skal forskes mer på økonomisk kriminalitet, blant annet for å kartlegge forekomsten av korrupsjon i offentlig sektor.

For å gjøre kriminaliteten mindre lønnsom, skal det arbeides mer aktivt for å inndra utbytte av straffbare handlinger. Antall inndragningssaker skal øke med 20 % i 2004. For å effektivisere inndragningen foreslår regjeringen å endre reglene om beslag og heftelse, blant annet utvide adgangen til å ta beslag og heftelse og til å selge beslaglagte gjenstander.

Norge skal – blant annet gjennom de internasjonale organer vi er medlem av – være en pådriver for tiltak for å redusere bruken av skatteparadisene, herunder for regler som gjør det

mulig å finne ut hvem som helt eller delvis er den egentlige 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. I samarbeid med norske selskaper og i internasjonale fora vil regjeringen arbeide for økt transparens av inntekter fra utvinningsindustrier.

Regjeringen vil i løpet av vårsesjonen 2005 anbefale Stortinget å samtykke til at Norge ratifiserer FN-konvensjonen mot korrupsjon.

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

Regjeringen vil iverksette en gjennomgang av nasjonalt regelverk for å sikre at internasjonale tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering gjennomføres i norsk rett, herunder EUs 3. hvitvaskingsdirektiv og FATFs anbefalinger.

De siste års finansskandaler har vist et forsterket behov for å sikre tillit til finansiell informasjon. Det er derfor viktig å styrke kontrollen. Norge vil følge opp internasjonale tiltak på dette området. Viktige temaer som vil vurderes i den forbindelse er blant annet:

- håndhevingsordninger for kontroll med noterte foretaks finansielle informasjon
- styrking av de gjeldende krav om å gi opplysninger om ytelser til ledende personer i selskapet i noter til årsregnskapet
- regler om at bruk av spesialforetak i lukkede

finanssentra skal fremgå klart av selskapets regnskaper, sammen med en forklaring på hvorfor selskapet ser det nødvendig å benytte en slik konstruksjon

- om det bør kreves opplysninger i årsregnskapet om inn- og utbetalinger som foretas til ulike land/regioner i en konsolidert form
- tiltak i forbindelse med oppfølging av EUs forslag til åttende selskapsdirektiv om lovbestemt revisjon, som kan fremme tilliten til revisors uavhengighet og styrke grunnlaget for administrative sanksjoner mot revisorer
- endringer i allmennaksjeloven og aksjeloven med sikte på å tilrettelegge for økt kontroll og mer åpenhet om kontrakter mellom personer i ledende posisjoner i selskapet og selskapet, eller mellom selskapet og aksjonærer med betydelige eierandeler

Regjeringen har som siktemål å gjøre større deler av den svarte økonomien hvit. Det vil blant annet bli fokusert på forenklingstiltak som kan bidra til at den lojale skatte-, toll- og avgiftspliktige kan forholde seg lovlydig uten uforholdsmessig store anstrengelser. Det vil bli tatt initiativ til en gjennomgang av prosedyrene knyttet til private arbeidsoppdrag i hjemmet med tanke på forenkling.

Skatte- og avgiftsmyndighetene skal videreutvikle målrettet bransje- og temarettet innsats. Bygg- og anleggsbransjen vil være ett av satsingsområdene. Her skal det blant annet vurderes om det bør innføres et ansvar for hovedentreprenøren for å betale skatter og avgifter i hele entreprisen. Tollvesenet skal fremover satse på kontroller innen eksportområdet for å avdekke fiktiv utførsel, refusjon av merverdiavgift og svart omsetning. Bransjer som driver med inn-

førsel av blomster, frukt og grønt vil også bli gjenstand for økt kontroll.

Skatteetaten har etablert en egen enhet som skal arbeide med svart økonomi og økonomisk kriminalitet i Oslo-området. Det er et mål å opprette flere spesialiserte enheter rundt i landet.

For å sikre en bærekraftig utvikling av ressursene på havet og like konkurransevilkår i fiskerieringen, skal det satses på effektiv kontroll samt samarbeid og informasjonsutveksling mellom kontrolletatene og mellom kontrolletatene og politiet.

Regjeringen vil vurdere ordninger i offentlig sektor om de offentlig 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.

Regjeringen vil vurdere om det skal innføres karantenerregler for statsansatte ved overgang til privat virksomhet.

Justisdepartementet vil satse på økt avdekking og straffeforfølgning av misbruk av offentlige støtteordninger ved å opprette et eget team i ØKOKRIM.

Regjeringen vil foreslå å revidere reglene om konkursskarantene for å sikre en mer effektiv behandling av konkurskriminaliteten.

Verdipapirmarkedet utvikler seg raskt og forholdene endres hyppig. Det er viktig at lov-

brudd avdekkes raskt og sanksjoneres effektivt. Det skal gjennomføres en vurdering av samarbeidet mellom ØKOKRIM, Kredittilsynet og Oslo Børs for å vurdere blant annet kontrollressurser og arbeidsfordeling mellom etatene.

Norge deltar aktivt innenfor rammen av EØS-avtalen i utformingen av EUs regelverk på finansmarkedsområdet. Viktige tiltak for å følge opp EØS-reglene på dette området som er under gjennomføring i norsk rett, er blant annet:

- *Regnskap:* Finansdepartementet vil fremme lovforslag om gjennomføring av IFRS-forordningen om anvendelse av internasjonale regnskapsstandarder sommeren 2004.
- *Revisjon:* Finansdepartementet vil vurdere endringer i revisorloven og fremme lovforslag når et nytt åttende selskapsrettsdirektiv om lovbestemt revisjon er endelig vedtatt.
- *Markedsmisbruk:* Finansdepartementet vil fremme lovforslag om gjennomføring av nytt direktiv om innsidehandel og markedsmanipulasjon og dets utfyllende rettsakter høsten 2004.
- *Prospektdirektivet:* En arbeidsgruppe nedsatt

av Kredittilsynet har foreslått regler til gjennomføring av nytt direktiv om offentliggjøring av prospekt ved offentlige tilbud av omsettelige verdipapirer, samt ved opptak til omsetning på regulert marked og direktivets utfyllende rettsakter. Finansdepartementet vil sende forslaget på alminnelig høring.

- *Børsnoterte selskapers informasjonsplikt:* Finansdepartementet vil vurdere og foreslå eventuelle endringer som følge av nytt direktiv om løpende rapportering for utstedere av verdipapirer som er notert på børs eller regulert markedsplass.
- *Investeringstjenester og regulerte markeder:* Finansdepartementet vil vurdere og foreslå eventuelle endringer som følge av nytt direktiv om markeder for finansielle instrumenter.

Regjeringen vil i forskrift gi nærmere regler som skal sikre effektiv håndheving av den nye konkurranseloven. Det skal blant annet gis nærmere forskrifter om mulighet for lempning for å stimulere til avsløring av karteller. Det skal også gis forskrift som sikrer strenge administrative sanksjoner.

3 Økonomisk kriminalitet

3.1 Hva er økonomisk kriminalitet?

Økonomisk kriminalitet er et paraplybegrep for en rekke lovbrudd knyttet til næringslivet og annen organisert virksomhet i privat eller offentlig sektor. Det er profittmotiverte, lovstridige handlinger som begås innenfor, eller med utspring i en økonomisk virksomhet som i seg selv er – eller gir seg ut for å være – lovlig. Eksempler på økonomisk kriminalitet er skatte- og avgiftsunndragelser, brudd på konkurranselovgivningen, korrupsjon, konkursskriminalitet, økonomisk utroskap, bedrageri og underslag, brudd på regnskapsbestemmelser, piratkopiering, misbruk av offentlige støtteordninger, fiskerikriminalitet, innsidehandel og kursmanipulasjon. Ved alvorlig profittmotivert kriminalitet⁴, vil det som regel oppstå behov for *hvitvasking* av utbyttet. Hvitvasking foretas ofte gjennom selskap eller finansinstitusjoner der andre bistår med å skjule utbyttet. Derfor regnes slike handlinger vanligvis som en egen form for økonomisk kriminalitet.

3.2 Skadevirkninger av økonomisk kriminalitet

Det forekommer at økonomisk kriminalitet rammer enkeltindivider direkte, men oftest er det selskapsinteresser eller ideelle eller offentlige interesser – det vil si oss alle – som blir skadelidende. For eksempel vil skatt og avgift som unndras fellesskapet antakelig beløpe seg til tosfrede milliardbeløp hvert år. Dette svekker grunnlaget for velferdsstaten. Samtidig fører det til at de lovlige skatte- og avgiftsyterne må betale en forholdsvis større andel av fellesskapets utgifter. Misbruk av offentlige støtteordninger medfører økte utgifter for det offentlige. Brudd på fiskeri-

lovgivningen, som for eksempel overfiske av kvoter, dumping og svarte landinger, hemmer en bærekraftig utvikling av våre felles ressurser på havet. Ulovlig prissamarbeid medfører tap for forbrukerne. Innsidehandel og kursmanipulasjon rammer investorene og næringslivet. Den økonomiske kriminaliteten er videre en hindring for økonomisk vekst, særlig fordi den underminerer tilliten til markedet. Viljen til å investere og ta risiko blir mindre hvis man ikke kan stole på regnskapstallene til selskapene eller hvis det er grunn til å tro at kurssvingninger skyldes manipulasjon. Dessuten er den økonomiske kriminaliteten et alvorlig problem for vårt tillitsbaserte system når det gjelder opplysninger som ligger til grunn for beregning av skatt og avgift og for tilskudds- og støtteordninger. Økonomisk kriminalitet kan også skape en uheldig konkurransevriddning i den forstand at lovlig næringsvirksomhet taper i konkurranse med ulovlig virksomhet, og i verste fall får valget mellom nedleggelse eller straffbare handlinger. Dette antas å være et særlig problem i bygg – og anleggsbransjen og restaurantbransjen.

3.3 Omfanget av økonomisk kriminalitet

Den *anmeldte* eller *registrerte* økonomiske kriminaliteten har holdt seg på omtrent samme nivå de siste årene. På landsbasis utgjør økonomisk kriminalitet gjennomgående omkring 2 % av samtlige anmeldte lovbrudd. Men bare deler av den økonomiske kriminaliteten blir oppdaget og anmeldt. Det er derfor ikke mulig å si noe sikkert om det *faktiske* omfanget av den økonomiske kriminaliteten.

Trekk ved den økonomiske kriminaliteten, særlig den lave oppdagelsesrisikoen, tilsier at *mørketal-*

lene (den uregistrerte kriminaliteten) er store sammenlignet med annen kriminalitet. De fleste økonomiske forbrytelser har ingen fornærmet i tradisjonell forstand, som oppdager og anmelder handlingen. At økonomisk kriminalitet foregår i tilsynelatende lovlig virksomhet, fører også til lav oppdagelsesrisiko. Aktørene er ofte ressurssterke personer med høye stillinger. De har tilsynelatende legale grunner til å foreta store transaksjoner, og til å drive utstrakt reise- og møtevirksomhet. Deres aktivitet vekker derfor i utgangspunktet ikke mistenksomhet. Det er sjelden vitner til den straffbare virksomheten. Bevisene vil ofte være skjult i dokumenter eller datasystem.

Mørketallene har også sammenheng med at ikke alle avdekkede forhold blir anmeldt og derfor ikke blir registrert. Oppfatninger om politiets effektivitet, muligheten til å gjenopprette skaden på egen hånd samt oppfatninger om at det kan være skadelig for bedriftens eller organisasjonens renommé hvis det blir kjent at økonomisk kriminalitet har forekommet, er faktorer som kan ha betydning for om mulig straffbare forhold blir anmeldt.

Opplysninger som ble gitt i forbindelse med at GRECO (Group of States against Corruption) evaluerte Norges tiltak mot korrupsjon, tyder på at bedrifter unnlater å anmelde økonomisk kriminalitet blant annet av hensyn til omdømmet.⁵ Også undersøkelser utført av PriceWaterhouseCoopers⁶ tyder på at mange bedrifter unnlater å anmelde lovbrudd. Det er nylig publisert en spørreundersøkelse utført for Gjensidige Nor der en fjerdedel av 2100 ledere i næringslivet svarte at de tror at bestikkelser og korrupsjon er en del av den bransjen de selv arbeider innenfor.⁷ I konkursinnberetninger til tingrettene er det ikke uvanlig at det sies at formentlig straffbare forhold ikke anmeldes

fordi det legges til grunn at politiet likevel ikke vil foreta etterforskning.

Avdekking av økonomisk kriminalitet er i stor utstrekning avhengig av politiets egeninnsats, eller innsatsen til kontrolletatene, for eksempel skatteetaten, tolletaten, Konkurransetilsynet og Kredittilsynet, eller av at eventuelle vitner i virksomhetene selv eller via mellommenn tar kontakt med politiet eller media. Deler av den økonomiske kriminaliteten er imidlertid av en slik art at den neppe vil kunne oppdages av politiet eller kontrolletatene, selv med økt innsats fra deres side. Her kan innsatsen fra finansinstitusjoner, revisorer, advokater, eiendomsmeglere og andre som etter hvitvaskingsloven er forpliktet til å rapportere mistenkelige transaksjoner, være av avgjørende betydning. Regjeringen vil også understreke at det er viktig at ledelsen i ulike selskap tar kampen mot økonomisk kriminalitet på alvor, både gjennom etablering av gode intern-kontrollsystemer og vilje til å kontakte politiet ved mistanke om lovbrudd.⁸

4 Det er vanlig å avgrense økonomisk kriminalitet mot andre former for profittmotivert kriminalitet som tradisjonell viningskriminalitet, for eksempel tyverier, og former for organisert kriminalitet, for eksempel narkotikakriminalitet. Men det er et fellestrekk ved de fleste tilfeller av alvorlig profittmotivert kriminalitet at det vil oppstå behov for hvitvasking av utbyttet.

5 Se Evaluation Report on Norway adopted by GRECO at its 10th Plenary Meeting, Strasbourg, 8-12 July 2002.

6 Se Global Economic Crime Survey 2003.

7 Se Gjensidige Nors næringslivsundersøkelse 2003, Bestikkelser og korrupsjon i næringslivet i Norge.

8 Se St.meld. nr. 19 (2002–2003) s. 113.

Eventuelle svingninger i den registrerte økonomiske kriminaliteten behøver ikke å bety at det er endringer i omfanget av den faktiske kriminaliteten. Økning kan like godt indikere økt innsats fra politiet eller kontrolletatene. Eller sagt på en annen måte: Jo «flinkere» politiet og kontrolletaten er, jo større omfang får den registrerte kriminaliteten, og jo mindre blir mørketallene. Og omvendt: Hvis den registrerte kriminaliteten går ned, kan det skyldes lavere prioritering, ressursproblemer eller andre forhold i politiet og kontrolletatene. Det er derfor vanskelig å måle om kriminalitetsomfanget endres, men også om innsatsen mot økonomisk kriminalitet virker etter hensikten.

3.4 Utviklingstrekk

Politiets saker og etterretningsinformasjon tyder på at *kompleksiteten* i de økonomiske straffesakene øker, samt at økonomisk kriminalitet i økende grad foregår i *organiserte* former og med sterk grad av *internasjonalisering*.⁹ Kompleksiteten øker blant annet som følge av mer bruk av informasjonsteknologi og sofistikerte selskapsstrukturer. I takt med økt globalisering av økonomien og samfunnet for øvrig, blir også den økonomiske kriminaliteten mer internasjonal. I jakt på økt profitt finner kriminelle personer, grupper og nettverk hverandre på tvers av landegrensene. Den kriminelle aktiviteten kanaliseres således til områder med stor lønnsomhet og liten oppdagelsesrisiko. Det gjelder særlig for hvitvaskingen. Utbytte av straffbare handlinger hvitvaskes mest effektivt internasjonalt. Det kan for eksempel overføres til bankkontoen til et stråselsskap i et annet land i løpet av noen sekunder. Politiet på sin side har bare myndighet i eget land, og det kan ta lang tid å spore opp utbyttet. Oppsporing av utbyttet i utlandet forutsetter

samarbeid med myndighetene i det aktuelle landet, noe som kan være både komplisert, kostbart og tidkrevende. Dette er lovbrøtterne klar over og i de alvorligste sakene utnytter de det fullt ut.

Erfaring tyder dessuten på at grensene mellom økonomisk kriminalitet og annen kriminalitet blir mindre tydelige. På den ene siden trues vitner til økonomisk kriminalitet til taushet, mens det på den annen side hvitvaskes utbytte av narkotikakriminalitet gjennom avanserte selskapsstrukturer.

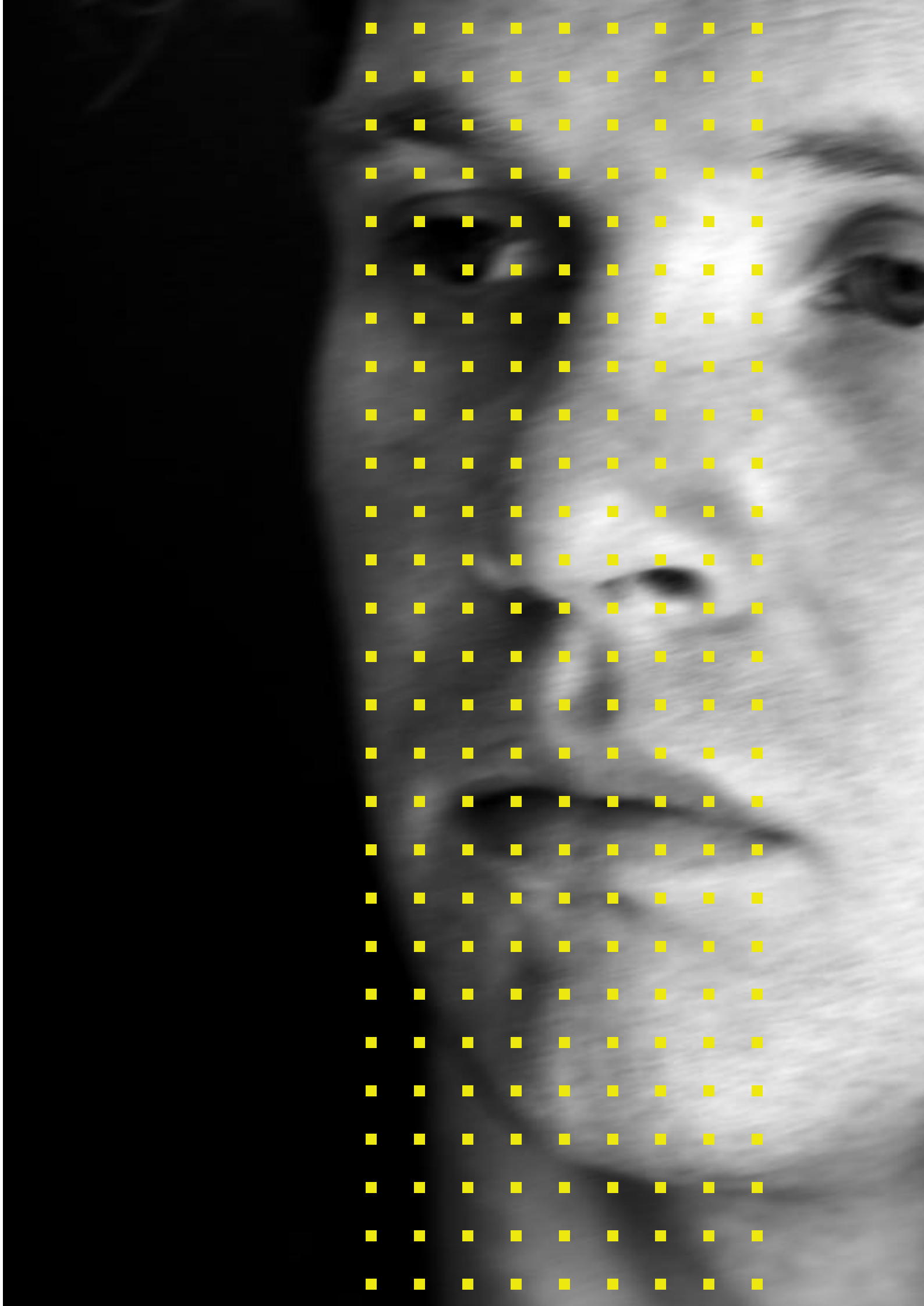
3.5 Bekjempelsen av økonomisk kriminalitet

Målet for regjeringen er å redusere den økonomiske kriminaliteten.

For kriminalitetsbekjempelsen i politiet og påtalemyndigheten generelt, er det to hovedstrategier som følges: generelt forebyggende arbeid og straffesaksbehandling.¹⁰ Med generelt forebyggende arbeid siktes det vanligvis til synlig, tilstedeværende polititjeneste og tradisjonelt holdningsskapende arbeid. Politiets og påtalemyndighetens viktigste bidrag i bekjempelsen av økonomisk kriminalitet ligger i straffesaksbehandlingen. Det antas at straffen har stor allmennpreventiv effekt på

⁹ Se BKA (Bundeskriminalamt section OA 11, OC Situation Analysis Center, «Situation report on organized crime in the Federal Republic of Germany 2000» hvor organisert økonomisk kriminalitet anslås som den mest vanlige formen for organisert kriminalitet etter narkotikakriminalitet.

¹⁰ Se Rundskriv fra Riksadvokaten, *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen*, 2000, 2001, 2002, 2003 og 2004.



dette kriminalitetsområdet. I den grad politiet og påtalemyndigheten driver generelt forebyggende arbeid mot økonomisk kriminalitet, vil det først og fremst ha karakter av holdningsskapende arbeid.

Økonomiske straffesaker avdekkes ofte som ledd i tilsyns- og kontrollorganenes virksomhet. Det er derfor av stor betydning at kontrollorganene besitter kompetanse og materielle og økonomiske ressurser som er nødvendige for å kunne utføre en kvalitativt tilfredsstillende tilsyns- og kontrollvirksomhet. Tilsyns- og kontrollobjektene bør være seg bevisst at offentlige myndigheter er i stand til å avdekke ulovligheter gjennom sine kontrollregimer. Mangler en slik bevissthet, vil den opplevde oppdagelsesrisikoen bli liten, og viljen til å etterleve regelverket svekket. Tilsyns- og kontrollorganene fyller således både en forebyggende og avdekkende rolle.

Videre er et av formålene med *rapporteringspliktene* etter hvitvaskingsloven, se pkt. 10.2, å forebygge at de aktuelle institusjoner og profesjoner misbrukes i hvitvaskingsøyemed. Tiltak som forebygger hvitvasking kan virke generelt forebyggende på profittmotivert kriminalitet: Hvis det blir vanskeligere å hvitvaske penger og annet som er utbytte av straffbare handlinger, blir det mindre fristende å begå lovbrudd som gir stort utbytte.

Riksadvokaten har det overordnede ansvaret for behandlingen av de økonomiske straffesakene i politiet og påtalemyndigheten. Hovedregelen er at saker som gjelder økonomisk kriminalitet behandles i politidistriktet der gjerningsstedet ligger.

I tildelingsbrevet til Politidirektoratet for 2004 bestemte Justisdepartementet at alle politidistriktenes skal ha tverrfaglige team til å håndtere øko-

nomisk kriminalitet (økoteam). Pr. januar 2004 var det etablert team, eller team var under etablering i omkring halvparten av politidistriktene.

ØKOKRIM er et særorgan som behandler de særlig alvorlige, kompliserte og/eller prinsipielle økonomiske straffesakene. Etter anmodning bistår ØKOKRIM politidistriktene i konkrete saker. I tillegg er ØKOKRIM sentral enhet for mottakelse og behandling av meldinger om mistenkelige transaksjoner etter hvitvaskingsloven. Dessuten har enheten ansvar for bekjempelse av miljøkriminalitet og datakriminalitet. Antall straffesaker i ØKOKRIM er begrenset. Det ble registrert 468 saker i ØKOKRIM i 2002, mens politiet samme år registrerte 11 106 saker av økonomisk kriminalitet. I 2003 registrerte ØKOKRIM 405 saker og politiet 16 713 saker (7 500 av politiets saker gjaldt et sakskompleks, en fakturabedragerisak). Det er således politidistriktene som må håndtere det store flertallet av økonomiske straffesaker.

Det kan se ut til å råde en myte om at *alle* de økonomiske straffesakene er vanskelige og tidkrevende. Dette er ikke tilfelle. De økonomiske straffesakene er av varierende vanskelighetsgrad. Det kreves eksempelvis små ressurser å forfølge formalovertredelser, som manglende innlevering av selvangivelse, mens bekjempelsen av internasjonal hvitvaskingskriminalitet kan stille store krav når det gjelder personell, penger, tid og kompetanse.

3.6 Straffeforfølgningens effektivitet

Siden det faktiske omfanget av den økonomiske kriminaliteten, som nevnt under pkt. 3.3, er uvisst, er det vanskelig å si noe *sikkert* om straffeforfølgningens effektivitet. Men riksadvokatens priorite-

ringsrundskriv gir en pekepinn om momenter som antas ha betydning ved en vurdering av effektiviteten. Her heter det at straffesaksbehandlingens bidrag til å redusere kriminaliteten først og fremst avhenger av at straffbare handlinger blir *avdekket og oppklart* og at skyldige blir straffet og ilagt en *adekvat reaksjon*.¹¹

Det første momentet er således oppdagelsesrisikoen – eller sannsynligheten for at straffbare forhold blir avdekket. Dette er en svært usikker størrelse. Andre momenter er knyttet til den registrerte kriminaliteten, så som oppklaringsprosenten, domfellellesprosenten, bruk av straff og administrative sanksjoner, samt inndragning og andre tiltak som fører til at lovbrysterne blir fratatt utbyttet av den straffbare virksomheten, samt saksbehandlingstiden.

3.6.1 Mørketall og avgrensningsspørsmål

I hvilken grad lovbrudd blir avdekket, har sammenheng med oppdagelsesrisikoen, se pkt. 3.3. Denne kan påvirkes, og det er gjort mye for å øke den de siste årene. Rapporteringsforpliktelser etter finansieringsvirksomhetsloven og fra 2004, hvitvaskingsloven, registrering av grensekryssende transaksjoner i Valutaregisteret (tidligere BRAVO-registret) samt overvåkningssystemet på Oslo Børs er alle eksempler på tiltak som blant annet har til hensikt å *øke* oppdagelsesrisikoen for straffbare handlinger. Tiltakene er relativt nye, og effekten av dem kan bli bedre ved heving av den faglige kompetanse i politiet og påtalemyndigheten, se nærmere om dette under kap. 5. Selv med full utnyttelse av mulighetene som ligger i disse tiltakene, vil imidlertid mange økonomiske lovbrudd sannsynligvis forbli uoppdaget.

Et beslektet, men noe annet problem gjelder

avgrensningen av sakene som etterforskes av politiet. Det er ofte vanskelig og ressurskrevende å straffeforfølge økonomisk kriminalitet og annen profittmotivert kriminalitet. Det må erkjennes at politiet og påtalemyndigheten i praksis ofte avgrenser sakene slik at saksbehandlingen blir så enkel som mulig. Det er for eksempel vanlig at man unnlater å etterforske for å oppspore og inn-dra utbyttet. Et annet eksempel er at forfølgningen i konkurssaker avgrenses til å gjelde formalovertredelser, for eksempel unnlattelse av å føre regnskap og levere selvangivelse, selv om det er mistanke om at konkursdebitor har unndratt eiendeler fra å tjene til dekning for kreditorene. Etterforskningstemaet er da meget enkelt – enten har konkursdebitor ført regnskap/levert selvangivelse, eller så har han ikke gjort det – og sakene blir oppklart og avgjort innen kort tid. Et tredje eksempel er at saker som gjelder ulovlig innførsel og omsetning av varer blir avgrenset til å gjelde innførselen. Dermed er det ikke oppnådd noen vinning og inndragningsspørsmålet faller utenfor. Et fjerde eksempel er at saker som gjelder organisert kriminalitet avgrenses slik at bakmenn går fri. Konsekvensen av slike avgrensninger kan bli at deler av den alvorlige kriminaliteten ikke straffeforfølges. Hvis de ressurssterke kriminelle slipper unna, mens de «mindre fiskene» blir tatt, får kriminalitetsbekjempelsen en innretning som er lite ønskelig.

¹¹ Se Rundskriv fra Riksadvokaten, *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen*, 2004 s. 2.

3.6.2 Oppklarings- og domfellelsesprosent

Oppklaringsprosenten for den registrerte økonomiske kriminaliteten har ligget mellom 59 og 65 de siste årene. At den er høyere enn for annen kriminalitet har trolig sammenheng med at det for en stor del er formalover tredelsene som registreres. Her er bevistemaet enkelt, og oppklaringsprosenten høy.

På enkelte områder ser henleggelsesprosenten ut til å være svært høy. Det gjelder for eksempel konkurskriminalitet. I desember 2002 uttalte Konkursrådet¹² at politiets behandling av konkurssaker mange steder var utilfredsstillende, og at det enkelte steder hadde oppstått en tillitskrise mellom bostyrerne og domstolene på den ene side og politiet og påtalemyndigheten på den andre.¹³ En undersøkelse i Oslo i 2003 i regi av Konkursrådet viste at bostyrerne innberettet 33 % av boene til påtalemyndigheten. Konkursrådet undersøkte hva som hadde skjedd i 317 saker som var registrert i Oslo politidistrikt, og fant at 72 % av sakene var henlagt.

Henleggelsesprosenten ser også ut til å være stor i saker som bygger på hvitvaskingsmeldinger. I utgangspunktet blir et lite antall meldinger fra de rapporteringspliktige benyttet i verserende straffesaker eller som grunnlag for åpning av en ny straffesak. Hvitvaskingsenheten mottok 3 459 meldinger i 2003, hvorav 912 fra banker. 267 av meldingene gjaldt transaksjoner som var foretatt av selskap. Av meldingene som ble behandlet i 2003 ble 56 vedlagt versende straffesaker, mens det ble åpnet 124 nye saker. Det ble fattet påtaleavgjørelser i 93 saker. Av disse gikk 58, det vil si 62 % ut på henleggelse.

Domfellelsesprosenten i økonomiske straffesaker er høy. Gjennomgående har den ligget på omkring 90 % de siste årene. Dette har sammenheng med det som er sagt foran om oppklaringsprosenten.

3.6.3 Adekvat reaksjon – særlig om inndragning

I riksadvokatens prioriteringsrundskriv fremheves behovet for å ilegge lovbrøtteren en adekvat reaksjon. Når det først blir ilagt straff og straffen er tilstrekkelig streng, antas straffen å ha en større allmennpreventiv effekt ved økonomisk kriminalitet enn på mange andre kriminalitetsområder. Hvis det er begått en straffbar handling som har gitt utbytte, hvilket oftest er tilfelle ved økonomisk kriminalitet, må det for å oppnå en adekvat reaksjon, sørges for at lovbrøtteren blir fratatt utbyttet i tillegg til at han blir straffet. Det er et sentralt kriminalpolitisk mål for regjeringen at kriminalitet ikke skal lønne seg. Inndragning er et viktig, og i mange tilfeller det eneste, virkemiddel for å oppnå dette.

Det finnes ikke sikre tall for hvor stort utbytte som faktisk oppnås ved straffbare handlinger, eller hvor stor del av dette som forbrukes og hvitvaskes. På samme måte som for lovbruddene antas det faktiske utbytte å være mye større enn det som inndras. Til illustrasjon nevnes at Inndragningsutvalget antok at utbyttet av narkotikakriminaliteten var mellom 2,5 og 5 milliarder kroner i 1995. Samme år ble det inndratt ca. 40 millioner kroner i narkotikasakene. En del – antakelig en tredjedel – ble forbrukt, resten ble trolig hvitvasket på en eller annen måte. Piratkopiering og internasjonal korrupsjon er eksempler på økonomisk kriminalitet som antas å gi et meget stort utbytte.

Inndragningsreglene ble endret i 1999. Alminnelig inndragning ble obligatorisk, og vi fikk en ny regel om utvidet inndragning. Hensikten var å gjøre inndragningsinstituttet mer effektivt. Om inndragningsreglene virker etter sin hensikt må vurderes med utgangspunkt i tall for idømte inndragningskrav fra Statens Innkrevingssentral:

1997	63,2 millioner kroner	734 saker
1998	43,2 millioner kroner	676 saker
1999	34,2 millioner kroner	724 saker
2000	45,1 millioner kroner	859 saker
2001	42,7 millioner kroner	845 saker
2002	58,4 millioner kroner	628 saker
2003	143,4 millioner kroner	929 saker

Antall saker er trolig den beste indikator på hvorvidt det satses på inndragning. Samlet beløp kan variere på grunn av enkeltsaker med store inndragningsbeløp.¹⁴ Variasjonene er relativt små, men det er et lyspunkt at antall saker ikke har vært høyere enn i 2003 siden satsingen på inndragning startet i 1997. Det er likevel ikke store variasjoner det er tale om, og det er derfor bred enighet om at det er liten grunn til å si seg fornøyd med inndragningstallene.¹⁵

Utvidet inndragning er brukt i et lite antall saker. Det finnes ikke pålitelig statistikk for bruk av utvidet inndragning. Justisdepartementet vil ta initiativ til endrede registreringsrutiner i STRASAK for å få bedre statistiske opplysninger om både alminnelig og utvidet inndragning, og derved bedre styringsverktøy.

3.6.4 Saksbehandlingstid

Kortest mulig saksbehandlingstid er et viktig mål for hele straffesaksbehandlingen, også for den økonomiske kriminaliteten. Det er ikke noen mot-

setning mellom dette og målet om en mer effektiv forfølgning av økonomisk kriminalitet, herunder økt inndragning av utbytte. Hvis saksbehandlingen tar for lang tid, er det klart at forfølgningen blir lite effektiv. På den annen side må det forventes at det tar lang tid å behandle en del av de alvorlige sakene som gjelder profittmotivert kriminalitet. Det er viktig at målet om kortest mulig saksbehandlingstid ikke blir en «unnskyldning» for ikke å behandle disse sakene.

3.7 Oppsummering og utfordringer

Det gjøres en stor innsats for å bekjempe den økonomiske kriminaliteten. Foregående punkter viser at det likevel er et betydelig rom for forbedringer. Den økonomiske kriminaliteten avdekkes i for liten grad og den er utvilsomt svært lønnsom. Flere saker kan avdekkes blant annet ved mer aktiv bruk av hvitvaskingsregelverket, og ved å ta i bruk muligheter som følger av det nye Valutaregisteret. En mer proaktiv holdning fra politiet og påtalemyndighetens side vil også kunne føre til avdekking av flere saker. Avdekkede saker bør anmeldes i større omfang, og dette er trolig avhengig av tilliten til at politiet kan og vil løse sakene. Straffeforfølgningen av økonomisk kriminalitet bør i større grad innrettes mot de alvorlige

¹² Se uttalelse nr. 43.

¹³ Dette er fulgt opp av riksadvokaten.

¹⁴ I 1997 ble det i en ØKOKRIM – sak inndratt 27 millioner kroner. Hvis vi holder dette beløpet utenfor ser vi at tallene fra 1997 til 2001 varierer relativt lite.

¹⁵ Det høye beløpet for 2003 skyldes delvis at det i en sak ble inndratt 50 millioner kroner.

sakene og mot oppsporing og inndragning av utbytte av den straffbare virksomheten.

En effektiv bekjempelse av økonomisk kriminalitet er viktig for den generelle tillit til politiet, påtalemyndigheten og domstolene. Alvorlig økonomisk kriminalitet har store samfunnsmessige skadevirkninger, se pkt. 3.2. Det vil lett kunne bringe hele strafferettsapparatet i miskreditt, om man ikke effektivt bekjemper denne form for kriminalitet, selv om den begås på utpekulert vis og av personer med høy status. Politiet og påtalemyndigheten må effektivt kunne etterforske, påtaleavgjøre og irettesføre alle former for kriminalitet, ikke bare «ordinær» kriminalitet som for eksempel voldsforbrytelser, seksuallovbrudd og narkotikaforbrytelser. Svikt i bekjempelsen av økonomisk kriminalitet kan svekke tilliten til og legitimiteten av de rettshåndhevende myndigheters innsats på andre områder. Det må ikke feste seg en oppfatning av at bare «alminnelige» forbrytere tas, mens «hvitsnipper» går fri.

Etter endringene i hvitvaskingsloven er det grunn til å regne med et økt antall meldinger om mistenkelige transaksjoner til ØKOKRIM. At børsen har etablert et overvåkningssystem, at skattemyndighetene og Riksrevisjonen kan anmelde mulig straffbare forhold på eget initiativ, samt at ban-

kene er pålagt å innføre et elektronisk overvåkningssystem for mistenkelige transaksjoner i løpet av 2004, forventes også å føre til flere straffesaker. Det trekker i samme retning at det synes å pågå en bevisstgjøringsprosess om alvorligheten av den økonomiske kriminaliteten slik at pressen avdekker flere kriminelle forhold, antagelig takket være «fløyteblåsere» som ønsker kildebeskyttelse. Dette er trekk som også gjør seg gjeldende internasjonalt.

Det er en utfordring for politiet, påtalemyndigheten og andre som er involvert i kriminalitetsbekjempelsen å lære seg å utnytte det økte informasjonstilfanget. Det kreves endringer i retning av en mer proaktiv tilnærming – man kan ikke vente på anmeldelsene – noe som i sin tur vil kunne øke oppdagelsesrisikoen for den alvorlige økonomiske kriminaliteten. En annen utfordring er å forfølge de vanskelige sakene og sørge for at kriminaliteten blir mindre lønnsom. Dette må skje ved økt bruk av finansiell etterforskning og etterforskning i utlandet.

Endringene i kriminalitetsbildet og antakelsen om økning i antall straffesaker som meldes til politiet, danner bakteppet for tiltakene som regjeringen vil videreføre og iverksette for å sikre en mer effektiv bekjempelse av økonomisk kriminalitet.

DEL II

GENERELLE TILTAK MOT ØKONOMISK KRIMINALITET

4 Ressurser og organisering

4.1 Politiet og påtalemyndigheten

Det er behov for en økt og mer målrettet innsats fra politiet og påtalemyndigheten for å avdekke og bekjempe økonomisk kriminalitet, og for å ta utbyttet fra lovbrysterne i flere saker. Alle ledd i kjeden som har med oppdagelse og behandling av straffesakene å gjøre må ta del i denne innsatsen. I de siste årene er det som nevnt i pkt. 3.7, iverksatt flere tiltak som vil føre til avdekking og anmeldelse av flere mulig straffbare forhold. Politiet og påtalemyndigheten må settes i stand til å behandle et større antall økonomiske straffesaker på en forsvarlig måte.

Alle politidistriktene skal innen utgangen av 2004 ha etablert tverrfaglige økoteam hvor juridisk, politifaglig og økonomisk ekspertise er representert.

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.

4.1.1 ØKOKRIM

Det er vanskelig å utvikle og vedlikeholde kompetanse i politidistriktene i sakstyper som forekommer sjelden og som i tillegg er av en viss vanskelighetsgrad. Som eksempel nevnes innsidehandelsaker. Andre saker eller sakstyper er så spesielle og/eller kompliserte at det er urealistisk å forvente at de kan behandles i politidistriktene, selv etter en

opprustning av økoteamene. Som eksempel nevnes de alvorligste skattesakene og saker om ulovlig prissamarbeid. Til å behandle de mest alvorlige, kompliserte og prinsipielle sakene og til å bistå politidistriktene i kompliserte saker, er det nødvendig å beholde et slagkraftig særorgan som ØKOKRIM med spisskompetanse og tilstrekkelige ressurser.

Det siste året har ØKOKRIM avdekket flere saker som tyder på at det foregår et utstrakt misbruk av ulike offentlige støtteordninger. Den samme tendensen er observert i de andre nordiske landene og i EU. Regjeringen ser alvorlig på dette problemet og vil styrke ØKOKRIM med midler til et eget team for å bekjempe slik kriminalitet. Se nærmere omtale i kap. 14.

4.1.1.1 Politiets datakriminalitetscenter

Bruk av datatekniske hjelpemidler øker stadig. Dette er en utvikling man også ser når det gjelder kriminalitet. I de senere årene har politi og tilsynsmyndigheter gjort databeslag i stadig flere saker. Det forventes at denne trenden vil vedvare. Databeslag stiller offentlige myndigheter overfor store utfordringer. Det kreves spisskompetanse for å foreta teknisk riktige beslag, og søke- og analyseoppgavene er også vanskelige. Ikke minst er det kostbart å anskaffe nødvendig datautstyr som kan benyttes på ulike datasystemer, nettverk mv. hos kontrollobjektene.

Det er nødvendig at politiet har datakompetanse, blant annet til å foreta ransaking og beslag i datamiljøer. Det er imidlertid lite realistisk og dårlig ressursutnyttning å etablere fullgode datamiljøer både i politidistriktene og i tilsynsorganene. En betydelig spesialisering og sentralisering er helt nødvendig. Politiets datakriminalitetscenter er viktig i denne sammenheng.

Politiets datakriminalitetscenter skal etter planen være ferdig utbygd innen utgangen av 2005.

4.1.1.2 Hvitvaskingsenheten

Den nye hvitvaskingsloven som er nærmere omtalt under pkt. 10.2, trådte i kraft 1. januar 2004. Etter endringen må det forventes et økt antall meldinger til hvitvaskingsenheten i ØKOKRIM om transaksjoner som kan ha tilknytning til utbytte av en straffbar handling. ØKOKRIM er i 2004 tilført økte ressurser i form av fire stillinger for å møte denne utviklingen.

For å følge opp på det operative plan er det også nødvendig med en gjennomgang av teknologiske behov og muligheter, organisering og kompetansesammensetning. Det er en målsetting at ØKOKRIMs hvitvaskingsenhet skal være ledende innenfor sitt område.

4.2 Samarbeid mellom politiet/påtalemyndigheten og kontrollstatene

Kontrollstatenes arbeid er av stor betydning for en effektiv forebyggelse og bekjempelse av økonomisk kriminalitet. Det gjelder blant annet Skatteministeriet, Toll- og avgiftsministeriet, Kredittilsynet, Konkurransetilsynet og Fiskeridirektoratet som ved ulike former for kontroll- og tilsynsaktiviteter, for eksempel bokettersyn og stedlig tilsyn, kan avdekke straffbare forhold på sine respektive områder, og som også kan anmelde sakene til politiet og i en viss utstrekning benytte egne sanksjonsmidler.

Regjeringen vil arbeide for å videreutvikle og legge til rette for gode samarbeidsformer mellom

de forskjellige kontrollstatene og politi og påtalemyndighet. Regjeringen vil også vurdere nødvendige regelverksendringer for å sikre funksjonelle rammebetingelser for innhenting og utveksling av informasjon. I denne forbindelse må det gjennomføres prinsipielle drøftelser knyttet til balanseringen av hensynene til effektiv kontroll og personvern.

Ordningen med bistandsrevisorer (skatterevisorer som bistår politiet i behandlingen av skatte- og avgiftssaker) har vist seg å være en god samarbeidsform mellom fylkesskattekontorene og politiet. Ordningen gjennomgås nå med sikte på å videreutvikle og forbedre bistandsrevisorenes rolle.

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

Det bør vurderes å opprette et sentralt kunnskapsarkiv for å lette tilgangen til folkerettslige kilder i rettsanvendelsen på skatte- og avgiftsområdet. Arkivet bør vurderes å gjøres tilgjengelig for kontrollorganene, politi- og påtalemyndighet og dommere.

En ny lov om register over opplysninger om valutaveksling og overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge (valutaregisterloven) ble vedtatt den 27. april 2004. Regelverket erstatter dagens BRAVO-system. Opplysninger om valutaveksling og overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge kan brukes til etterforskningsformål for politiet og ØKOKRIM, samt kontrollformål for skatteetaten, tollvesenet og Rikstrykdeverket. Bostyrere kan få opplysninger fra registeret ved å henvende seg til Toll- og avgiftsministeriet. Finansinstitusjoner, herunder banker, kortselskapene og Tollvesenet er pålagt rapporteringsplikt til registeret, og politiet

5 Kompetansehevende tiltak

og kontrollatene kan søke i registeret i forbindelse med sitt kontroll- og etterforskningsarbeid.

Toll- og avgiftsdirektoratet er behandlingsansvarlig for det nye registeret. Frem til 1. januar 2005, når det nye valutaregisteret skal være ferdig etablert, vil Toll- og avgiftsdirektoratet ha en særlig oppgave med å utvikle og etablere registeret. Det er av stor betydning at registeret blir enkelt å bruke, samtidig som søk kan skje meget raskt.

4.3 Samarbeid mellom offentlig og privat sektor

Det har vært samarbeidsprosjekter og enkelte etablerte kanaler for kommunikasjon, men ingen fast struktur i samarbeidet mellom myndighetene og privat sektor i innsatsen mot økonomisk kriminalitet. For ytterligere å styrke innsatsen mot økonomisk kriminalitet, ønsker regjeringen å vurdere om det bør etableres et fast råd, bestående av representanter fra departementene med underliggende organer, fylkeskommunal, kommunal og privat sektor, inkludert arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene. Hovedhensikten med et slikt initiativ vil kunne være å bidra til å identifisere problemer, samt bygge tillit og utvikle adekvate forebyggende strategier. Embetsmannsutvalget mot Økonomisk Kriminalitet (EMØK) skal videreføres.

Det skal vurderes om det skal etableres et fast samarbeidsorgan mellom offentlig og privat sektor.

En effektiv bekjempelse av økonomisk kriminalitet og annen alvorlig profittmotivert kriminalitet forutsetter at politiet og påtalemyndigheten har den nødvendige faglige kompetanse. Det må legges til grunn at det er nødvendig med *spesialisering* for personell som skal arbeide med slik kriminalitet. Det kreves for det første visse basiskunnskaper om hvordan næringslivet, forvaltningen og organisasjonslivet normalt fungerer. I mange saker kreves det kunnskaper om regnskapsmessige og økonomiske forhold og sammenhenger.¹⁶ Dessuten kreves kunnskaper om spesiallovgivningen, for eksempel ligningsloven og hvitvaskingsloven. For å sørge for at lovbrysterne blir fratatt utbyttet av den straffbare virksomheten kreves kunnskaper om straffelovens regler om inndragning.

Det er behov for å finne og følge pengespor både for å avklare spørsmål om skyld og straff, og ikke minst for å avklare om det er grunnlag for inndragning eller andre tiltak som fører til at lovbrysterne blir fratatt utbyttet. Slik etterforskning betegnes gjerne som finansiell etterforskning. Finansiell etterforskning er en metode som brukes i de fleste saker som gjelder økonomisk kriminalitet og som i større utstrekning bør benyttes ved annen alvorlig profittmotivert kriminalitet. Metoden kjennetegnes blant annet av bruk av opplysninger fra hvitvaskingsmeldinger og annen finansiell etterretningsinformasjon, informasjon fra finansinstitusjoner som er innhentet etter pålegg fra retten, informasjon fra Eiendomsregisteret, Brønnøysundregistrene og andre registre, økonomiske analyser av privatforbruk og transaksjonsmønstre, undersøkelser av regnskap og selskaper, mv. Det er av avgjørende betydning at både etterforskerne og påtalemyndigheten som leder etterforskningen i økonomiske straffesaker, har kunnskaper om finansiell etterforskning.

Alle ledd i straffesakskjeden, det vil si politiet, påtalemyndigheten og domstolene, må ha den nødvendige faglige kompetanse. Det hjelper lite at kompetansen heves i politiet, hvis det ikke skjer et tilsvarende løft i påtalemyndigheten. Det samme gjelder i forholdet mellom påtalemyndigheten og domstolene. Også i kontrollatene og hos andre som har en rolle å spille i avdekkingen av økonomisk kriminalitet er det viktig å sikre kjennskap til regelverket og de metoder den enkelte etat eller institusjon har til rådighet.

5.1 Kompetanseoppbygging i politiet

Polititjenestemenn og jurister har en typisk generalistutdannelse, men med visse muligheter for spesialisering. Inndragningsutvalget som avga sin innstilling i 1996¹⁷, foreslo at den økonomiske siden av straffesakene generelt og inndragning av vinning spesielt skulle tas inn i pensum ved institusjonene som utdanner etterforskere og jurister. Dette er i liten eller ingen grad fulgt opp. Det er derfor vanskelig å rekruttere jurister og polititjenestemenn med den nødvendige faglige kompetanse.

Inntil 2002 tilbød Politihøgskolen et årlig videreutdanningskurs om økonomisk kriminalitet (Økostudiet) til jurister og tjenestemenn i politiet. Kurset settes i gang igjen høsten 2004. Dette kurset er imidlertid ikke nok til å møte behovet for kompe-

¹⁶ Eksempelvis konkurssaker, jf. Konkursrådets uttalelse nr. 43.
¹⁷ Se NOU 1996: 21 *Mer effektiv inndragning av vinning*, s. 60.

tanse på området. Det er også behov for tiltak som gjelder *grunnutdanningen*. Det gis i dag ikke undervisning i finansiell etterforskning ved grunnutdanningen på Politihøyskolen. Etter gjeldende rammeplan for politiutdanningen pkt. 2.2 skal politistudentene etter gjennomført utdanning ha utviklet «kunnskaper, ferdigheter og holdninger som gir et godt grunnlag for arbeid med å bekjempe kriminalitet og med å fremme trygghet, orden og rettssikkerhet». Kriminaliteten kan ikke bekjempes på en effektiv måte hvis deler av den alvorlige profittmotiverte kriminaliteten som begås av ressurssterke mennesker forblir ustraffet og/eller lønnsom. For å nå de mål som er satt i rammeplanen, bør undervisning om finansiell etterforskning inngå som en del av grunnutdanningen.

Undervisning om finansiell etterforskning skal utgjøre et eget fag på grunnutdanningen ved Politihøyskolen fra og med skoleåret 2005/2006.

Videre må deltakerne i økoteamene så snart som mulig settes i stand til å behandle de økonomiske straffesakene. Det årlige Økokurset på Politihøyskolen som settes i gang fra 2004, har ikke tilstrekkelig kapasitet til å møte dette behovet. Hvis deltakerne skal vente på tur for deltakelse i dette, vil kompetanseoppbyggingen ta for lang tid. De bør ha fortrinnsrett til opptak på Økokurset, men i påvente av at alle har gjennomført det, bør det utvikles mer kortvarige kurs som sikrer at deltakerne har i alle fall et minimum av den nødvendige faglige kompetanse.

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

Politihøyskolen skal tilby kortvarige kurs (ca. 1-2 uker) for å heve kompetansen om økonomisk kriminalitet og finansiell etterforskning for deltakerne i økoteamene. Alle skal ha fått tilbud om kurs innen utgangen av 2005.

Det er viktig at politilederne er innforstått med hva som kreves ved etterforskning av økonomiske straffesaker. Bekjempelse av økonomisk kriminalitet bør derfor inngå som et tema på lederutviklingskurs og lignende.

Det er et økende behov for spesialkompetanse i politiet, for eksempel i økonomi og IT. Slik kompetanse kan tilføres ved opplæring av det personell man har til rådighet eller ved rekruttering av andre yrkesgrupper, for eksempel IT-eksperter og økonomer, til politiet. En annen mulighet er å tilby personer med spesialkompetanse en kortere politiutdanning ved Politihøyskolen. Justisdepartementet tar sikte på å fremme en stortingsmelding om politirollen i løpet av 1. halvår 2005. Slike spørsmål vil bli vurdert i denne meldingen.

5.2 Kompetansehevede tiltak i påtalemyndigheten

Det er som nevnt viktig at *hele kjeden* som har med de økonomiske straffesakene å gjøre, har den nødvendige faglige kompetanse. Påtalemyndigheten har en nøkkelrolle. Den har ansvar for ledelsen av etterforskningen og for å føre sakene i retten. Den høyere påtalemyndighet har dessuten ansvar for fagledelsen i politidistriktene. Påtalemyndigheten kan ikke ivareta sine oppgaver i bekjempelsen av økonomisk kriminalitet på en forsvarlig måte uten god kjennskap til rettsreglene på området og til metodene som benyttes i finansiell etterforskning.

Hvis den påtaleansvarlige eksempelvis ikke vet hvordan en privatforbruksanalyse blir til eller hvordan den skal leses, vil han eller hun ha problemer med å føre den som bevis i retten.

Påtalekompetansen til påtalemyndigheten i politiet ble utvidet ved lovendring 19. desember 2003, i kraft fra 1. april 2004. Dette innebærer at flere av de økonomiske straffesakene skal avgjøres av politiet. Endringen stiller krav om økt kompetanse for påtalemyndigheten i politiet.

Det skal iverksettes kompetansehevede tiltak for så vel påtalemyndigheten i politiet som den høyere påtalemyndighet.

5.3 Kompetansehevede tiltak i domstolene

Rettsutviklingen går meget fort, og et voksende antall straffesaker er av stor vanskelighetsgrad. Dette øker kravet til dommerens faglige kompetanse. På enkelte områder vil det bare dreie seg om et lite antall saker i året, for eksempel innsidehandel og kursmanipulasjon. På slike områder er det vanskelig både å utvikle og vedlikeholde den nødvendige kompetanse i domstolene. Et stykke på vei kan dette avhjelpest med oppnevning av fagkyndige meddommere. Men fagdommeren må være i stand til å forstå de fagkyndige legdommerne. Og det kan reises spørsmål om man ivaretar hensynet bak legmannselementet hvis det alltid må oppnevnes fagkyndige meddommere. Et annet utviklingstrekk som også øker kravene til dommerne, er folkerettens innflytelse på norsk strafferett. Dommerne må sette seg inn i praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) i stadig flere saker. EMD-avgjørelsene

foreligger ikke på norsk og de kan være kompliserte. Det er vanskelig for dommerne å være oppdaterte om denne utviklingen.

En særlig utfordring knytter seg til bruk av IT i utøvelsen av kriminaliteten. Det er behov for utvikling av dommerens IT-kompetanse for å sikre at de kan vurdere IT-baserte bevissspørsmål.

I internasjonale evalueringsprosesser legges ofte et visst press på landene for å trene og etter-/videreutdanne dommerne. Et eksempel finnes i evalueringsmetodologien som er utarbeidet i et samarbeid mellom FATF, Det internasjonale pengefondet og Verdensbanken. Til oppfølging av anbefaling nr. 30 er det angitt at landene kan stilles spørsmål om trening og opplæringstiltak om hvitvasking, beslag, heftelse og inndragning for dommere.¹⁸

Regjeringen anbefaler at Domstolsadministrasjonen iverksetter opplæringstiltak for dommere når det gjelder økonomisk kriminalitet.

Regjeringen vil vurdere om enkelte sakstyper innenfor feltet økonomisk kriminalitet skal behandles av utpekte domstoler i distriktene, for eksempel en sentral tingrett i hvert lagsogn.

¹⁸ Se Methodology for Assessing Compliance with the FATF 40 Recommendations and the FATF 8 Special Recommendations, 30.4.

6 Forskning

Det fremgår av del I at det er knyttet usikkerhet til mange spørsmål som gjelder økonomisk kriminalitet; for eksempel omfanget, skadevirkningene, utviklingen, lønnsomheten og hvordan straffefølgningen og forebyggende tiltak virker. Vi har lite sikker kunnskap om hvordan nye regler virker og praktiseres. For å skape større klarhet i disse og lignende spørsmål bør det gjennomføres forskning.

Finansdepartementet og Justisdepartementet støtter Norges forskningsråds forskning om hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger. I satsingen inngår to prosjekter ved Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo: ett ved Institutt for offentlig rett og ett ved Institutt for kriminologi. Videre har Skattedirektoratet, i samarbeid med et forsknings-senter, igangsatt flere forskningsprosjekter som skal gi bedre innsikt i blant annet bedriftsadfærd, skattyternes kunnskap om, og etterlevelse av skat-tereglene og om samfunnsnormenes innvirkning på den subjektive oppdagelsesrisiko.

Behovet for mer kunnskap om samfunnsproblemer knyttet til økonomisk kriminalitet, korrupsjon og skatteunndragelse, inngår i samfunnets behov for økt juridisk kompetanse mer generelt. Justisdepartementet har innledet et samarbeid med de juridiske fagmiljøene og Norges forskningsråd for å skaffe bedre rammevilkår for den juridiske forskningen, både på etablerte og nye rettsområder.

I samarbeid med Statistisk sentralbyrå, gjennomfører Justisdepartementet en bredt anlagt undersøkelse om bedrifters utsatthet for økonomisk kriminalitet.

På oppfordring fra Stortinget har Justisdepartementet nylig iverksatt en undersøkelse for blant

annet å kartlegge de samfunnsøkonomiske kostnader og skadevirkninger av kriminalitet. Prosjektet skal være ferdig våren 2005. Hensikten er blant annet å skape et bedre kunnskapsmessig grunnlag for videre forskning, identifisering av problemer og avdekking av konsekvenser knyttet til kriminaliteten.

Justisdepartementet har styrket innsatsen når det gjelder analyse, statistikk og forskning knyttet til kriminalitet. En nyetablert analysestab vil bistå ledelsen når det gjelder å påvise årsakssammenhenger, og bedre kunnskaps- og faktagrunnlaget for de politiske beslutninger som tas, ikke minst når det gjelder kriminalitetsbekjempelse – herunder tiltak mot økonomisk kriminalitet.

Det er nylig opprettet et Finansmarkedsfond. Fondet skal etter sine vedtekter bidra til økt kunnskap om, og forståelse for finansielle markeds virkemåte, herunder regulering av markeder og markedsaktører, samt å fremme innsikt og økt bevissthet med hensyn til etikk på finansmarkedsområdet. Fondet, som er på vel 200 millioner kroner, skal to ganger årlig dele ut midler av fondets avkastning til forskning, utdanning og allmenn opplysning innenfor finansmarkedsområdet.

Regjeringen vil ta initiativ til mer forskning om økonomisk kriminalitet, blant annet for å skaffe bedre kunnskap om forekomsten av økonomisk kriminalitet, herunder korrupsjon. Det er ønskelig med mer kunnskap om forekomsten av korrupsjon i offentlig sektor, og om enkelte deler av offentlig sektor er mer sårbare enn andre. Dette er eksempler på temaer som kan gjøres til gjenstand for forskning.



7 Sanksjoner mot økonomisk kriminalitet

7.1 Straff vs. administrative sanksjoner

Forholdet mellom politi og påtalemyndighet og de ulike kontrollatene er sentralt i en effektiv bekjempelse av økonomisk kriminalitet. Utviklingen de senere årene har gjort at samarbeidsformer må legges om og at ansvarsområder må flyttes på. Dette skyldes flere forhold. For det første har domstolene konkludert med at dobbeltstraffforbudet i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) er til hinder for gjentatt forfølgning av samme person for samme forhold med sanksjoner som er straff i konvensjonens forstand. Dette innebærer at den tidligere ordning der det først ble ilagt en administrativ sanksjon av tilsynsorganet og deretter idømt en bot eller fengsel av domstolene, ikke kan opprettholdes.

Dernest har Sanksjonsutvalget i NOU 2003: 15 Fra bot til bedring konkludert med at straffereaksjoner i fremtiden i større grad bør forbeholdes de alvorligste lovbrudd, mens man mot mindre alvorlige lovbrudd i større grad bør bruke administrative sanksjoner. Utvalget har foreslått en rekke lovendringer for å nå dette målet. Forslagene vil kunne få betydning for arbeidet som pågår med ny straffelov.

Tilleggsskatteutvalgets utredning i NOU 2003: 7 Tilleggsskatt m.m., inneholder også vurderinger og anbefalinger rundt dobbeltstraffforbudet for så vidt gjelder sanksjoner på skatte- og avgiftsområdet.

I det videre arbeidet med Sanksjonsutvalgets og Tilleggsskatteutvalgets utredninger er regjeringen opptatt av å få til en mest mulig effektiv bekjempelse av økonomisk kriminalitet. Hensynet til den alminnelige lovlighet og generelle rettferdighets-

betraktninger tilsier at mer alvorlige overtredelser møtes med en samlet sett strengere reaksjon enn de mindre alvorlige. Etter omstendighetene kan mer bruk av administrative sanksjoner, som Sanksjonsutvalget foreslår, effektivisere rettshåndhevelsen.

7.2 Økt bruk av utbytterettede tiltak

Kriminelle må ikke bare straffes, men også fratras utbytte av sin straffbare virksomhet. Både hensynet til rettferdighet og til en mer effektiv kriminalitetsbekjempelse gjør at dette er viktig. Det er grunn til å tro at straffens allmennpreventive og individualpreventive funksjon reduseres dersom kriminelle får beholde det som var motivet for den straffbare virksomheten, nemlig utbyttet. Det må derfor etterforskes med tanke på oppsporing og inndragning av utbytte, eller fornærmedes erstatningskrav må medtas som et borgerlig rettskrav i straffesaken.

Internasjonalt har erkjennelsen av viktigheten av tiltak rettet mot utbytte av straffbar virksomhet ført til en rekke konvensjoner og avtaler. Blant disse er Europarådets konvensjon 8. november 1990 om hvitvasking, ransaking, beslag og inndragning av utbytte av straffbare handlinger, som ble ratifisert av Norge i 1994, EUs direktiver av 1991 og 2001 om hvitvasking¹⁹, FNs konvensjon 15. november 2000 mot organisert grenseoverskridende kriminalitet, ratifisert av Norge 23. september 2003 og nå senest FNs konvensjon 31. oktober 2003 mot korrupsjon.

En ny lov om tiltak mot hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger mv. ble vedtatt 20. juni 2003. Loven er nærmere omtalt i pkt. 10.2. Et sentralt

punkt i loven er plikten til å sende melding om mistenkelige transaksjoner, såkalt hvitvaskingsmelding, til ØKOKRIMs hvitvaskingsenhet.

Det er usikkert hvor mange hvitvaskingsmeldinger som får betydning i straffesaker, men tall fra Hvitvaskingsenhetens årsrapporter tyder på at mange meldinger ikke leder til straffesaker og at et stort antall saker som bygger på meldinger blir henlagt, se pkt. 3.6.2. Både personvern hensyn og hensyn til en mer effektiv bekjempelse av hvitvasking tilsier at det må arbeides for størst mulig grad av treffsikkerhet i meldingene fra de rapporteringspliktige. Dette er en viktig oppgave for Kredittilsynet og andre som fører tilsyn med de rapporteringspliktige, men også for ØKOKRIMs hvitvaskingsenhet som gir tilbakemeldinger til de rapporteringspliktige. Økt faglig kompetanse i finansiell etterforskning vil trolig føre til økt bruk av informasjon fra hvitvaskingsmeldinger i straffesakene.

Inndragningsreglene ble endret i 1999. Alminnelig inndragning etter straffeloven § 34 ble obligatorisk. Målet var at inndragning skulle finne sted i større omfang og i flere saker enn tidligere. For å gjøre inndragning til et mer effektivt kriminalpolitisk virkemiddel ble det også inntatt en ny regel om utvidet inndragning i straffeloven § 34a. Regelen gir mulighet for inndragning av utbytte av uidentifisert

kriminalitet. Ved endring av straffeprosessloven § 38 er retten gitt kompetanse til å idømme inndragning, uten at det er påstått og i større utstrekning enn påstått av påtalemyndigheten.

De relativt lave inndragningstallene, se pkt. 3.6.3, tyder på at det fremdeles legges for lite vekt på inndragning i politiet, påtalemyndigheten og domstolene. Dette antas langt på vei å skyldes mangel på kompetanse, se kap. 5. I regi av Antikorruptjons- og hvitvaskingsprosjektet i Justisdepartementet er det i 2004 gitt ut en bok om hvordan man skal arbeide med inndragningssakene i praksis.²⁰ Aktiv bruk av boken i praktisk arbeid og i forbindelse med opplæringstiltak vil øke kompetansen, og det økte fokus på temaet antas å ville føre til flere inndragningssaker.

Målet for 2004 er at antall inndragningssaker skal øke med 20 %, jf. brev 19. februar 2004 fra Justisdepartementet til riksadvokaten. Det er også viktig at utvidet inndragning benyttes i flere saker hvor det er grunnlag for det.

19 EUs rådsdirektiv av 10. juni 1991 om tiltak for å hindre at det finansielle systemet brukes til hvitvasking av penger (Hvitvaskingsdirektivet), bindende for Norge gjennom EØS-avtalen.

20 Anne-Mette Dyrnes, *Inndragning – hva må gjøres?*, 2004.

8 Effektivisering av internasjonalt samarbeid

Utviklingen viser som nevnt i kapittel 1, en tendens til at den økonomiske kriminaliteten blir mer internasjonalisert og organisert. Internasjonalt samarbeid er derfor helt nødvendig. Det internasjonale samarbeidet relaterer seg både til utarbeidelse av internasjonalt regelverk og til politi- og påtalesamarbeid i konkrete saker. Norske myndigheter har

vært aktive i det internasjonale samarbeidet og har også fulgt opp internasjonale initiativer på nasjonalt nivå. Denne aktive innsatsen skal fortsette særlig med sikte på oppfølging og gjennomføring av de nye internasjonale avtalene, samt i bilaterale forhold og ved konkret politi- og påtalesamarbeid.

Økonomisk kriminalitet og spesielt korrupsjon er utviklingsfiendtlig

Det er bred enighet internasjonalt om at korrupsjon er et samfunnsmessig onde som hindrer sosial og økonomisk utvikling. Når offentlige midler stjeles eller misbrukes, blir det mindre igjen til offentlige investeringer og tjenester. Dette rammer de fattigste hardest. Omfanget av korrupsjon – særlig i de fattigste land med svake forvaltningsstrukturer – er stort. Det er vanskelig å måle omfang og kvantifisere økonomiske og sosiale virkninger av korrupsjon, men det er enighet om at korrupsjon er et av de viktigste hindre for utvikling.

Alle de fattigste land i verden sliter med korrupsjon. Gitt at de fattigste land er prioriterte partnere i norsk utviklingssamarbeid betyr det at en i stor grad samarbeider med land der korrupsjon utgjør et betydelig samfunnsproblem. Regjeringen har derfor gjort kampen mot korrupsjon til et høyprioritert innsatsområde i utviklingspolitikken. Tiltak for å styrke forvaltningen og kontrollinstitusjoner i utviklingsland er viktige også for å redusere risikoen for misbruk av bistandsmidler.

Korrupsjon er ofte fremtredende i land som har forekomster av verdifulle naturressurser som olje, gass, diamanter og andre viktige mineraler. Dette gjelder spesielt utviklingsland og land med overgangsøkonomier og svakt styresett, som har fått plutselige og store inntekter. *Korrupsjon kan ikke bekjempes med kun ett sett av tiltak og det må et langsiktig arbeid til for å få resultater. Arbeidet med å redusere handlingsrommet for korrupt adferd*

dreier seg i stor grad om å iverksette tiltak for å forbedre styresettet.

Regjeringen vil derfor:

- prioritere oppfølgingen av FN-konvensjonen mot korrupsjon, se kap. 13.
- sette korrupsjonsbekjempelse høyt på dagsordenen i policydialogen med samarbeidsland og i samarbeid med andre givere.
- arbeide for at UNDP, andre relevante FN-organisasjoner og de internasjonale finansinstitusjoner skal intensivere innsatsen mot korrupsjon og støtte dette arbeidet gjennom økonomiske bidrag og deltakelse i relevante styringsorganer.
- videreføre arbeidet i Utstein-landenes felles ressurs-senter for antikorrupsjonsarbeid.
- støtte internasjonale organisasjoner og nettverk som bidrar effektivt til å få myndigheter og bedrifter til å ta korrupsjonsbekjempelse på alvor, herunder vil regjeringen støtte opp om anti-korrupsjon som en del av prinsippene i Global Compact-sammenheng.
- bistå med faglig samarbeid og institusjonsbygging for å bekjempe korrupsjon forbundet med inntekter fra utvinningsindustrier samt samarbeide med norske selskaper og delta i internasjonale fora for å oppnå økt transparens av inntekter fra utvinningsindustrier, bl.a. gjennom EITI-initiativet, se punkt 8.2.
- bidra til at korrupsjon og hvitvasking prioriteres av IMF og Verdensbanken i deres gjennomgang av medlemslandenes økonomi

Norge yter en omfattende økonomisk bistand til utviklingsland. Det er bred tverrpolitisk enighet om at denne bistanden utgjør en viktig del av Norges utenrikspolitiske satsing. Å sikre en mest mulig effektiv forvaltning av bistandsmidlene er en klar målsetting. Utenriksdepartementet har derfor engasjert seg i kampen mot korrupsjon i norske samarbeidsland. Dette arbeidet er det viktig å videreføre.

Regjeringen vil benytte bistandsmidler til tiltak som kan sette samarbeidslandene i stand til å bekjempe økonomisk kriminalitet på en bedre måte.

Samarbeid mellom nasjonale hvitvaskingsenheter står sentralt i kampen mot hvitvasking. Det skal arbeides for økt samarbeid med hvitvaskingsenheter i andre land.

FN-konvensjonen mot korrupsjon

FN-konvensjonen mot korrupsjon er meget omfattende og inneholder bestemmelser om preventive tiltak, kriminalisering, internasjonalt samarbeid, tilbakeføring av midler som stammer fra korrupsjon, teknisk bistand og oppfølging av konvensjonen. Bestemmelsene om preventive tiltak har til hensikt å forhindre at korrupsjon skjer. Disse tiltakene vil også kunne ha betydning i forhold til annen type økonomisk kriminalitet. I forhold til korrupsjon handler det om å redusere handlingsrommet for korrupt adferd gjennom å iverksette tiltak for å forbedre styresettet. Tiltak som er omhandlet i FN-konvensjonen dreier seg blant annet om åpenhet og innsyn, kontrollinstanser, utsikter til effektiv rettsforfølgelse, maktfordeling og kvalitet på den offentlige forvaltningen.

- For å sikre en rask ikrafttredelse av konvensjonen vil regjeringen arbeide for en snarlig norsk ratifikasjon av konvensjonen. Regjeringen vil innen 1. juli 2005 anbefale Stortinget å samtykke til at Norge ratifiserer FN-konvensjonen mot korrupsjon.
- Regjeringen vil vurdere hvordan en kan stimulere andre land, herunder utviklingsland og våre hovedsamarbeidsland, til raskt å ratifisere konvensjonen.
 - Regjeringen vil utarbeide og gjennomføre en effektiv og samordnet politikk med sikte på å forhindre kor-

rupsjon jf. FN-konvensjonen artikkel 5.

- Regjeringen vil tilstrebe regelmessig evaluering av relevante anti-korrupsjonsregler og tiltak, jf. FN-konvensjonens artikkel 5.3.
- Regjeringen vil påse at det finnes et organ eller organer, som skal forebygge korrupsjon i tråd med den politikk som er utformet i medhold av art. 5 (omtalt foran) jf. FN-konvensjonens artikkel 6.
- Regjeringen vil føre en aktiv dialog med norsk næringsliv for å øke bevisstheten om hvordan en skal bekjempe korrupsjon.
- Regjeringen vil vurdere de eksisterende etiske retningslinjene for offentlige ansatte jf. konvensjonens artikkel 8.
- Regjeringen vil vurdere vitnebeskyttelsesregelverket jf. FN-konvensjonens artikkel 32 og 33.
- Regjeringen vil arbeide for at midler som stammer fra korrupsjon tilbakeføres til de rette eierne. Arbeidet må skje innen rammen av FN-konvensjonen og bør fra norsk side foretas i samarbeid med likesinnede land med henblikk på å avhjelpe det enkelte utviklingslands behov.
- Regjeringen vil arbeide for en best mulig oppfølgingsmekanisme for å sikre en effektiv implementering av FN-konvensjonen

8.1 Den egentlige eier av selskap

Spørsmål som gjelder skatteparadisene har stått på dagsorden i flere internasjonale organisasjoner, blant annet i forbindelse med endringen av FATFs 40 anbefalinger. Bankenes taushetsplikt har vært viktig for skatteparadisenes eksistens. Det er gjort betydelige skår i denne. Etter de internasjonale standarder som nå gjelder, er finansinstitusjonene forpliktet til å identifisere sine kunder, også den egentlige eier av de aktuelle midlene. Opplysninger om hvem som eier pengene på bankkontoene må utleveres til justismyndighetene i straffesaker som gjelder de fleste former for økonomisk kriminalitet. Men det finnes fremdeles land som tillater «shellbanks» som i praksis gir beskyttelse mot innsyn i kontoopplysninger mv. Og flere stater tillater at midler som egentlig stammer fra korrupsjon og annen kriminalitet kan holdes skjult i trustar og andre juridiske konstruksjoner. Videre er det utstrakt bruk av ihendehaveraksjer i mange land. Nasjonal lovgivning som sikrer innsyn i finansielle forhold og selskapsforhold er ofte helt nødvendig for å oppklare alvorlig økonomisk kriminalitet og for å kunne sikre midler som stammer fra straffbare handlinger med henblikk på inndragning. EU-kommisjonen har også varslet økt aktivitet for å avdekke selskapers bruk av «offshore» konstruksjoner som ikke fremgår av de alminnelige regnskaper, se pkt. 9.1.

Norge vil være pådriver i internasjonale fora for regler som gjør det mulig å finne ut hvem som helt eller delvis er den egentlige eier av selskap og andre juridiske konstruksjoner.²¹ 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.

8.2 Norges rolle i kampen mot korrupsjon i utsatte bransjer

Korrupsjon og manglende innsyn i inntektstrømmer er et problem i mange internasjonale virksomheter, for eksempel finansnæringen, entreprenørbransjen og virksomheter knyttet til utvinning av naturressurser. Problemet gjør seg særlig gjeldende når man opererer i land med svake institusjoner og dårlig utviklet rettsvesen.

Norske myndigheter er involvert i Extractive Industries Transparency Initiative (EITI). Statoil og Hydro har helt fra starten deltatt i dette arbeidet. EITI innebærer et samarbeid mellom utvinningsindustriene og vertslandene om åpenhet og innsyn knyttet til økonomiske transaksjoner. Dette vil kunne redusere mulighetene for korrupsjon.

Norske myndigheter deltar i prosessen «Voluntary Principles on Security and Human Rights». Dette er et sett retningslinjer for næringslivets bruk av sikkerhetspersonell. Også i denne prosessen deltar Statoil og Hydro.

Norge er også aktiv i OECDs Working group on Bribery in International Business Transactions som har hovedansvaret for å følge opp implementeringen av OECD-konvensjonen av 1997 mot bestikkelser av utenlandske offentlige tjenestemenn.

I tillegg har norske myndigheter oppnevnt «Det konsultative organ for menneskerettigheter og norsk økonomisk engasjement i utlandet», forkortet til Kompakt. Formålet er å øke bevisstheten omkring næringsliv og menneskerettigheter.

Norge er en storprodusent av energi og ligger på 3. plass i verden når det gjelder eksport av så vel olje som naturgass.

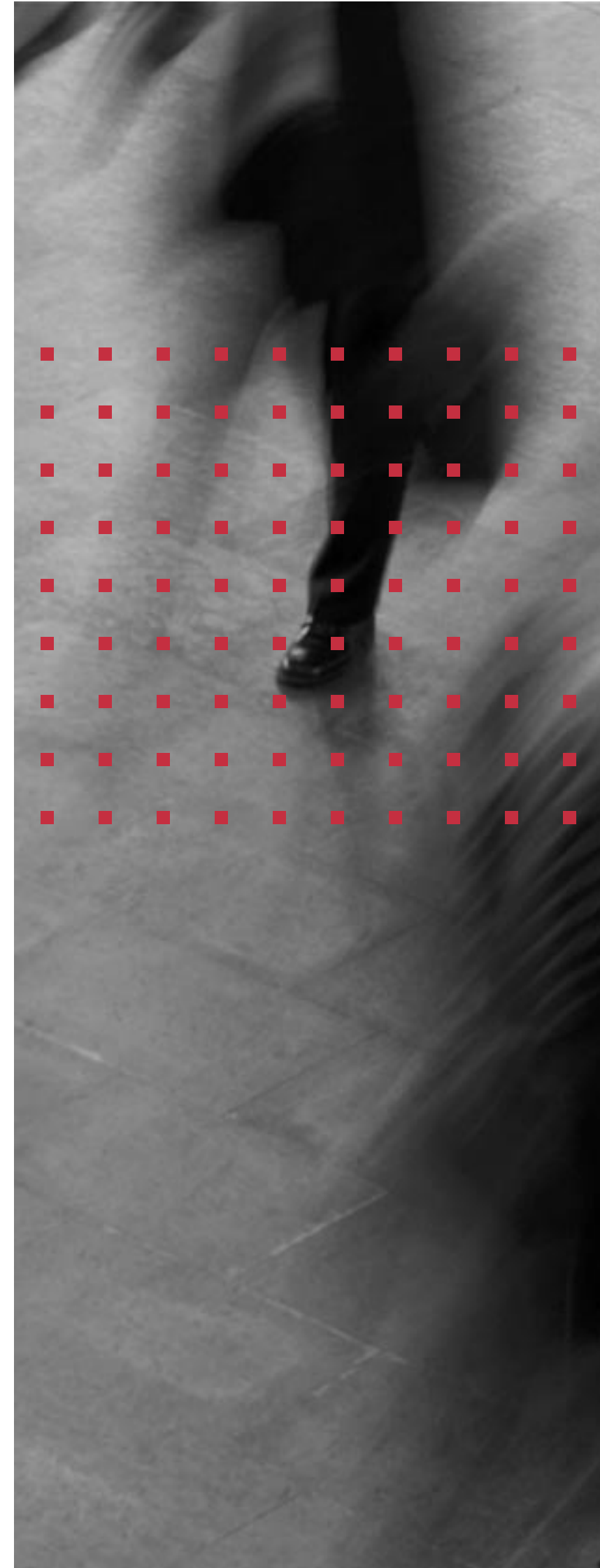
I St.meld.nr. 35 (2002–2003) s. 74 heter det:

«Norges rolle som energinasjon og vår erfaring med forvaltning av ressursinntekter gir oss særlige forutsetninger – og et særlig ansvar – til å yte en innsats i forhold til problematikken EITI retter seg mot. Ulovlig eller uetisk forvaltning av ressursinntekter kan få store negative følger for samfunnsutviklingen. Sammenholdt med den norske bistanden som allerede ytes med hensyn til forvaltning av oljeressurser kan Norges støtte til EITI bidra til å redusere faren for at oljeinntekter skaper slike følger.»

I samarbeid med norske selskaper og i internasjonale fora vil regjeringen arbeide for økt transparens av inntekter fra utvinningsindustrier.²²

²¹ Se Inst.S.nr.118 (2003–2004) Innstilling fra utenrikskomiteen om En verden full av muligheter – globaliseringens tidsalder og dens utfordringer.

²² Se St. meld. nr. 35 (2003–2004) Felles kamp mot fattigdom, særlig s. 74.



9 Lovendringer

9.1 Regnskapsloven

Finansdepartementet omtalte i St.meld. nr. 8 (2002-2003) – Kredittmeldinga 2001 – kapittel 3 lærdom av finansskandalene i USA og oppfølging i Norge. Departementet understreket betydningen, særlig når det gjelder børsnoterte foretak, av god og pålitelig finansiell informasjon og at det er tillit til den informasjonen som blir gitt. Behovet for å sikre tillit til finansiell informasjon har blitt forsterket av de finansskandalene som er omtalt i meldingen – Enron, WorldCom, Tyco International, Global Crossing – og andre lignende saker. Særlige hensyn gjør seg gjeldende for foretak som henter inn kapital til virksomheten ved å henvende seg til allmennheten gjennom notering av finansielle instrumenter på børs eller annet regulert marked. Tilliten til den finansielle informasjonen som de noterte foretakene gir, må antas å innvirke på den risikopremien investorene beregner seg ved investering i noterte instrumenter og dermed på kostnadene med å finansiere virksomheten som de noterte foretakene driver. Investorene i disse markedene har dessuten et selvstendig krav på særskilt beskyttelse mot misvisende finansiell informasjon fra de noterte foretakene. Skadevirkningene både av misvisende og usikker finansiell informasjon kan være store. Regjeringen vil innrette tiltakene mot dette etter disse hovedlinjene:

Egnede og tilstrekkelige kontrollmekanismer er et viktig element i å sikre tilliten til finansiell informasjon. Rammene for foretaksstyring («corporate governance») bør innrettes slik at de bidrar til korrekt og dekkende informasjon. Et slikt tiltak kan være opprettelse av revisjonskomiteer i børsnoterte selskaper og andre selskaper med offentlig interesse, pkt. 9.2. Det vises også til omtalen av foretaksstyring nedenfor pkt. 9.3.

Revisor har en sentral kontrollfunksjon, og det er viktig å sikre tilliten til at den blir godt ivare tatt. Regjeringen mener det er nødvendig å legge særlig vekt på tilliten til revisors uavhengighet, i tillegg til krav om kvalifikasjoner og gjennomføring av revisjon. Det vises for øvrig til omtalen av revisorrollen nedenfor under pkt. 9.2.

De særlige hensyn som gjør seg gjeldende for noterte foretak tilsier særlig håndheving av at disse foretakene presenterer dekkende finansiell informasjon. Etablering av håndhevingsordninger for kontroll med noterte foretaks finansielle informasjon, er en del av EUs regnskapsstrategi. Regjeringen går inn for at det etableres en slik håndhevingsordning i Norge. Regnskapslovutvalget har vurdert organiseringen av en slik håndhevingsordning i Norge i NOU 2003: 23 Evaluering av regnskapsloven. Dette skal vurderes nærmere i oppfølgingen av utredningen.

Det er viktig at foretakene er bundet av regnskapsregler og regnskapsstandarder som er egnet til å gi sammenlignbare regnskaper og et dekkende bilde av foretakenes finansielle stilling og resultat. EØS-reglene som svarer til forordning (EF) nr. 1606/2002 om anvendelse av internasjonale regnskapsstandarder skal bidra til det. Etter forordningen skal noterte foretak utarbeide konsernregnskap i samsvar med International Financial Reporting Standards – IFRS fra 2005. Statene kan videre tillate eller kreve at noterte foretak utarbeider selskapsregnskap eller at andre foretak utarbeider konsern- og/eller selskapsregnskap etter IFRS. Etter endringer i EØS-reglene som svarer til EUs regnskapsdirektiver, har statene videre

mulighet til å tilpasse den nasjonale regnskapslovgivningen til IFRS. Regjeringen mener at regnskapskravene for norske foretak bør tilpasses IFRS. Dette skal vurderes nærmere i oppfølgingen av Regnskapslovutvalgets utredning (NOU 2003:23).

Finansskandalene i USA har satt lys på at aksjebasert avlønning av ledende personer (opsjonsordninger mv.) kan gi insentiver til å gi misvisende finansiell informasjon for å øke verdien av ytelsene. Dette er først og fremst en erfaring som de styrende organer i foretakene bør ta i betraktning før de avtaler aksjebasert avlønning. Det har imidlertid også vært en svakhet ved regnskapspraksis både i Norge og andre land at aksjebasert avlønning ikke har vært kostnadsført i regnskapene. Regjeringen legger opp til å stramme inn på dette. IFRS (se over) er nylig komplett med en egen regnskapsstandard om aksjebasert betaling som krever kostnadsføring på tidspunktet for ytelsen.

Åpenhet om ytelser til ledende personer, særlig i noterte foretak og andre foretak med offentlig interesse, er viktig for tilliten til at ytelsene er fastsatt i foretakets og eiernes interesse. Erfaringer fra andre land, blant andre Sverige (Skandia-saken) illustrerer dette. Slik informasjon kan være viktig for investorer og andre interessenter når de vurderer et foretak. EU-kommisjonen arbeider for tiden med en anbefaling som omfatter opplysningskrav om lederlønn. Regjeringen mener det er behov for å styrke de gjeldende kravene om å gi opplysninger om ytelser til ledende personer i noter til årsregnskapet. Kravene bør også gjelde i forhold til ytelser man mottar fra andre konsernselskaper i egenskap av stilling eller verv.

Videre bør opplysningene gjelde både selskaps- og konsernledelse. Opplysningskrav i årsregnskapet og/eller årsberetningen vil bli vurdert i oppfølgingen av Regnskapslovutvalgets utredning og Justisdepartementets høringsnotat om fastsetting av retningslinjer for lederlønnspolitik i allmennaksjeselskaper og aksjeselskaper.

Den senere tids finansskandaler, har også omfattet bruk av såkalte «Special Purposes Vehicles» (spesialforetak – SPVs), blant annet etablert i lukkede finanssentra i jurisdiksjoner med små muligheter til innsyn i eierforhold mv. Slike konstruksjoner kan benyttes for å tilsløre et selskaps reelle finansielle stilling og resultat, og kan på den måten svekke tilliten til finansmarkedene og utsette investorer for store tap. Enron-saken fra USA avdekket konstruksjoner der spesialforetak ble knyttet til selskapet på en slik måte at de etter amerikanske regnskapsregler ikke ble omfattet av konsolideringen i konsernregnskapet selv om selskapet hadde i behold den reelle kontroll og økonomiske risiko. Det anses vanskeligere å gjennomføre slike konstruksjoner i samsvar med konsolideringskravene etter regnskapsloven og IFRS. I Parmalat-saken fra Italia ble verdien av eiendeler tilslørt ved plassering i spesialforetak opprettet i et lukket finanssenter. EU-kommisjonen har varslet at de i løpet av 2004 vil fremme forslag om at bruken av spesialforetak i lukkede finanssentra skal fremgå klart av selskapets regnskaper, sammen med en forklaring på hvorfor selskapet ser det nødvendig å benytte en slik konstruksjon. Dette er et arbeid som vil bli fulgt opp i norsk lovgivning.

Et særlig spørsmål er om det bør kreves opplysninger i årsregnskapet om inn- og utbeta-

linger som foretas til ulike land/regioner i verden. Etter omstendighetene kan en slik fremstilling bidra til å synliggjøre og sette fokus på foretakets utenlandsengasjementer, herunder foretakets eventuelle overføringer til skatteparadis, lukkede finanssentra og utviklingsland mv. Dette vil kunne bidra til økt bevissthet om spørsmål knyttet til korrupsjon mv. Selv om slike opplysninger ble påbudt vil det fortsatt være mulig å skjule overføringene, for eksempel ved å bruke finansinstitusjoner som mellomledd og andre teknikker. Regjeringen vil likevel vurdere om dette kan være et egnet tiltak, herunder om tiltaket lar seg forsvare ut fra en kost/nytte-betraktning.

9.2 Revisorloven

EU-kommisjonen fremla 16. mars 2004 et nytt og modernisert åttende selskapsrettsdirektiv om lovbestemt revisjon som skjerper kravene til revisor blant annet når det gjelder utdanning, uavhengighet og etikk samt kvalitetssikring av revisors arbeid. Direktivforslaget tar sikte på å erstatte eksisterende direktiv om godkjenning av personer med ansvar for lovfestet revisjon av regnskaper (84253/EØF). Direktivforslaget har til formål å sikre at investorer og andre interessenter kan stole på nøyaktigheten av reviderte regnskaper og å styrke EUs vern mot den type skandaler som nylig fant sted i selskaper som Parmalat og Ahold.

Direktivet viderefører i stor grad eksisterende regler om godkjenning, men blir vesentlig utvidet gjennom krav til registrering, revisjonsutførelse (herunder bruk av internasjonale revisjonsstandarder), etikk og uavhengighet samt kvalitetssikring og offentlig tilsyn. På denne måten er direkti-

vet ment å klargjøre revisors plikter og fastsette visse etiske prinsipper for å sikre revisors uavhengighet og objektivitet, for eksempel i situasjoner der et revisjonsselskap også yter andre tjenester til revisjonsklienten. I den forbindelse nevnes at revisors honorar for revisjon og andre tjenester (eventuelle tilleggstjenester til revisjon) etter direktivet skal fremgå av årsregnskapet til det reviderte foretaket. Dette følger allerede av norsk regnskapslovgivning.

Direktivet fastsetter dessuten tilleggskrav til revisjonsselskaper som reviderer klienter av stor samfunnsmessig betydning i form av informasjonskrav, krav om opprettelse av en revisjonskomité og krav til utskifting av revisor hvert femte år (eller utskifting av revisjonsfirmaet hvert syvende år). I tillegg innskjerpes revisors plikter i forhold til revisjon av konsoliderte regnskaper, ved at revisor som reviderer konsernet skal være ansvarlig for hele konsernregnskapet. Direktivet legger videre til rette for samarbeid mellom tilsynsmyndighetene i de respektive EØS-landene og mellom EØS-landene og tredjeland slik som for eksempel USA.

Finansdepartementet har fortløpende fulgt arbeidet med direktivet, hovedsakelig gjennom deltakelse i EU-komiteen om revisjon.

Finansdepartementet vil vurdere endringer i revisorloven og fremme lovforslag når det nye direktivet er vedtatt.

Av andre tiltak på revisjonsområdet, nevnes at Finansdepartementet 20. januar i år sendte et forslag på høring om å fastsette en lovhjemmel til å gi nærmere forskrifter om revisors adgang til å utføre rådgivningstjenester og andre tjenester til revisjonsklienter. Finansdepartemen-

tet har videre, etter innspill fra ØKOKRIM, bedt Kredittilsynet vurdere et forslag om at revisor skal ha plikt til å underrette politiet dersom det i forbindelse med revisjonsoppdrag eller andre tjenester fremkommer forhold som gir grunn til mistanke om at det er foretatt en straffbar handling. I dag er revisor forpliktet etter hvitvaskingsloven § 4 annet ledd nr. 1 til å rapportere dersom han har mistanke om at en transaksjon har tilknytning til utbytte av en straffbar handling. Videre har revisor adgang, men ikke plikt, til å underrette politiet om mulige straffbare forhold etter revisorloven § 6-2 siste ledd. Kredittilsynet oversendte et høringsnotat til Finansdepartementet 13. mai 2004, hvor det foreslås en begrenset rapporteringsplikt. Notatet vil bli sendt på alminnelig høring. Finansdepartementet vil vurdere endringer i revisorloven og fremme lovforslag når det nye direktivet er vedtatt.

I USA kan tilsynsmyndighetene sanksjonere grove overtredelser av revisorlovgivningen som blir begått av revisjonsselskaper som reviderer børsnoterte foretak, med forbud mot å ta nye revisjonsoppdrag fra børsnoterte foretak i en periode. Dette kan være et effektivt, men samtidig inngripende tiltak.

Regjeringen vil vurdere dette og andre måter å styrke grunnlaget for administrative sanksjoner mot revisorer i forbindelse med oppfølgingen av endringene i åttende selskapsrettsdirektiv og/eller Sanksjonsutvalgets utredning i NOU 2003:15 Fra bot til bedring.

9.3 Corporate Governance/foretaksstyring

«Corporate governance» dreier seg i stor grad om forholdet mellom eierne, styret og ledelsen i et selskap. I en noe videre forstand omhandler corporate governance også forholdet til andre enn eierne så som ansatte, kreditorer, lokalsamfunn og andre som selskapene har sitt forhold til. Hendelser i verdens kapitalmarkeder den siste tiden har gitt investorer grunn til å tro at en rekke av de store, børsnoterte selskapene har hatt mangelfulle og til dels manglende styrings- og kontrollmekanismer. I tillegg er det avdekket tilfeller av alvorlig regnskapsmanipulasjon som har medført redusert tillit til selskapenes finansielle rapportering. I denne forbindelse har corporate governance vært diskutert som en viktig forutsetning for å gjenopprette tilliten til selskapene. I Norge har det vært økt fokus på corporate governance de senere år, blant annet har Oslo Børs i et børs sirkulære anbefalt noterte selskaper å opplyse om de oppfyller krav i et forslag til anbefaling til god foretaksstyring som vil tre i kraft høsten 2004. OECD har prinsipper om corporate governance som nylig er revidert. EU har også økt fokus på corporate governance-spørsmål, og utga i fjor en Kommunikasjon om emnet. Dette arbeidet vil også følges opp i Norge.

En viktig forutsetning for corporate governance er korrekt regnskapsinformasjon, slik at investorer og andre interessenter gis et riktigst mulig bilde av tilstanden i foretaket, jf. ovenfor om regnskapslovgivningen. En annen viktig forutsetning for corporate governance er at det foreligger tilstrekkelige interne og eksterne kontrollordninger/mekanismer som sikrer at ledelsen opptrer til fordel for aksjonærene og andre interessenter. Interne ord-

ninger kan inkludere avlønningssystemer som sikrer at ledelsens økonomiske interesser er sammenfallende med aksjonærenes langsiktige interesser og opprettelsen av egne revisjonskomitéer. Eksterne kontrollordninger er knyttet til arbeidet som utføres av revisorer, analytikere i meglerforetak og ratingbyråer. Her nevnes kort at revisors uavhengighet i forhold til selskapet og selskapets ledelse er en forutsetning for at revisor skal kunne utføre sitt arbeid på en skikkelig måte. Oppfølgingen av nye EU-regler om obligatoriske revisjonskomitéer og pliktig rotasjon av revisor/revisjonsfirma vil derfor være av stor betydning, jf. ovenfor om reguleringen av revisor. Meglerforetak som både driver analysevirksomhet og tilrettelegging kan etter omstendighetene stå overfor interessekonflikter, og slike interessekonflikter vil kunne reguleres nærmere i forbindelse med gjennomføringen av EUs direktiv om investeringstjenester og regulerte markeder, kap. 16. Når det gjelder ratingbyråer, har disse en viktig rolle i forhold til foretak som utsteder obligasjoner. Betydningen av slike byråer vil øke med de nye kapitaldekningsreglene for banker (Basel II). Ratingbyråer står også overfor potensielle interessekonflikter, siden det er gebyrer fra foretakene som rates/vurderes som i stor grad finansierer virksomheten.

Også på dette området har EU varslet nye initiativ, og dette arbeidet vil følges opp i Norge.²³

Regjeringen har i Revidert nasjonalbudsjett 2004 lagt frem forslag til etiske retningslinjer for forvaltningen av Statens petroleumsfond. Intensjonen med reglene er at staten gjennom sitt eierskap skal respektere grunnleggende rettigheter hos dem som blir berørt av virksomheten til selskapene fondet investerer i. De etiske forpliktelsene skal ivaretas gjennom tre virkemidler; eierskaps-

utøvelse, filtrering og uttrekk. Det siste virkemiddelet innebærer at det skal skje en individuell utlukking av selskap der det er en uakseptabel risiko for at det i fremtiden vil medvirke til grove krenkelsers av grunnleggende humanitære prinsipper, grove krenkelsers av menneskerettigheter, grov korrupsjon eller alvorlig miljøskade.

9.4 Nye bokføringsregler

Finansdepartementet fremmet 26. mars 2004 et forslag til Stortinget om ny lov om bokføring (bokføringsloven), jf. Ot. prp. nr. 46 (2002–2003). Bokføringsreglenes sentrale mål er å sikre en tilfredsstillende registrering, dokumentasjon og oppbevaring av de enkelte transaksjoner gjennom regnskapsåret og dermed sikre ulike interessegrupper pålitelig informasjon som kan etterkontrolleres. Sentrale prinsipper for bokføring er blant annet fullstendighet, nøyaktighet og realitet. Informasjonen som innhentes etter bokføringsreglene vil være grunnlaget for utarbeidelse av årsregnskap, ligningsoppgaver, næringsoppgaver og omsetningsoppgaver mv. Bokføringsreglene har således en viktig rolle i kampen mot økonomisk kriminalitet.

Eksterne grupper som har interesse av slik informasjon er for eksempel eiere, investorer, kreditorer, ansatte og offentlige myndigheter, herunder skatte- og avgiftsmyndigheter og politi- og påtalemyndighet. Eksterne interessegrupper er ikke involvert i bokføring eller utarbeidelse av årsregnskap mv. Kontroll av bokføringen utføres f.eks. gjennom ekstern revisjon og av skatte- og avgiftsmyndighetene. I andre tilfeller kan det være særlige grunner for innsyn, for eksempel ved bobehandling og ved etterforskning av økonomisk

kriminalitet. Det er viktig at bokføringsregler er utformet slik at de legger til rette for innsyn og kontroll. Regjeringen vil arbeide for at nye bokføringsregler trer i kraft så snart Stortinget har behandlet lovforslaget.

9.5 Allmennaksjeloven og aksjeloven

For å forhindre misbruk av ledende posisjoner i selskapet til personlig vinning, bør kontrakter som er egnet til å skjule slikt misbruk underlegges strengere regler om rapportering, kontroll og åpenhet. Eksempler på slike kontrakter er inngåelse av leiekontrakt, kjøp av fast eiendom mellom daglig leder og selskap og alle former for kontrakter hvor partene har kryssende interesser. Det er behov for økt åpenhet om slike kontrakter fordi det dreier seg om forhold hvor man «sitter på begge sider av bordet».

Det bør vurderes å innføre spesielle regler for eksempel hvor selskapet, direkte eller indirekte, har avtaler med ledelsen, styremedlemmer, eller aksjeeier som har mer enn 5 % av aksjekapitalen eller stemmene på tidspunktet for kontraktinngåelsen. Det samme gjelder avtaler med selskap som er aksjeeier og selskap som har bestemmende innflytelse over denne aksjeeieren. Slike kontrakter bør bare kunne inngås etter tillatelse fra styret. De samme reglene bør gjelde når en av personene nevnt foran har indirekte interesser. På samme måte bør det kreves at det gis autorisasjon av styret til å inngå avtaler mellom selskapet og et firma hvor en av lederne av selskapet er leder, styremedlem eller aksjonær (mer enn 5 %). Slike kontrakter bør spesifikt omtales i revisorerklæringen og det bør attesteres at de er inngått til markedsbetingelser.

Dokumentene som ligger til grunn for revisors evaluering av spesielle kontrakter bør gjøres tilgjengelige for aksjonærer som representerer minst 5 % av aksjekapitalen.

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.

9.6 Endring i straffeprosesslovens regler om beslag og heftelse

9.6.1 Utvidet adgang til beslag og heftelse etter straffeprosessloven

Omkring en tredjedel av inndragningskravene blir aldri innfridd. Pr. 31. desember 2003 var restansen i Statens Innkrevingsentral 267 625 millioner kroner. En viktig årsak er at kravene ikke er sikret ved beslag etter straffeprosessloven § 203 flg., eller heftelse etter straffeprosessloven § 217 flg. Ved rettskraftig avgjørelse er det ofte ikke noe å fullbyrde kravet i, for eksempel fordi lovbrøtteren har lyktes med å gjemme bort sine eiendeler eller overføre dem til andre. Det er grunn til å forvente at økt kompetanse i finansiell etterforskning og økt fokus på inndragning vil føre til at flere inndragningskrav blir sikret ved beslag eller heftelse.

Det kan tas beslag etter straffeprosessloven § 203 flg. og heftelse etter straffeprosessloven § 217 flg. inntil det foreligger rettskraftig inndragningsdom

²³ I likhet med revisjonsbransjen, er også markedet for ratingtjenester sterkt konsentrert.

eller – forelegg. Hvis politiet senere finner utbyttet av den straffbare handlingen som lovbryteren er dømt for, eller finner verdier som det idømte inndragningskravet kan fullbyrdes i, er det etter dagens regler ikke anledning til å ta beslag eller heftelse. I slike situasjoner må namsmyndighetene tilkalles og det må besluttes arrest eller midlertidig forføyning.²⁴ Dette er tungvint og lite hensiktsmessig.

For å effektivisere inndragningsreglene vil regjeringen ta initiativ til lovendring slik at beslutning om beslag og heftelse også kan treffes etter at inndragningsavgjørelsene er rettskraftige.

9.6.2 Håndtering av beslaglagte gjenstander som raskt synker i verdi mv.

Det kan ta lang tid fra beslag til rettskraftig avgjørelse om inndragning. Hvis det er fare for at en beslaglagt gjenstand raskt vil bli ødelagt, kan retten tillate politiet å selge den, jf. straffeprosessloven § 213 første ledd annet punktum. Hvis det derimot bare er fare for at gjenstanden raskt vil forringes i verdi, og/eller det er svært kostbart og tungvint for politiet å holde den beslaglagt, kan den ikke selges. Som eksempler nevnes biler og båter. Det er svært kostbart for politiet å betale for oppbevaringen av biler, for eksempel på en inntauingsstomt, og bilene faller raskt i verdi hvis de blir stående ubrukt over lengre tid. Dette antas å være bakgrunnen for at det sjelden tas beslag i biler for å sikre inndragningskrav. En løsning kan være at salg tillates også i disse tilfellene. En annen løsning er å gjøre det enklere og billigere for politiet å sørge for betryggende oppbevaring av beslaglagte gjenstander. Dette kan skje ved at politiet får egnede lokaler, eventuelt regionali-

serte, og kompetent personell til å passe på og vedlikeholde gjenstandene, eller ved at det settes av ressurser til å betale tjenestene fra private.

For å tilrettelegge for økt bruk av sikringsmidler som beslag og heftelse vil regjeringen foreslå mer hensiktsmessige regler om hvordan beslaglagte gjenstander og gjenstander det er tatt heftelse i kan håndteres.

9.7 Tilbakeføring og deling av inndratt utbytte

Den profittmotiverte kriminaliteten er et alvorlig internasjonalt problem. Korrupsjonsskandaler har avslørt at statsledere ulovlig har tilegnet seg store pengesummer fra statskassen og plassert dem på bankkontoer eller investert dem i utlandet. Hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger foregår mest effektivt på tvers av landegrensene. Transport/overføring av pengene til andre land, som kontanter, eller fra konto til konto, og på kryss og tvers av landegrensene, gir ofte et godt resultat for den som ønsker å hvitvaske utbyttet, fordi det er vanskelig og tidkrevende for politiet å samarbeide internasjonalt. Bedre muligheter for internasjonalt samarbeid er helt nødvendig for å kunne bekjempe denne kriminaliteten mer effektivt. I denne sammenheng er *tilbakeføring* av inndratte midler til det landet midlene opprinnelig stammer fra, og *deling* av inndratte midler med andre land som har deltatt i etterforskningen eller lidd skade av den straffbare virksomheten, virkemidler som har fått økt internasjonal oppmerksomhet de siste årene.

FN-konvensjonen mot korrupsjon har bestemmelser i artikkel 57 om *tilbakeføring* av midler som

stammer fra korrupsjon. Statene er forpliktet til å tilbakeføre midler som stammer fra underslag av offentlige midler og hvitvasking av slike midler til en annen stat når rett eierskap er etablert. Når det gjelder utbytte av andre straffbare handlinger, åpnes det for at tilbakeføring kan skje etter en skjønnsmessig vurdering.

FATFs 40 anbefalinger nr. 38 anbefaler statene å etablere ordninger som åpner for *deling* av inndratte midler.

Etter straffeloven § 37d skjer inndragning til fordel for statskassen hvis ikke annet er bestemt. Annet er bestemt i enkelte andre lover og i § 37d selv. Hvis en annen stat er fornærmet – pengene er for eksempel underslått fra den utenlandske statskassen – kan det bestemmes at inndratte midler skal benyttes til dekning av den andre statens erstatningskrav. Tilbakeføring kan også formodentlig skje hvis den andre staten er skadelidt og særlig grunner gjør det rimelig. Unntaksreglene er fakultative og gir ikke den andre staten noe ubetinget krav på tilbakeføring.

I mange tilfeller vil den andre staten verken være fornærmet eller skadelidt, og da vil det ikke være adgang etter loven til å tilbakeføre eller dele de inndratte midlene, noe som kan gi urimelige resultater. Det kan for eksempel virke svært urimelig at midlene tilfaller den norske statskassen bare fordi den utenlandske dommen fullbyrdes her. Hvis deler av forfølgningen har skjedd i Norge, er det

²⁴ Se Ot. prp. nr. 8 (1998–99) s. 77.



10 Tiltak mot hvitvasking og finansiering av terrorisme

rimelig at Norge får dekket straffesaksutgiftene, men resten bør kunne deles med utlandet. Hvis den straffbare virksomheten foregår i flere land og politiet og andre myndigheter i disse landene er engasjert i etterforskningen, er det også rimelig at det inndratte utbyttet deles mellom landene. Gjerningspersonen kan for eksempel være en nordmann som bistår russere med hvitvasking av penger som stammer fra kriminalitet i Russland. Et pengebeløp kan være beslaglagt på en konto i norsk bank. For å avklare skyldspørsmålet mot nordmannen er man helt avhengig av bistand fra russiske myndigheter når det gjelder de underliggende straffbare handlinger som genererte utbyttet. Det kan virke urimelig, særlig for et fattig land, at de inndratte pengene i en slik situasjon ikke kan deles. Hvis utbyttet for eksempel kommer fra narkotikakriminalitet, vil det ikke «stamme» fra et bestemt land, og skadevirkningene – dødsfall, misbruksproblemer og sosial nød – vil kunne oppstå i et annet land. Da er det ikke opplagt at inndratt utbytte skal deles. Men det er rimelig at landet

som bistår får dekket sine omkostninger i forbindelse med bistanden av det inndratte utbyttet. Generelt må det antas at motivasjonen for internasjonalt samarbeid vil kunne øke dersom landene har utsikt til å få del i det inndratte utbyttet.

For å følge internasjonale forpliktelser og anbefalinger og for å få mer rimelige løsninger som fremmer internasjonalt samarbeid, må det vurderes om det bør gjøres endringer i straffeloven § 37d. Tilbakeføring og deling av inndratt utbytte med en annen stat vil uansett kunne skje ved en etterfølgende statsfinansiell beslutning når straffesaken er avsluttet. Men *regler* om slike ordninger vil trolig fungere mer effektivt, blant annet for land som vurderer å bistå under etterforskningen av en norsk straffesak.

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.

10.1 Implementering av FATFs reviderte og spesielle anbefalinger

FATF – Financial Action Task Force – er en internasjonal organisasjon som arbeider mot hvitvasking og terrorfinansiering. FATF ble etablert i 1989 etter initiativ fra G7-landene. Norge har deltatt siden 1991. I dag har FATF 33 medlemmer – 31 land samt EU-kommisjonen og Gulf Cooperation Council. Organisasjonen har utarbeidet 40 anbefalinger mot hvitvasking. Disse ble revidert juni 2003. Anbefalingene regnes som den internasjonale standard for tiltak mot hvitvasking. De omhandler blant annet straffebestemmelse mot hvitvasking, inndragningsregler, rapporteringsforpliktelser for finansinstitusjoner mv., identifisering av kunder, internasjonalt samarbeid og ressurs- og kompetansespørsmål.²⁵ Etter terrorangrepene 11. september 2001 vedtok FATF 8 spesielle anbefalinger mot terrorfinansiering.²⁶

I EU-kommisjonen arbeides det for tiden med et tredje hvitvaskingsdirektiv. I arbeidet står oppfølging av FATFs anbefalinger sentralt. Finansdepartementet og Justisdepartementet følger dette arbeidet blant annet ved deltakelse i EU-kommisjonens hvitvaskingskomité. EU-kommisjonen har uttrykt at de tar sikte på å oversende et utkast til direktiv til EU-parlamentet før sommeren 2004. Det kan imidlertid ikke forventes at et tredje hvitvaskingsdirektiv blir endelig vedtatt før tidligst medio 2005. Når EU eventuelt har vedtatt et tredje hvitvaskingsdirektiv, vil direktivet inntas i EØS-avtalen.

På bakgrunn av at FATF har revidert sine alminnelige anbefalinger, at FATF har vedtatt anbefalinger med tiltak mot finansiering av terrorisme og et eventuelt tredje hvitvaskingsdirektiv, vil det være nødvendig å gjennomgå relevant norsk lov-

giving for å sikre at Norge gjennomfører sine internasjonale forpliktelser.

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.

10.2 Hvitvaskingsloven

Ny hvitvaskingslov trådte i kraft 1. januar 2004. Loven gjennomfører EUs annet hvitvaskingsdirektiv²⁷ og enkelte av FATFs anbefalinger mot finansiering av terrorisme. Formålet med loven er å forebygge og bekjempe hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger. De sentrale pliktene etter loven er å identifisere kunder og å rapportere mistenkelige transaksjoner til ØKOKRIM. Loven gjelder for blant annet finansinstitusjoner, eiendomsmeglere, advokater, revisorer, og forhandlere av verdifulle gjenstander.

²⁵ I brev av 18. september 2003 til FATFs president har justisminister Odd Einar Dørum gitt uttrykk for at Norge støtter anbefalingene og vil sette i gang arbeid med implementering så snart som mulig. Se også <http://www.fatf-gafi.org>.

²⁶ De åtte spesielle anbefalingene er omtalt i forarbeidene til hvitvaskingsloven, jf. ot. prp. nr 72 (2002–2003) s. 82–87. Enkelte av dem ble fulgt opp i hvitvaskingsloven eller andre lover.

²⁷ EU-parlamentets og Rådets direktiv 2001/97/EF om endring av rådsdirektiv 91/308/EØF om forebyggende tiltak mot bruk av det finansielle systemet til hvitvasking av penger.

DEL III

TILTAK PÅ SPESIELLE KRIMINALITETSOMRÅDER

Etter hvitvaskingsloven omfattes forhandlere av verdifulle gjenstander ved transaksjoner i kontanter på minst 40 000 kroner.²⁸ Loven gir Finansdepartementet hjemmel til å fastsette i forskrift at transaksjoner i betalingskort skal omfattes. Finansdepartementet har bedt Kredittilsynet vurdere om det bør fastsettes en slik forskrift.

Videre gir loven hjemmel til Finansdepartementet til å fastsette i forskrift at hele eller deler av regelverket skal gjelde for spillvirksomhet, inkassoforetak og regulerte markeder. Det vil bli vurdert om hele eller deler av loven og bestemmelser gitt i medhold av loven bør gjøres gjeldende for spillvirksomhet.

Etter anmodning fra Finansdepartementet har Justisdepartementet vurdert om det er behov for å utarbeide en veiledning til advokatbransjen om hvordan hvitvaskingsregelverket skal forstås og praktiseres. Justisdepartementet har kommet til at det er behov for dette, og har nedsatt en bredt sammensatt arbeidsgruppe som skal utarbeide forslag til veiledning.

10.3 Registreringsplikt for juridiske personer

Et viktig prinsipp i FATFs anbefalinger og det norske hvitvaskingsregelverket er «kjenn-din-kunde-prinsippet» som innebærer at finansinstitusjoner og andre rapporteringspliktige skal identifisere sine kunder.

For fysiske personer kreves etter gjeldende rett blant annet at opplysninger om navn, adresse og personnummer registreres ved etablering av kundeforhold. For juridiske personer kreves blant annet navn, adresse og firmaattest (utskrift fra

Foretaksregisteret, eventuelt Enhetsregisteret). Ikke alle juridiske personer har registreringsplikt (eller -rett). Det gjelder for eksempel utenlandske foretak som ikke driver næringsvirksomhet i Norge, små enkeltpersonforetak utenom varehandelen, foreninger, ideelle organisasjoner, sameier, idrettslag, tippelag mv. Når disse åpner bankkonto, må det skje i navnet til en av deltakerne. Dette er lite tilfredsstillende for banken som etter hvitvaskingsloven skal identifisere den egentlige eier av midlene på kontoen. Det er heller ikke tilfredsstillende for personen som oppføres som kontoinnehaver, fordi vedkommende i utgangspunktet blir gjort skattepliktig for de aktuelle midlene.

FATFs spesielle anbefaling nr. 8 forplikter til vurdering av tiltak for å hindre at «non profit organisations» brukes til terrorfinansiering. I den forbindelse anbefaler FATF blant annet at organisasjonene registreres og at medlemmer og administrativt personell identifiseres.

Finansnæringens hovedorganisasjon (FNH) har fremmet forslag overfor Kredittilsynet om registreringsplikt i offentlig register for alle juridiske personer som betingelse for å opprette forretningsforhold med en finansinstitusjon. Forslaget innebærer en forenklet registrering i Enhetsregisteret med en egen nummerserie som skiller disse fra ordinært registrerte enheter.

Regjeringen vil ta initiativ til vurdering av registreringsplikt for juridiske personer som vil etablere forretningsforhold med en finansinstitusjon.

²⁸ Hvitvaskingsloven § 4 annet ledd nr. 8.

11 Skatte- og avgiftskriminalitet

11.1 Kriminalitetsbildet på skatte- og avgiftsområdet²⁹

Skatter og avgifter utgjør grunnlaget for velferdsstaten. I 2003 utgjorde skatter og avgifter til stat, kommune og fylke nærmere 700 milliarder kroner. Unndragelser av skatter og avgifter, herunder toll, rammer fellesskapet og svekker grunnlaget for velferdsstaten. Samtidig fører det til at de lovlige skatte- og avgiftsyterne må betale en forholdsmessig større andel av fellesskapets utgifter.

Skatte- og avgiftssystemet er i stor grad basert på egenoppgaver fra private og foretak. Den enkelte skattyter og avgiftspliktige skal gi myndighetene nødvendige og fullstendige opplysninger om de økonomiske forholdene som har betydning for fastsettingen av skatter, toll og avgifter. Tillitsbaserte systemer innebærer en risiko for misbruk.

I hovedsak kan en skille mellom to måter for skattytere og avgiftspliktige å feilinformere skatte- og avgiftsmyndighetene på. Den enkelte kan helt unnlate å gi opplysninger, eller han kan gi uriktige eller mangelfulle opplysninger til skatte- og avgiftsmyndighetene.

I en del saker skjules fakta for skatte- og avgiftsmyndighetene ved bruk av falsk identitet, uriktige/falske dokumenter eller uriktig regnskapsføring slik at inntekter er unndratt beskatning eller kostnader er fiktive. Dette skjer ofte ved bruk av medhjelpere. Videre kan ledere av selskap forsømme sine plikter, og dermed bli strafferettslig ansvarlig for *selskaps* ulovlige unnlater – eksempelvis forsømt skattetrekk, forsømt innberetning av arbeidsgiveravgift, forsømt lønnsinnberetning og feilaktig regnskapsføring. Personene bak foretaket kan også bli økonomisk ansvarlig for

dets unnlatte betaling av skattetrekk og arbeidsgiveravgift, dersom foretaket selv ikke har midler.

Naturlig nok foreligger det ikke pålitelig statistikk eller oversikter over den svarte økonomien. Gjennom undersøkelser og forskning på området har det vært gjort en rekke forsøk på å anslå omfanget av svart arbeid (samt annen uregistrert økonomisk virksomhet). De fleste konkluderer med at det dreier seg om flere titalls milliarder kroner i året.

11.2 Tiltak mot økonomisk kriminalitet på skatte- og avgiftsområdet

Det pågår et kontinuerlig og omfattende arbeid mot skatte- og avgiftskriminalitet. I det følgende vil enkelte områder bli fremhevet.

Regjeringen har som siktemål å gjøre større deler av den svarte økonomien hvit. Regjeringen er opptatt av at skatte- og avgiftsmyndighetene effektivt kan oppdage og sanksjonere unndragelser – i de alvorligste tilfellene i samarbeid med politiet. En viktig forutsetning for å nå dette målet er at alle skal ha muligheter for å følge opp sine forpliktelser etter skatte-, toll- og avgiftslovgivningen. Det skal derfor tilstrebes at det enkelt og klart kommer frem hva den enkelte skatte-, toll og avgiftspliktiges forpliktelser består i, og hvordan disse skal etterleves. Arbeidet med å understøtte den frivillige etterlevelsen av skatte-, toll- og avgiftsforpliktelsene vil bli prioritert.

11.2.1 Forenkling

Regjeringen vil fokusere på forenklingstiltak som kan bidra til at den lojale skatte-, toll- og avgiftspliktige kan forholde seg lovlige uten uforholdsmessige store anstrengelser. Kartlegging og analyse av etterlevelseskostnadene for å finne frem til forenklingmuligheter i regelverket, vil bli intensivert.

I denne forbindelse vil det bli tatt initiativ til at prosedyrene knyttet til private arbeidsoppdrag i hjemmet skal gjennomgås med tanke på å gjøre fremgangsmåten enklere. Det skal i denne sammenheng også vurderes om gjeldende beløpsgrenser skal heves, eksempelvis nedre grense for lønnsinnberetningsplikt.

Finansdepartementet har sendt et forslag om bindende forhåndsuttalelser til skattyterne fra ligningskontorene på høring. Det legges opp til at ligningskontorenes myndighet skal gjelde *enkle* skattemessige forhold, for eksempel spørsmål knyttet til bolig- og fritidseiendom, hjemmekontor, ulike typer lønnsytelser, velferdstiltak og fradrag for utgifter i arbeidsforhold, gaver og tilskudd i og utenfor arbeidsforhold, bilbeskatning, reiseutgifter og merkostnader, samt utdanningsutgifter. For næringsdrivende vil ordningen gjelde spørsmål som er knyttet til den løpende drift av virksomheten.

Det skal arbeides aktivt for å iverksette forenklingstiltak som kan lette lojal etterlevelse av skatte- og avgiftsreglene.

11.2.2 Kontroll

For å unngå misbruk antas det å være av avgjørende betydning at den enkelte skatte- og avgiftspliktiges opplevde oppdagelsesrisiko er på et høyt nivå. Høy opplevd oppdagelsesrisiko antas å ha stor preventiv effekt, og vil således kunne hindre nye grupper i å unndra seg sine forpliktelser.

Målrettet kontrollvirksomhet er helt nødvendig for å avdekke skatte-, toll- og avgiftskriminalitet. Skatte- og avgiftsmyndighetene vil fremover legge vesentlig vekt på de alvorlige lovbruddene hvor illojaliteten er størst. Det er viktig at skatte- og avgiftsmyndighetene benytter tilstrekkelige ressurser i kontrollvirksomheten. Skatte-, toll- og avgiftspliktige skal ikke kunne spekulere i at kontrollmyndighetene på grunn av sin ressursituasjon ikke kommer tilbake før om flere år. Av denne grunn er det viktig at etatene er synlige gjennom kontroller og annen aktiv kontakt med de skatte-, toll- og avgiftspliktige. Viktige satsingsområder vil være å informere om kontroller og avsløringer av unndragelser, samt at skatte-, toll- og avgiftsunndragelser fører til reaksjoner. Skatte- og avgiftsmyndighetene vil arbeide for å øke både den faktiske og den opplevde oppdagelsesrisikoen hos utvalgte risikogrupper.

Kontrolletatene skal fremover ha særlig oppmerksomhet på skatte- og avgiftsunndragelser for så vidt gjelder investeringer i finansmarkedet. Dette er et betydningsfullt og utfordrende område med hensyn til etterlevelse og kontroll. Basert på skatte- og avgiftsmyndighetenes kontroll erfaringer er det betydelige beløp som ikke blir oppgitt, og dermed unndratt beskatning. Skatteetaten vil arbeide med prioritering og spesialisering av dette som kontrollområde. Det skal bygges opp

²⁹ I den videre fremstilling benyttes ofte betegnelsen «skatte- og avgiftsmyndighetene». Skatteetaten, toll- og avgiftsetaten og de lokale skatteoppkreverne utgjør «skatte- og avgiftsmyndighetene». Begrepet benyttes selv om det ikke i alle sammenhenger vil omfatte alle etater innenfor skatte- og avgiftsmyndighetene.

spesialiserte kompetansemiljøer i utvalgte fylker. Arbeidet med videreutvikling av oppgaveplikt innenfor dette området med formål å sikre effektiv og korrekt viderebehandling og beskatning vil bli prioritert.

Skatteetaten vil samarbeide med andre land om videreutvikling med hensyn til effektiv oppfølging med utveksling av kontrollopplysninger innenfor dette området.

11.2.3 Informasjonsutveksling

En arbeidsgruppe nedsatt av riksadvokaten har lagt frem en rapport med vurderinger av samarbeidsrutiner mellom skatte- og avgiftsmyndighetene og politi- og påtalemyndigheten som følge av Høyesteretts plenumsdommer av 3. mai 2002 hvor det ble slått fast at en skattyter for samme forhold ikke kan ilegges tilleggsatt og formell straff, jf. punkt 7.1. Rapporten må følges opp og iverksettes i forhold til fordelingen av oppgaver mellom skatte- og avgiftsmyndighetene og politi- og påtalemyndigheten.

Valutaregisteret, som er omtalt i punkt 4.2, vil føre til at opplysninger i forbindelse med overføringer av betalingsmidler mellom Norge og utlandet blir tilgjengelig overfor kontrollmyndighetene på en enklere måte enn i dag. Det er grunn til å tro at en del penger som søkes unndratt offentlighetens lys blir smuglet over landegrensen. Det er Tollvesenets oppgave å foreta kontroller ved inn- og utførsel med tanke på å avdekke smugling av valuta. Tollvesenet bør styrke denne kontrollvirksomheten. Det er viktig at også politiet satser på oppfølging av denne typen saker. Fokus på smugling av valuta er også viktig med tanke på å avdekke finansiering av terrorvirksomhet.

Samarbeidet mellom skatteetaten og toll- og avgiftsetaten og politi- og påtalemyndigheten videreføres og styrkes for å sikre at riktig reaksjon ilegges i det enkelte tilfelle.

11.2.4 Innfordring

Det er av grunnleggende betydning at de som blir tatt for skatte-, toll- og avgiftsunndragelser ikke får beholde det økonomiske utbyttet av unndragelsen. Det er et mål å gjennomføre en effektiv innfordring av skatte-, toll- og avgiftskrav når det er mistanke om økonomisk kriminalitet.

11.2.5 Bransjerettet innsats

Svart omsetning og annen økonomisk kriminalitet er i dag et problem i en rekke bransjer, eksempelvis frisørbransjen, drosjenæringen, lege- og tannlegevirksomhet, serveringsbransjen, ulike typer håndverkere, blomsterforhandlere, fruktforhandlere mv. Typisk for disse bransjene er at de består av mindre foretak hvor det foregår betydelig kontantsalg. Andre kjennetegn kan være uoversiktlige selskapsstrukturer eller at det ofte benyttes utenlandsk arbeidskraft.

Skatte- og avgiftsmyndighetene skal videreutvikle målrettet bransje- og temarettet innsats. Målet er å oppnå effektiv utnyttelse av kontrollstatens virkemidler slik at det oppnås positiv effekt på etterlevelsen. Målrettet innsats innenfor utvalgte bransjer, kombinert med regelverksutvikling og samarbeid med den seriøse delen av disse bransjene har vist gode resultater i kampen mot skatte-, toll- og avgiftskriminalitet. Etatene vil derfor arbeide videre med denne metodiske tilnærming, noe som bl.a. setter store krav til prioritering, kompetanse og spesialisering. Det er også viktig med adekvate reaksjonsmidler og en klar holdning fra myndig-

hetenes side som viser at skatte-, toll- og avgiftskriminalitet ikke aksepteres. Det bør være en klar forutsetning for å få anledning til å drive næringsvirksomhet i Norge at regelverket på skatte-, toll- og avgiftssektoren overholdes. Her er hensynet til næringslivet selv – i form av risiko for uønsket konkurransevridning – et viktig aspekt. Ved grove eller gjentatte overtredelser bør det i større grad enn i dag kunne vurderes om lovbrøteren skal nektes adgang til å drive virksomhet.

Når det gjelder bransjer som driver med innførsel av blomster, frukt og grønt, er varierende tollsatser, restriksjoner og kvoter momenter som medfører risiko for at noen faller for fristelsen til å begå lovbrudd. På bakgrunn av tidligere erfaringer vil disse bransjene nå bli gjenstand for økt kontroll.

Tollvesenet skal satse på kontroller innen eksportområdet for å avdekke fiktiv utførsel, refusjon av merverdiavgift og svart omsetning. Blant annet med tanke på Norges omdømme som eksportnasjon, bør dette kontrollområdet bli prioritert. Det samme hensynet har vært fremtredende i forbindelse med Tollvesenets kontroll med eksport av fisk. Etaten har siden høsten 2000 gjennomført en aksjon i fiskeribransjen med vekt på kontroll av opprinnelseserklæringer, som er avgitt i forbindelse med eksport. Kontroll med eksport av fisk med tanke på å avdekke alle typer feildeklarerings vil fortsette.

I tillegg 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 opp til flere hundre tusen

kroner mellom næringsdrivende. En eventuell innføring av denne typen regler vil kreve en minstepensjon, eksempelvis at reglene skal gjelde for transaksjoner over 5 – 10 000 kroner.

11.2.6 Særlig om bygg- og anleggsbransjen

Bygg- og anleggsbransjen er et område som fremover vil bli gjenstand for skatte- og avgiftsmyndighetenes oppmerksomhet. I denne bransjen vet man nokså sikkert at omfanget av så vel skatte- og avgiftskriminalitet som annen økonomisk kriminalitet har økt de siste årene, se blant annet rapporten «Seriositet i byggenæringen» som Byggenæringens Landsforening utarbeidet i 2003. Problemet består særlig i at det eksisterer mange useriøse entreprenører som på ulike måter unndrar seg betaling av pliktige skatter og avgifter. Eksempelvis kan enkelte foretak holde det meste av sin omsetning hemmelig for myndighetene. Andre unnlater å innberette lønn for ansatte, og konstruerer utgiftsposter i regnskapene som i realiteten er betalt de ansatte skattefritt. På denne måten vil også i en del tilfeller merverdiavgift, som ikke er betalt, urettmessig, utbetales skattyter. Problemene forsterkes ytterligere ved at det er mange utenlandske aktører i bransjen, både personer og foretak. Kontrollen av disse er særlig vanskelig. Ved utvidelsen av EU fra 1. mai 2004 må det forventes at problemene kan bli ytterligere forsterket.

Rapporten «Seriositet i byggenæringen» inneholder flere forslag som det kan være aktuelt å følge opp. Det gjelder blant annet forslaget om etablering av felles bransjenormer og -regler med sikte på skjerpede kontraktsbestemmelser og kontrollrutiner for å motvirke konkurransevridning og hindre bruk av svart arbeidskraft.

Mange land har hatt lignende problemer med svart arbeid i denne bransjen. Noen av disse, blant andre Nederland fra 1982 og Storbritannia, Irland og Tyskland fra 2002, har innført regler om plikt for hovedentreprenør til å stille sikkerhet for underentreprenørens ansvar for skatter og avgifter, alternativt solidarisk betalingsplikt for hovedentreprenør. Sverige vurderer innføring av slike regler.³⁰

Reglene i disse landene har visse ulikheter. Man kan grovt skille mellom et obligatorisk og et frivillig system.

Det obligatoriske systemet innebærer at hovedentreprenør ved hver utbetaling til underentreprenør skal avsette en viss prosent av det fakturerte beløpet eksklusiv moms. Det kan gjøres fradrag for materialkostnader. Avsetningen, som skal betales inn på en sperret skattekonto, skal dekke skatt og avgift som påløper lønnskostnadene til underentreprenør. Det obligatoriske systemet er det mest effektive for å sikre det offentlige krav. En svakhet ved det er at underentreprenørens likviditet svekkes vesentlig. Materialkostnader kan imidlertid unntas, og da vil likviditetssvekkelsen være mindre.

Det frivillige systemet (innført i Nederland fra 1982) pålegger ikke hovedentreprenøren å foreta slik skatteavsetning som under det obligatoriske systemet. I stedet blir han medansvarlig for samtlige underentreprenørers betalingsplikt for skatter og avgifter. Det gjelder også for underentreprenørens underentreprenører. Og underentreprenøren er igjen ansvarlig for sine underentreprenører. Dette omtales som såkalt *kjedeansvar*. Myndighetene kan alltid gå på den over i kjeden. En korresponderende personlig betalingsplikt påligger også enkelte

i ledelsen av det betalingspliktige foretaket. Den betalingspliktige kan beskytte seg mot ansvar ved å kreve at underentreprenøren setter penger inn på sperret konto.

Det skal vurderes om det bør innføres et ansvar for hovedentreprenøren for å betale skatter og avgifter i hele entreprisen.

11.2.7 Organisatorisk tilrettelegging

Kontrollressursene skal utnyttes optimalt. Felles kontrollplaner for skatteetaten og toll- og avgiftsetaten skal utvikles. Det er også vesentlig at skatteetaten og toll- og avgiftsetaten samarbeider seg i mellom om kontrollplaner, herunder felles kontrollprosjekter.

Skatteetaten har arbeidet aktivt med arbeidsorganisering som et virkemiddel for å sikre målrettet og effektiv kontrollinnsats – og ikke minst for å sikre raskest mulig kompetanseoppbygging. Det er et mål med større grad av spesialisering for å få slagkraftige enheter, og det er viktig å få til et godt samarbeid med politi- og påtalemyndighet. Det er etablert en egen enhet som skal arbeide med svart økonomi og økonomisk kriminalitet i Oslo-området. Skatteetaten vil prøve ut forskjellige modeller for organisering av arbeidet for å bli slagkraftige og effektive med hensyn til avdekking av illojale skatte- og avgiftspliktige, og oppfølging av disse. Et viktig tiltak her vil være prosjekterrelaterte bransjekontroller.

Det er et mål å opprette flere spesialiserte enheter eller lignende rundt i landet.

Dagens organisering av skatteetaten virker begrensende bl.a. i forhold til videreutvikling av fagkompetanse og etablering av spesialfunksjoner. Større

miljøer gjør det enklere å sette av ressurser til prioriterte oppgaver og til å effektivisere samhandlingen for eksempel med politiet. Det er blant annet på denne bakgrunn igangsatt et prosjekt for (R)e(O)rganisering av (S)katteetaten – ROS.

11.2.8 IKT-utvikling

Bruk av IT for lagring av data, sporing av transaksjoner og bevissikring er et viktig område å videreutvikle. Mulighetene for å analysere data er også langt større enn ved tradisjonell håndtering av informasjon på papir. I Skattedirektoratet er det bygget opp en enhet som bistår ytre etat i denne sammenheng, og det vurderes å bygge opp regionale enheter eller lignende med spisskompetanse innenfor dette området. Det arbeides særskilt gjennom nordisk samarbeid for å utvikle metoder for å avdekke skatte- og avgiftsunndragelser samt å dele erfaringer med hensyn til avdekkingsmetoder. En fremtidig utvikling mot en større grad av elektroniske regnskapsbilag, vil ytterligere aksentuere behovet for utvikling på dette området.

Dette gjelder også for tollvesenets kontrollvirksomhet. Toll- og avgiftsvesenets elektroniske fortollingssystem (TVINN) er utviklet på 80-tallet, med denne tids tenkning. TVINN er ikke tilrettelagt for dagens krav til effektivisering og større behov for kontroll. For å ivareta fremtidige behov, vil det være nødvendig med en rekke forbedrings tiltak. Det er vesentlig at dette arbeidet prioriteres.

Det skal arbeides med videreutvikling av tollvesenets elektroniske fortollingssystem.

11.2.9 Analyse

Tollvesenet vil fremover styrke satsingen på analysevirksomhet blant annet med tanke på å avdekke økonomisk kriminalitet. Utvelgelse av kontrollobjekter må være mest mulig målrettet. Analyse av informasjon som tilflyter etaten gjennom ekspedisjon, tilgjengelige registre og underretning vil være viktig med tanke på risikovurdering innenfor tollvesenets kontrollområder.

Tollvesenet vil fortsette å utvikle analysevirksomheten for å kunne målrette kontrollvirksomheten gjennom ytterligere satsing på underretningstjenesten og økt samarbeid med myndigheter og private aktører som kan bidra med kompetanse og relevant informasjon. Analyseutviklingen vil ikke bare bestå i å identifisere risiko, men også å utvikle analysemetoder og systemer for håndtering av risiko.

30 Se rapport 2002: 6 fra Riksskatteverket i Sverige.

12 Økonomisk kriminalitet i fiskeri- og havbruksnæringen

Fiskerinæringen er av stor nasjonaløkonomisk betydning. Det er av vesentlig betydning at det utøves en bærekraftig ressursforvaltning og sikres like konkurransevilkår både nasjonalt og internasjonalt. Næringen baserer sin virksomhet på fiskebestander som Norge forvalter sammen med andre nasjoner. For å sikre like konkurransevilkår i et internasjonalt marked, er det viktig at det arbeides internasjonalt for å hindre at andre aktører begår økonomisk kriminalitet med utgangspunkt i felles fiskebestander med Norge.

Med bakgrunn i straffesaker, kontrolletatens materiale og opplysninger fra næringen selv har myndighetene og fiskerinæringens organisasjoner forsøkt å kartlegge omfanget av økonomisk kriminalitet. Tilfeller av svarte landinger, svart omsetning, feilføring av fangstlogbok og landings- eller sluttседler, utkast, ulovlig bifangst og feil på opprinnelsesbevis i forbindelse med eksport har blitt avdekket.

I oktober 2002 utgav Norges Fiskarlag og FHL industri og eksport en forprosjektrapport fra et felles etikkprosjekt; «Ikke bare fisk». Rapporten skulle danne grunnlaget for gode og konkrete tiltak for å motvirke uregelmessigheter og derved også bedre næringens generelle omdømme. Videre ble det i januar 2003 inngått en «Avtale om tiltak mot ulovligheter i fiskerinæringen mellom LO industri, Norsk Sjømannsforbund, Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening, Norske Sjømatbedrifters Landsforening, Norges Fiskarlag, Norges Kystfiskarlag og Fiskeridirektoratet, Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet. Målet med avtalen er blant annet å motvirke ulovligheter, bidra til økt forståelse samt nødvendig forenkling og utvikling av regelverket. For å oppfylle formålet utarbeider og gjennomfører partene

ulike tiltak og prosjekter innenfor avtalens rammer. Rapporten og avtalen er gode utgangspunkter for et fortsatt samarbeid mellom myndighetene og fiskerinæringen når det gjelder tiltak som kan motvirke økonomisk kriminalitet.

Fiskeriministeren nedsatte i mars 2004 en hurtigarbeidende kommisjon som skulle bidra til å styrke regjeringens arbeid mot ulovlig utkast av fisk på havet. Kommisjonen fremla 28. april 2004 sin rapport hvor det fremmes forslag til tiltak, blant annet økte midler til kontroll, endring i organiseringen av kontrolloppgavene, samt utvidede regulerings-tiltak for fisket i Nordsjøen. Regjeringen har startet arbeidet med en plan for oppfølging av nødvendige tiltak. Regjeringen vil for øvrig satse på følgende:

Samarbeid og informasjonsutveksling mellom kontrolletatene, og mellom kontrolletatene og politiet. Regelverksutvikling skal vurderes for å sikre et best mulig samarbeid mellom etatene.

Effektiv kontroll og felles utnyttelse av eksisterende kontrollkompetanse i de ulike kontrollorgan (fiskeri-, skatte- og tollmyndigheter mv.). Dette skal sikre at det totale omfanget av ulovlighetene i den enkelte sak effektivt blir avdekket.

Samarbeid med kontrolletater som arbeider med økonomisk kriminalitet i land som Norge har felles fiskebestander med. Utvikling på dette området er grunnleggende i arbeidet mot fiskerikriminalitet som følge av næringens struktur med forvaltning av fiskebestander på tvers av landegrensene og utstrakt internasjonal handel med fisk.



13 Korrupsjon

De fleste korrupsjonssaker i Norge de siste ti år gjelder privat sektor.

I andre europeiske land er situasjonen en annen, idet de fleste sakene har tilknytning til offentlig sektor. Det kan ikke utelukkes at det forekommer korrupsjon i offentlig sektor i Norge i større grad enn det man har registrert til nå. Internasjonalt antas risikoen i offentlig sektor særlig å være knyttet til forsvaret, sykehusene, offentlige innkjøp, behandling av byggetillatelse og ulike ytelser hvor saksbehandlingen i stor grad er skjønnsbasert.

Trusselen må forventes å øke i årene fremover. Utviklingstrekk som økt internasjonalisering, økt konkurranse i korrupsjonsutsatte offentlige sektorer, mindre lojalitet til arbeidsgiver blant nye grupper arbeidstakere i offentlig sektor og økt press fra organiserte kriminelle grupper mot offentlig sektor tilsier en slik utvikling.³¹

For ansatte i offentlige virksomheter kan det oppleves som problematisk å skulle rapportere om mistanker om korrupsjon, eller andre kritikkverdige eller straffbare forhold i egen organisasjon. En mulig årsak kan være at det ikke er fastsatt klare retningslinjer for når det skal rapporteres, og heller ikke er etablert prosedyrer for behandling av slike opplysninger internt. Videre kan ansatte i noen tilfelle oppleve en konfliktsituasjon i forhold til sin taushetsplikt dersom de velger å gi opplysninger til politiet.

ØKOKRIM har siden 1994 hatt et eget spesialisert team, som etterforsker, avgjør påtalespørsmålet og fører korrupsjonssaker for retten. I tillegg har teamet drevet utstrakt forebyggende arbeid. ØKOKRIM driver også kriminaletterretning på dette området og yter bistand til andre politienheter i

Norge og i utlandet. Enheten har hatt en rekke omfattende og kompliserte saker under etterforskning. Noen av sakene har endt med henleggelse, mens andre har resultert i strenge fengselsdommer og høye erstatnings- og inndragningsbeløp. Finansiell etterforskning er regelmessig av avgjørende betydning for å bevise at korrupsjon har funnet sted.

Norge har ratifisert både Europarådets straffrettslige konvensjon 4. november 1998 mot korrupsjon og OECDs konvensjon 21. november 1997 om bekjempelse av bestikkelser av utenlandske offentlige tjenestemenn. Til begge disse konvensjonene er det knyttet evalueringsmekanismer. Oppfølgingen av Europarådskonvensjonen tilligger GRECO (Group of States against Corruption), mens OECD-konvensjonen følges opp av Working Group on Bribery in International Business Transactions. Oppfølgingen innebærer at det utarbeides rapporter om konvensjonspartene. Rapportene munner ut i anbefalinger til det enkelte land. Norge er nylig evaluert av og har mottatt anbefalinger fra OECD.³² Norge ble evaluert av GRECO i 2002 og er nå under evaluering for annen gang.³³

Ved lovendring 12. mars 2004 fikk Riksrevisjonen adgang til på eget initiativ å underrette politiet dersom det i forbindelse med revisjonen kommer frem forhold som gir grunn til mistanke om en straffbar handling. Riksrevisjonen kan også samarbeide med andre offentlige kontrollmyndigheter dersom det er aktuelt. Underretning kan gis selv om revisjonen ikke er avsluttet og uten at forholdet er meddelt revidert virksomhet eller overordnet departement. Norge har, i og med denne endringen, fulgt opp en av anbefalingene som ble gitt av GRECO etter at Norge ble evaluert på tiltakene mot korrupsjon i 2002. Endringen vil kunne

øke oppdagelsesrisikoen for korrupsjon, men også annen økonomisk kriminalitet i offentlig virksomhet.

Regjeringen vil i tråd med sine forpliktelser som konvensjonspart, aktivt og lojalt følge opp de anbefalinger som gis av OECD og GRECO.

Regjeringen vil vurdere 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 viderefremmes til politiet.

Regjeringen vil innen 1. juli 2005 anbefale Stortinget å samtykke til at Norge ratifiserer FN-konvensjonen mot korrupsjon.

13.1 Karantenebestemmelser for statsansatte

Arbeids- og administrasjonsdepartementet vurderer om det bør innføres karantenereregler for statsansatte som går over i privat virksomhet.³⁴

Det kan oppstå problemer hvis tidligere statsansatte bruker opplysninger og kunnskap de har ervervet i sine stillinger når de går over til privat næringsvirksomhet eller interessepolitisk virksomhet. Når ny arbeidsgiver er leverandør til staten, eller driver lobbyvirksomhet mot politikere eller embetsverket, er det en risiko for at den nye arbeids- eller oppdragsgiver får tilgang til sensitiv eller strategisk informasjon. Ved bruk av slik informasjon vil staten lett kunne bli skadelidende.

Faren øker for at det blir tatt avgjørelser som ikke er i statens interesse. Dette antas å kunne være et problem på områder med store offentlige innkjøp, for eksempel forsvaret og helsesektoren.

Overganger fra offentlig til privat eller interessepolitisk virksomhet kan også skape tvil om saksbehandlingen ved tidligere innkjøp har foregått på riktig måte. Hvis den tidligere statsansatte har opptrådt som motpart til tidligere kolleger, kan det dessuten reises spørsmål om de personlige relasjoner har hatt betydning for avgjørelsen i saken. Slike forhold er egnet til å svekke tilliten til forvaltningen.

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.

31 Se KRIPPOS' trusselvurdering 1999 og PODs trusselvurdering 2003.

32 Se www.oecd.org/daf/nocorruption/convention.

33 Se www.greco.coe.int.

34 Se St.meld.nr. 11 (2000–2001).

14 Tiltak mot misbruk av offentlige støtteordninger

Hvert år overføres meget store beløp fra statlige og kommunale organer til ulike samfunnsnyttige formål, for eksempel kulturtiltak, humanitære og religiøse organisasjoner, næringsformål, forskning og erstatningsordninger. Ofte etablerer ordningene seg, og overføringene blir gjerne årvisse. Utbetalingene skjer 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. Bare det siste året har ØKOKRIM hatt flere store saker som gjelder misbruk av slike støtteordninger. Det er grunn til å tro at mørketallet er stort, særlig fordi det er store beløp som overføres, og oppdagelsesrisikoen må antas å være liten. Erfaringer fra EU og andre nordiske land viser det samme. Med den forsterkede oppmerksomhet som er rettet mot denne kriminalitetsformen den senere tiden, taler mye for at antall saker vil øke i fremtiden.

Når det gjelder trygdemisbruk, ser man en tendens til mer kompliserte og bedre organiserte misbrukssaker. Erfaringer viser at bedrageriene foregår i samarbeid mellom lege og pasient, og mellom lege, pasient og arbeidsgiver. Trygdebedragerier organiseres gjennom svart arbeid og/eller næringsvirksomhet kombinert med sykepenger, rehabiliteringspenger og uførepensjon. Det forekommer at bedrifter synes å basere driften på at en stor andel av arbeidstakerne gis falsk sykemelding for deretter å arbeide svart i samme bedrift. På denne måten får bedriften både arbeidskraft og refusjon for eventuell lønn under sykemeldingen. Det finnes eksempler på at halvparten av arbeidstakerne i en bedrift har vært sykemeldt samtidig. Slike bedrifter opphører ofte etter kort tid slik at det blir vanskelig å kontrollere dem.

I forhold til organisert trygdemisbruk er det etablert misbruksteam både sentralt og regionalt i trygdeetaten, noe som har gitt resultater i form av flere anmeldelser for trygdebedrageri. Organisert trygdebedrageri øker behovet for skjerpet kontroll og bedre kommunikasjonsmuligheter etatene imellom, herunder bedre samkjørte registre. Det er viktig at registrene er samordnet også når det gjelder innholdet.

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.



15 Konkurskriminalitet

Det ble registrert 5 072 konkurser i 2003. Antall konkurser økte med 14 prosent fra 2002. Vi må tilbake til begynnelsen av 90-tallet for å finne tilsvarende tall. Det er flest konkurser innenfor varehandel, eiendomsdrift, forretningsmessig tjenesteyting og utleievirksomhet, bygg- og anleggsvirksomhet, samt hotell- og restaurantvirksomhet.

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 økonomisk kriminalitet. Undersøkelser har vist at bostyrer avdekker mulige straffbare forhold i mellom halvparten og 2/3 av de åpne konkurser. En del av lovbruddene kan være utslag av at forretninger har vært holdt gående altfor lenge, men i mange tilfeller dreier det seg om profittmotiverte lovbrudd. Ved konkursbobehandlingen blir det avdekket ulike former for økonomisk kriminalitet. I tillegg til overtredelser av straffeloven kapittel 27 om forbrytelser i gjeldsforhold, avdekkes det ofte annen type kriminalitet som f.eks. overtredelse av skatte- og avgiftslovgivingen, brudd på regnskapslovgivingen, underslag og hvitvasking.

15.1 Garantiordninger

I boer der det ikke er midler, er det mulig å søke om garanti for fortsatt bobehandling dersom det er mistanke om økonomisk kriminalitet. Justisdepartementet har en særskilt garantiordning for oppfølging av konkursboer. Garantiordningen forutsetter at fortsatt bobehandling antas å kunne tilføre boet aktiva, og at bobehandlingen som er gjennomført har avdekket mistanke om straffbare

forhold. For 2003 hadde Justisdepartementet fullmakt til å pådra seg forpliktelser med inntil kr 9 mill kr. I 2003 ble det gitt tilsagn i til sammen 148 bo. Tilsagnsrammen er den samme for 2004 som i 2003.

Finansdepartementet har også en tilsagnsordning for utgifter til behandling av konkursbo. Formålet er først og fremst å sikre og følge opp toll- og avgiftskrav, men tilsagn kan også gis ved mistanke om økonomisk kriminalitet. Ansvar for å treffe avgjørelser om tilsagn om midler fra Finansdepartementet er delegert til Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet. Når det gjelder skattekrav, kan skatteoppkreveren på nærmere vilkår gi tilsagn om dekning av utgifter til videre bobehandling når det er sannsynlig at konkursboet kan bli tilført aktiva. Det faktum at de fleste konkursbo har svært begrensede midler til rådighet for bobehandlingen innebærer en betydelig risiko for at behandlingen av boet innstilles før det er avdekket mistanke om kriminelle forhold. Det er derfor en hovedutfordring å sikre at konkursboene har tilstrekkelig med midler til å gjennomføre bobehandlingen uten å måtte innstilles på et tidlig tidspunkt på grunn av manglende midler. En styrket bobehandling vil øke mulighetene for å avdekke økonomisk kriminalitet.

15.2 Bruk av elektronisk kommunikasjon i bobehandlingen

Konkursrådet har foreslått at opplysninger på alle stadier i bobehandlingen skal gjøres kjent via Konkursregisterets internetsider. Dette vil helt eller delvis erstatte utsendelser pr. brev og kunngjøringer i aviser og i Norsk Lysingsblad. Det foreslås bl.a. at boinnberetningen og sluttregn-

skap m.v. skal formidles via Internett fremfor at dette sendes til hver enkelt fordringshaver. Formålet med endringsforslagene er at de begrensede midlene til bobehandling utnyttes på en mest mulig effektiv måte. En rasjonalisering av disse rutinene vil friggi tid og økonomiske ressurser som kan brukes til søking etter boets eiendeler og avdekking av økonomisk kriminalitet. Konkursrådet har utarbeidet et notat som har vært på høring. Justisdepartementet vil vurdere spørsmålene nærmere på bakgrunn av høringen, og tar sikte på å fremme en proposisjon om elektronisk kommunikasjon i bobehandlingen i løpet av 2004.

15.3 Prøveprosjekt etter konkursloven § 122a

Prosjektet tar sikte på å legge til rette for økt samarbeid mellom bobestyrer og politi etter bestemmelsen i konkursloven § 122 a. Justisdepartementet stiller til disposisjon midler for politidistriktene til dekning av utgifter til arbeid utført for politiet på etterforskningsstadiet av bostyrer og/eller borevisor, ut over den ordinære bobehandling. Det er bevilget 1 mill kr til prosjektet. Prosjektet har pågått siden 2002 og videreføres foreløpig ut 2004. ØKOKRIM har ansvar for oppfølgingen av prosjektet.

15.4 Konkurskarantene

Det er etter gjeldende praksis enkelt å omgå reglene om konkurskarantene. Ett problem er at bobestyrer ofte ikke har midler til å føre konkurskarantenesaken for retten. Dette har som resultat at det bare blir ilagt konkurskarantene i saker der det er penger i boet eller der konkursdebitor ikke

protesterer. Et annet problem er at konkursdebitor ofte har stiftet et selskap rett forut for konkurser, og fortsetter i dette etter at han er ilagt konkurskarantene. Selv om det skal mer til, er det etter gjeldende rett adgang til å frata skyldneren verv som han eller hun allerede har. Det er sjelden dette skjer i praksis. Et naturlig siktemål bør være å etablere et regelverk som i størst mulig grad skiller mellom de «ærlige» og «uærlige» konkursene.

Regjeringen vil revidere reglene om konkurskarantene. Både de materielle vilkårene for karantene og prosessuelle regler vil bli vurdert.

16 Verdipapirhandelkriminalitet

Verdipapirhandelen i Norge er i vekst. På Oslo Børs omsettes daglig for ca. 2 milliarder kroner fordelt på over 8 000 transaksjoner. Siden 1983 har tendensen vært vekst i omsetningen, og børsmarkedet har i perioden utviklet seg til en viktig faktor i norsk økonomi.

Et velfungerende verdipapirmarked er en forutsetning for god kapitaltilførsel til næringslivet. Forutsetningen for et velfungerende verdipapirmarked er tillit til at sentrale spilleregler blir fulgt, og at ikke ulovlig innsiddehandel, kursmanipulering og andre lovbrudd finner sted. Fra flere aktører er det reist spørsmål om lovligheten på dette området.

Det er bakgrunnen for en rekke ulike tiltak de siste årene for å motvirke og avdekke ulovligheter i verdipapirmarkedet. For så vidt gjelder det noterte markedet, har det funnet sted en utbygging og effektivisering av markedsovervåkingsfunksjon ved Oslo Børs. Børsen har ansvar for innledende undersøkelser og oversendelser til Kredittilsynet av mulige lovbrudd. Ved Kredittilsynet har det funnet sted en styrking av seksjon for Markedsadferd, som etter videre undersøkelser tar stilling til om saker skal politianmeldes. Ved ØKOKRIM er det etablert et eget team med særlig ansvar for å straffefølge lovbrudd knyttet til handel med finansielle instrumenter. Lovreglene har på flere sentrale punkter blitt skjerpet og effektivisert, blant annet ved endringen av verdipapirhandelens innsiddehandelforbud som trådte i kraft juli 2001.

Verdipapirmarkedet utvikler seg raskt og forholdene endres hyppig. Det er derfor særlig viktig på dette området at lovbrudd avdekkes og sanksjoneres så raskt som mulig. Dette forutsetter at kon-

trollressursene samlet sett fungerer mest mulig effektivt. Dette stiller krav til lovverk, prosedyrer og rutiner som gjelder forholdet mellom Oslo Børs, Kredittilsynet og politiet. Selv om de enkelte ledd i denne kontrollkjeden er styrket, har det ikke vært foretatt noen samlet gjennomgang av kontrollressursene og arbeidsfordeling mellom etatene i forhold til dagens behov for kontroll av verdipapirhandelen.

Det skal gjennomføres en vurdering av samarbeidet mellom ØKOKRIM, Kredittilsynet og Oslo Børs når det gjelder arbeidet mot verdipapirkriminalitet. I den anledning skal det også ses hen til reguleringen av tilsvarende forhold i andre land.

Forvalterregistrering i et verdipapirregister innebærer at investors beholdning av finansielle instrumenter er registrert på en konto i en forvalters navn. Etter norsk rett er det forbudt for norske aksjeeiere å benytte forvalterregistrering. Dette innebærer at investor må fremstå med eget navn i registeret. Utenlandske aksjeeiere kan imidlertid benytte seg av forvalterregistrering. Regjeringen oppnevnte et utvalg 2. april 2004 som fikk i mandat å vurdere om det bør åpnes for forvalterregistrering av aksjer for norske investorer. Utvalget er bredt sammensatt, og skal avgi en innstilling innen 2. mai 2005. Utvalget skal gjøre rede for fordeler og ulemper knyttet til forvalterregistrering i forhold til direkte registrering. Det skal i den anledning særlig vurderes i hvilken grad eventuell forvalterregistrering for norske investorer vil påvirke adgangen til å føre et effektivt tilsyn med verdipapirmarkedet, effektiv kontroll av hvitvaskings- og terrorfinansieringsregelverket og hvordan hensynet til en effektiv skattekontroll kan ivaretas. Hensynet til åpenhet om eierforholdene i

næringslivet er også et viktig hensyn som skal drøftes.

Regjeringen vil vurdere forslagene som fremmes i forvalterregistreringsutvalgets innstilling, og vil i den forbindelse vurdere om eventuelle fordeler knyttet til forvalterregistrering oppveies av ulemper for kontrollmyndigheter mv.

Mangelfull og villedende finansiell informasjon har vært et sentralt trekk ved den senere tids finansskandaler. Erfaringen har også vist at etablerte kontrollmekanismer ikke har vært tilstrekkelige til å avverge eller begrense skadevirkninger. Dette, kombinert med en tildels slett forretningsmoral, har bidratt til å gjøre finansskandalene mulig. I Kredittmeldinga 2001 (St.meld. nr. 8 for 2002-2003) kapittel 3 omtalte regjeringen lærdom av finansskandalene i USA (Enron, WorldCom m.fl.) og oppfølging i Norge. Meldingen omtaler utfordringer og tiltak på områdene regnskapsregler, revisjon – selvstendighet og objektivitet, kontroll og håndheving av regnskapsregler, finansanalyser samt kontrollmekanismer knyttet til foretakene selv (foretaksstyring/«corporate governance»). I EU arbeides det med EØS-relevante tiltak på alle disse områdene. Departementet legger i meldingen vekt på at det er naturlig at Norge følger denne utviklingen.³⁵ Norge deltar aktivt innenfor rammen av EØS-avtalen i utformingen av EUs regelverk på finansmarkedsområdet. Det er innført en ny måte å vedta rettsakter på innen EU, som i større grad innebærer at lovgivningskompetanse delegeres til særskilte fagkomiteer innen områdene bank, forsikring, verdipapirhandel, regnskap og revisjon. Norge deltar som observatør i alle disse komiteene. Når EU har vedtatt et direktiv, inntas direktivet i EØS-avtalen. Norge

søker gjennomgående å sørge for norsk gjennomføring på linje med gjennomføringen innen EU. Blant viktige tiltak for å følge opp EØS-reglene på dette området nevnes bl.a.:

Regnskap: Regnskapslovutvalget avga sin endelige utredning – NOU 2003:23 Evaluering av regnskapsloven – 15. august 2003. Utredningen har vært på høring med frist 5. desember 2003. Finansdepartementet legger opp til å fremme lovforslag i juni som gjelder gjennomføringen av EØS-regler som svarer til forordning (EF) nr. 1606/2002 om anvendelse av internasjonale regnskapsstandarder (IFRS-forordningen), etablering av en håndhevingsordning for kontroll med børsnoterte foretaks finansielle rapportering, regnskapsføring av aksjebasert betaling (opsjonsordninger mv.) og enkelte andre forhold. Det legges opp til å fremme lovforslag som dekker andre forslag i utredningen i løpet av året. Dette er også nærmere omtalt under pkt. 9.2.

Revisjon: EU-kommisjonen fremla 16. mars 2004 et nytt og modernisert åttende selskapsrettsdirektiv om lovbestemt revisjon som skjerper kravene til revisor blant annet når det gjelder utdanning, uavhengighet og etikk samt kvalitetssikring av revisors arbeid. Finansdepartementet har fortløpende fulgt arbeidet med direktivet, hovedsakelig gjennom deltakelse i EU-komiteen om revisjon. Finansdepartementet vil vurdere endringer i revisorloven og

³⁵ Se innstilling til Kredittmeldinga 2001 fra flertallet i Finanskomiteen (Innst.S. nr. 88 for 2002-2003 kapittel 3).

fremme eventuelle lovforslag når det nye direktivet er vedtatt. Det vises til nærmere omtale av revisorlovgivningen under pkt. 9.2.

Markedsmisbruk: Finansdepartementet sendte 3. mars 2004 på høring et forslag utarbeidet av Kredittilsynet til gjennomføring av direktiv 2003/6/EF om innsidehandel og markedsmanipulasjon (markedsmisbruksdirektivet). Hovedformålet med direktivet er å sikre integriteten til verdipapirmarkedene i EØS-området, herunder sørge for investorenes tillit til disse markedene. Direktivets mest sentrale bestemmelser omhandler innsidehandel og markedsmanipulasjon. For begge tilfeller inneholder direktivet en definisjon og et tilhørende handels- og tilskyndelsesforbud. Reguleringen av markedsmanipulasjon er ny i EU-rettslig sammenheng. Direktivet skjerper videre kravene til børsnoterte utstederselskapers offentliggjøring og håndtering av innsideopplysninger, også i forhold til gjeldende norsk lovgivning. I tillegg inneholder direktivet regler om analyser og investeringsanbefalinger, innsidelister, rapporteringsplikt for meglerforetak mv. ved mistenkelige transaksjoner (for eksempel ved mistanke om innsidehandel) og primærinnsideres meldeplikt om eget aksjeervert. Dessuten inneholder direktivet til dels omfattende krav til tilsynsmyndighetenes kompetanse og sanksjonsmuligheter, herunder krav til bruk av administrative sanksjoner. Finansdepartementet legger opp til å fremme en proposisjon med sikte på gjennomføring av markedsmisbruksdirektivet i løpet av sommeren/høsten.

Prospektdirektivet: Direktiv 2003/71/EF ble offentliggjort 31. desember 2003 med frist for gjennomføring 1. juli 2005. Direktivet oppstiller

bestemmelser om offentliggjøring av prospekt ved offentlige tilbud av omsettelige verdipapirer, samt ved opptak til omsetning på regulert marked (det vil i Norge si børs eller autorisert markedsplass). Direktivet erstatter to tidligere direktiver som er gjennomført i verdipapirhandelloven og børsloven med forskrifter. Dokumentene som skal utarbeides i henhold til direktivet, inngår i grunnlaget som potensielle investorer baserer sin investeringsbeslutning på. Direktivet omfatter blant annet hvilke tilbud som skal omfattes av plikten til å utarbeide prospekt, hvilken informasjon som skal gis i prospektene, og spørsmål knyttet til kontrollen av prospektene. Direktivet og norske regler i medhold av dette vil innebære at utstedere og eventuelle andre tilbydere som ønsker å opptre lovlig må gi en rekke opplysninger av betydning for investorenes beslutning, og at det blir dokumentert hvilke opplysninger som er gitt. Kredittilsynet har etter initiativ fra Finansdepartementet nedsatt en bredt sammensatt arbeidsgruppe som har vurdert behovet for og foreslått endringer i norsk rett som følge av direktivet og utfyllende bestemmelser gitt i medhold av dette. Gruppens forslag vil bli sendt på høring og departementet vil utarbeide forslag til regelverksendringer som følge av forslaget og høringsinstansenes merknader til dette.

Børsnoterte selskapers informasjonsplikt (direktiv om løpende rapportering): Et direktiv om hvilke opplysninger utstederne og eierne av børsnoterte verdipapirer må gi til markedet, ble nylig vedtatt. Formålet med direktivet er først og fremst å bedre investorenes trygghet, forbedre de europeiske kapitalmarkedenes effektivitet, legge til rette for økt åpenhet og integritet og ved dette tiltrekke investorer til det euro-

peiske verdipapirmarkedet. For å nå dette målet er det blant annet lagt opp til en styrking av minstekravene for hvilke regnskapsopplysninger utstederne skal gi til markedet i løpet av regnskapsåret. Det er også foreslått visse minstekrav til offentliggjøring av materielle endringer i eierforholdene i utstederselskapet. Direktivet vil føre til endringer i gjeldende regler om løpende rapportering for utstedere av verdipapirer som er notert på børs eller regulert markedsplass. Videre må det vurderes endringer i reglene om flaggeplikt.

Investerings tjenester og regulerte markeder: Det ble nylig vedtatt et nytt direktiv som særlig regulerer virksomheten til meglerforetak og børser. Direktivet skal også ivareta investorenes interesser på en tydeligere måte enn dagens regler. Meglerforetak er allerede regulert på EU-nivå (i det såkalte «investeringstjenedirektivet»), men det nye direktivet innebærer at det settes ytterligere krav til meglerforetakenes virksomhet og organisering. Det vil bl.a. foreslås nye og strengere krav til regulering av interessekonflikter i meglerforetak og megleransattes egenhandel mv. Meglerforetak og tilretteleggere kan etter omstendighetene stå overfor interessekonflikter, noe den senere tids finansskandaler i USA og Europa også vitner om. Et eksempel på en slik interessekonflikt eksisterer mellom meglerforetakets avdeling for investeringsanalyse (som skal være uavhengig av de selskaper som analyseres) og avdelingen for tilrettelegging av større emisjoner mv. I de fleste tilfeller er det sistnevnte aktivitet som også finansierer analysevirksomheten, og i så fall kan det reises spørsmål om analytikerne opptrer uavhengig av de selskapene som skal analyseres. Det nye EU-direktivet om

investeringstjenester og regulerte markeder vil gi hjemmel til å regulere slike interessekonflikter på et europeisk nivå. Det legges også stor vekt på økt åpenhet i de handler som foretas internt i et meglerhus (dvs utenfor børs). Når det gjelder børser, inneholder det nye direktivet krav til organisering og kapitalforhold, og vil åpne for at børser på en enklere måte enn i dag skal kunne operere i hele EØS-området. Videre vil reglene legge til rette for større gjennomsiktighet og åpenhet ved børsransaksjoner. Finansdepartementet vil fremme forslag til gjennomføringen av direktivet, og i tillegg vil norske myndigheter arbeide aktivt i prosessen med å fastsette utfyllende regler til direktivet.

17 Konkurranseskriminalitet

Konkurrans- eller kartellkriminalitet blant næringsdrivende er meget alvorlige og skadelige handlinger. De fører til at konkurransen svekkes, prisene økes, og til at tilbud blir svekket. De muliggjør at bedriftene kan drive ineffektivt. Unødig store kostnader blir påført de enkelte ledd i omsetningskjeden, og samfunnet som helhet påføres et effektivitetstap.

De senere årene har foretak i Norge vedtatt store bøter for kartellvirksomhet. Alvorlige saker er for tiden under behandling i ØKOKRIM. Det er myndighetenes faste overbevisning at disse sakene bare representerer en liten andel av de faktiske kartellene.

Hovedutfordringen i kartellbekjempelsen fremover består i første rekke i å avdekke de alvorlige sakene, samt å sikre at sanksjonene står i forhold til det meget store utbyttet som slike overtredelser normalt gir. I den nye konkurranseloven som trådte i kraft 1. mai 2004, ligger det to nye tiltak som regjeringen håper vil føre til forandring på disse to punktene. For det første vil de nye reglene om lempning kunne føre til at flere saker blir avdekket. Lempning innebærer at en kartell deltaker på visse vilkår får løfte om fritak for straff og andre sanksjoner hvis han forteller Konkurransetilsynet om kartellet han har vært med i. I flere andre land har slike systemer vist seg meget effektive for å komme karteller til livs. Det andre virkemidlet går ut på at Konkurransetilsynet gis kompetanse til å ilegge administrative sanksjoner. Nærmere forskrifter om både lempning og sanksjonsutmåling er for tiden under utarbeidelse. Regler om sanksjonsutmåling i kartellsaker er særlig viktig, fordi slike saker ofte gir utbytte av en størrelsesorden som det av ulike årsaker har vært vanskelig å ta tilstrekkelig hensyn til i norsk inndragnings- og straffutmålingspraksis.

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

I de alvorligste sakene bør det fortsatt benyttes straff. I disse sakene vil inndragning være det eneste virkemidlet til å ta utbyttet av kartellvirksomheten fra lovbrysterne. Krav om overtredelsesgebyr kan ikke medtas som et borgerlig rettskrav i straffesaken. Det er viktig å sikre at politiet og påtalemyndigheten har tilstrekkelig faglig kompetanse til å ta disse sakene.